

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD IZTAPALAPA  
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

---

---

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN

PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN

PRESENTA

LUIS HORACIO ORTIZ TSUCHIYA

“EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO  
SOCIAL EN MÉXICO”  
(PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO-  
OPORTUNIDADES)

ASESOR DE TESINA  
MAESTRA. ROSA MARIA MAGAÑA ÁLVAREZ

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD IZTAPALAPA  
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

---

---

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN

PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN

PRESENTA

LUIS HORACIO ORTIZ TSUCHIYA

“EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO  
SOCIAL EN MÉXICO”  
(PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO-  
OPORTUNIDADES)

ASESOR TITULAR:  
MAESTRA. ROSA MARIA MAGAÑA ÁLVAREZ

ASESORES:  
GERMÁN VARGAS LARIOS  
JUAN MENDOZA PÉREZ

*R/magaña A*

16-IV-04

## INDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
-------------------	---

### Capítulo I

#### MARCO CONCEPTUAL

1.1 Concepto de pobreza.....	7
1.2 Metodologías para la medición de la pobreza.....	10

### Capítulo II

#### LA POBREZA EN MÉXICO

2.1 Métodos de medición de la pobreza en México.....	17
2.2.1 Evolución de la pobreza en México periodo(1980-2002).....	22
2.2.2 Regionalización de la pobreza en México.....	36

### Capítulo III

#### EL ESTADO Y EL COMBATE A LA POBREZA

3.1 Antecedentes de la política social en México(el ramo 26 y 33) .....	43
3.2 Objetivo de la política social en México.....	48
3.3 Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol 1989-1992).....	52
3.4 Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá 1997-2000).....	62

### Capítulo IV

#### (Programa de Desarrollo Humano). OPORTUNIDADES

4.1 Programa OPORTUNIDADES.....	70
4.2 Componentes del programa.....	77

Conclusiones.....	84
Referencias Bibliográficas.....	88
Anexos.....	89

*Y yo pregunto a los economistas políticos, a los moralistas, si han calculado el número de individuos que es necesario condenar a la miseria, al trabajo desproporcionado, a la desmoralización, a la infancia, a la ignorancia crapulosa, a la desgracia invencible, a la penuria absoluta, para producir un rico.*

ALMEIDA GARRET

## INTRODUCCIÓN

La pobreza es una realidad inaceptable para cualquier sociedad, vulnera las bases constitutivas de la vida humana y representa la pérdida del potencial de existir y actuar de las personas. Económicamente, en tanto que la pobreza está asociada a la carencia de recursos que coarta las libertades más elementales de los individuos, es sin duda un problema de considerable gravedad. Por ello, y aun teniendo en cuenta la variedad de cálculos posibles sobre su magnitud, requiere ser considerada como un asunto de atención prioritaria en cualquier sociedad.

Es necesario, reconsiderar la importancia de la pobreza en México. Por una parte incluso las cifras más conservadoras revelan la persistencia del problema en magnitudes preocupantes. Ello reclama reexaminar si la población más necesitada ha sido tomada en cuenta apropiadamente en el planteamiento de las políticas económicas y sociales instrumentadas desde los fines de los 70's hasta ahora. Por otra parte, si bien ya desde hace mucho tiempo se realiza el análisis académico de la pobreza, es ahora cuando el tema ha comenzado a ser parte de la agenda de las políticas gubernamentales, de la atención de los medios de comunicación masiva y de las preocupaciones de la opinión pública.

Estas políticas tienen que tener una base sólida. Deben tener un soporte científico del conocimiento y la evidencia, pero también de la teoría y las metodologías de punta para lograr acciones más eficaces.

El presente trabajo tiene el propósito de explorar la eficacia de las políticas sociales que en el presente sexenio se están implementando bajo el nombre de Programa de Desarrollo Humano (OPORTUNIDADES), antes Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA), que se han creado con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población mexicana, y erradicar la pobreza extrema prevaleciente.

Desde hace dos décadas aproximadamente, se han registrado esfuerzos gubernamentales cuyo propósito explícito ha sido la disminución o eliminación de la pobreza pero los resultados han sido limitados o nulos. Ya que no eliminan el problema de raíz, pues quizás la pobreza ha sido el resultado de la política económica que se ha implementado en México desde hace muchos años, es decir, es un problema estructural. Aunado a este panorama desolador, los programas de desarrollo social se han presentado como una opción atractiva para fines políticos y electorales. Siguiendo esta perspectiva, el presente trabajo busca estudiar qué tan efectivos fueron los programas mencionados anteriormente para combatir la pobreza, así como la manera en que han avanzado los programas actuales. Mas específicamente las que corresponden al presente sexenio.

En el primer capítulo se plantea un acercamiento a los conceptos teóricos de la pobreza: tiene como punto de partida tratar de entender qué es pobreza y cómo se diferencia de otros fenómenos; para qué sirve medirla; y finalmente cómo se clasifica.

---

En el segundo capítulo se muestra la evolución de la pobreza en México, diferenciando dos periodos, el primero que va de 1980 a 1992 donde el crecimiento de la pobreza está ligado a factores estructurales destacando entre otros la distribución desigual y los efectos de la crisis económica que a través de políticas de ajuste ortodoxas han recaído sobre todo en los sectores más desfavorecidos. El segundo periodo de 1992 al 2002 muestra que los últimos diez años del siglo pasado fueron años de “estancamiento” en materia de progreso social dado el crecimiento poblacional, esto implicó un aumento sustancial de más de 4.7 millones de personas con un ingreso inferior al necesario para adquirir los bienes alimenticios mínimos necesarios. También se encuentra en este capítulo la regionalización de la pobreza por estados, donde observamos que en la región sureste, principalmente Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Guerrero y Puebla, se ha concentrado la pobreza extrema, mientras que la pobreza marginal se ha concentrado en el Distrito Federal, en el Estado de México y Veracruz.

En el tercer capítulo se muestra cómo el Estado mediante la política social, ha intentado combatir la pobreza con base en programas de desarrollo social como el “Pronasol” (1989-1992) y el “Progresas” (1997-2000) y algunos de sus resultados. Finalmente el cuarto capítulo muestra el programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” (el cual está activo en el actual sexenio foxista), con miras a tratar de conocer su eficacia en el combate a la pobreza. En este capítulo se muestran los principales objetivos de este programa, los estados de la república con mayor cobertura, la cobertura educativa, el componente de salud y el componente alimenticio, para intentar darnos una idea del impacto que ha tenido a la fecha, y en este sentido, preguntarnos: ¿Cuál es el impacto real en las condiciones de vida de la población beneficiaria?, ¿Realmente se busca el uso eficiente de los recursos y se cumplen las metas y compromisos establecidos?, ¿Es éste el mejor desempeño de las políticas públicas de desarrollo social?. Sin tratar de contestar estas preguntas, pues sería tema de una investigación mucho más exhaustiva, solo se muestran los datos más relevantes para tener un panorama general sobre los programas de desarrollo social en México.

---

## CAPÍTULO 1

### 1.1 El concepto de pobreza

Dentro de los diccionarios y enciclopedias de la Real Academia se expresa el significado del adjetivo “pobre” como necesitado y falta de lo necesario para vivir, o que lo tiene con mucha escasez. De la misma manera, se define el sustantivo “pobreza” como necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida.

Por una parte se puede entender que los términos “pobreza” y “pobre” están asociados a un estado de necesidad y carencia, y por otro lado que se relaciona con lo necesario para el sustento de la vida. Por lo tanto podemos decir que el término pobreza en su uso cotidiano lleva implícita la comparación entre la situación de una persona, familia o grupo humano y la concepción de lo que es necesario para vivir o sustentar la vida. El mismo diccionario muestra que el sustantivo necesidad significa falta de las cosas que son menester para la conservación de la vida.

Entender el significado de la palabra pobreza es de vital importancia ya que por lo general tiende a considerarse que la pobreza es un problema de escasos ingresos. Sin embargo, esta visión resulta limitada ya que, la pobreza es un fenómeno mucho más complejo que comprende una serie de aspectos que van más allá de la mera insuficiencia de recursos materiales. Sin embargo, un elemento común de las definiciones es la identificación de un nivel de vida que no puede ser alcanzado por ciertas personas, lo que les representa una adversidad socialmente inaceptable.

---

La pobreza también se ha concebido como un conjunto de relaciones sociales que excluyen a algunos hogares de la participación en los patrones normales de vida comunitaria; así como también existe la imposibilidad de obtener cierta especificación de activos, ingresos o bienes de consumo. Una forma de resolver tal multidimensionalidad de la definición de pobreza es concebirla en términos más generales, como privación de “capacidades básicas”<sup>1</sup>. En este sentido, se define el conjunto de acciones o estados que los individuos pueden alcanzar, y que son considerados como indispensables para elegir formas y proyectos de vida específicos. Bajo esta concepción, el estándar social se plantea a partir de lo que puede ser o hacer una persona, cuyos medios para alcanzar dichas capacidades son los activos, el ingreso y los bienes de consumo; mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas. Tanto el bienestar percibido como las pautas de comportamiento, son resultado de las capacidades disponibles y de las preferencias individuales. Desde esta perspectiva, ser pobre significa que, dadas las condiciones sociales e individuales, las personas no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para alcanzar las capacidades básicas, por tanto están privados de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad, y de medios o recursos para modificar esta situación.

Si bien la posibilidad de las personas para mantener su integridad física y su eficiencia biológica durante la máxima vida alcanzable, su capacidad para formarse valores, reflexionar sobre sus planes de vida y tener experiencias significativas, así como para integrarse digna, productiva y participativamente a la sociedad en que viven, establece un requisito absoluto para no ser pobre, por otra

---

<sup>1</sup> Amartya Sen

---

parte las normas y costumbres sociales, el estado del conocimiento general y las particularidades físicas correspondientes a una persona, definen combinaciones de recursos aceptables en una sociedad que pueden diferir de los que se presentan en otra.

Es conveniente mencionar que existe polémica en cuanto a cómo se caracteriza y mide la pobreza, ya que “ningún índice contará con la aprobación universal”.<sup>2</sup>

Para el propósito de esta investigación podemos definir la pobreza como una situación que impide al individuo o a la familia satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente en la vida social. *“Una condición de déficit de recursos necesarios para alcanzar y mantener el nivel de vida que se considera decente, civilizado, tolerable a largo plazo sin grandes sacrificios, por un individuo, una familia, una comunidad local, un determinado segmento o estrato o clase de la población”*.<sup>3</sup>

La pobreza se caracteriza por ser un fenómeno esencialmente económico con dimensiones sociales, políticas y culturales. Los pobres se ven obligados a elegir la satisfacción de unas necesidades, sacrificando otras igualmente apremiantes. Por ello, puede decirse que la pobreza es un estado de necesidad en el cual, por lo tanto, no hay libertad. Una vez definido el término pobreza sería necesario saber cómo el hombre ha intentado medirla y delimitarla para así tratar de combatirla.

Para delimitar la pobreza, se define un conjunto de necesidades básicas y, en cada una, se especifican características mínimas de sus satisfactores, normas por debajo de las cuales se presenta una situación de insatisfacción, de pobreza. En el presente dichas normas se derivan de la noción de dignidad humana y de la universalidad de los derechos humanos fundamentales, de donde surge un concepto absoluto de necesidades y satisfactores básicos. Cabe mencionar que no existe un método de medición universalmente aceptado, en el siguiente capítulo se mencionan los métodos más importantes y los que se han utilizado con mayor frecuencia en México.

---

<sup>2</sup> Cardoso, Eliana . “La Macroeconomía de la Pobreza en América Latina” en Políticas de Ajuste y Pobreza: Falsos dilemas, verdaderos problemas”, José Núñez del Arco editor, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995, p. 122

<sup>3</sup> Gallino, Luciano. Diccionario de sociología, Siglo **XXI** editores, México, 1995, P. 704

## 1.2 Metodologías para la medición de la pobreza

No basta con saber que hay pobres, lo importante es saber con la mayor exactitud posible cuántos pobres hay en el país, es así que en este capítulo se revisan algunas de las metodologías que se han empleado y que nos permitirán tener un panorama más claro en el contexto de la medición de la pobreza.

¿Qué tan pobre es la población? La medición de la pobreza es una tarea esencial desde el punto de vista del diseño y seguimiento de las políticas encaminadas hacia el mejoramiento del desarrollo social y humano. Ya que dependiendo del diagnóstico que se haga sobre la pobreza en un determinado lugar, dependerán las medidas que se usen para atacarla y tratar de resolverla. Por tanto hay que hallar un indicador adecuado para medirla. Aunque la pobreza es una condición humana multidimensional que no puede reducirse a una estadística, su medición es una herramienta importante, ya que permite:

- § Evaluar el desarrollo del país en términos del mejoramiento de las condiciones de vida de la población.
- § Establecer la magnitud del problema del desarrollo.
- § Caracterizar el fenómeno para el diseño de políticas, programas y acciones del sector público.
- § Evaluar las políticas, programas y acciones públicas de desarrollo social, en términos de su incidencia sobre la pobreza.

Es útil separar la pobreza referida a la imposibilidad de alcanzar la eficiencia biológica, de aquella asociada principalmente a la interacción con el medio social. La primera está estrechamente relacionada con estar adecuadamente nutrido y razonablemente saludable. La segunda, por el contrario, se asocia con el hecho de

---

que las personas pertenecientes a un hogar puedan vivir experiencias que ellos consideran significativas en el contexto de la sociedad en la que viven.

En la bibliografía mexicana sobre la medición de la pobreza hay tres principales temas de discusión. El primero, es que la dimensión de la pobreza permite inferir la importancia de este fenómeno desde el punto de vista normativo. Por ejemplo, en un país donde la proporción de pobres es de 5%, será más difícil justificar un presupuesto especial para programas enfocados a enfrentar el fenómeno, que en un contexto en donde 80% de la población se clasifica como pobre: en este caso, las presiones para destinar recursos al combate a la pobreza, serán mayores. El segundo, es el debate sobre la relación entre crecimiento económico y pobreza. Existe una discusión sobre si el crecimiento económico es suficiente para hacer frente a este fenómeno, o si es necesario aplicar políticas públicas específicas para encararlo. El tercer tema de discusión se refiere a la evaluación de la gestión pública. A pesar de que los indicadores agregados de pobreza dependen de muchas variables fuera del control de los gobiernos, es común su utilización como prueba del éxito o fracaso de la política orientada a aumentar el bienestar social. En la práctica, diversos autores han desarrollado medidas en tres tipos de espacios principales:

1. Medidas monetarias, basadas exclusivamente en el ingreso o gasto de las personas. Éstas incluyen además del ingreso o gasto monetario reportado por los hogares, el ingreso o el gasto en especie imputado y valuado monetariamente, tal como las transferencias, el autoconsumo en especie y el alquiler estimado por el uso de vivienda propia.
2. Medidas no monetarias, que consideran rezagos en indicadores de bienestar que se definen en espacios unidimensionales no

---

monetarios, tales como el acceso a agua potable, electricidad o drenaje, nivel de escolaridad o mortalidad infantil, inseguridad, etc.

3. Medidas mixtas: los métodos combinados intentan integrar la información de carencias de bienes y servicios con la falta de los ingresos. Los métodos mixtos combinan mediciones multifactoriales y monetarias de la pobreza, como por ejemplo los métodos de Líneas de Pobreza (LP) y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En las medidas mixtas se suman las variantes metodológicas propias de ambas aproximaciones y se agregan algunas específicas, según la óptica que se emplee para sintetizar las mediciones parciales.

En América Latina, las medidas del primer y segundo tipo se han identificado, respectivamente, como los métodos de Línea de Pobreza (LP) y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). La diferencia entre ambos métodos radica en que las medidas no monetarias en general definen normas mínimas en las mismas dimensiones en que la medida está definida, en tanto que las medidas monetarias identifican una canasta de satisfactores considerada como indispensable, en las dimensiones de necesidades o capacidades pertinentes, para después transformarla a valores monetarios utilizando precios de mercado. La línea de pobreza parte de una canasta alimenticia, debiendo definirse también un valor monetario de otros recursos no alimentarios. La línea de pobreza así definida se confronta con el potencial de compra de ingreso de los individuos o el gasto efectivamente realizado, estableciéndose brechas de pobreza en valores monetarios. Tales brechas pueden incorporarse al cálculo de los indicadores agregados, los cuales detectan la extensión, la profundidad y la desigualdad de la pobreza. Las medidas monetarias captan un componente básico de la pobreza en

---

economías de mercado: la capacidad de adquirir bienes y servicios ofrecidos en el mismo. Aunque pueden también captar algunos recursos que no se adquieren en él, como las transferencias, los regalos y la producción de autoconsumo. Las medidas no monetarias, por otra parte, pueden incluir tanto bienes y servicios que constituyen insumos básicos en el nivel de la vida de los hogares, como capacidades y funcionamientos que representan elementos constitutivos de bienestar.

En las medidas mixtas, la combinación de medidas monetarias y no monetarias requiere enfrentar la ponderación de cada dimensión, ya sea con valores monetarios o de otro tipo. Una vez lograda la homogeneización de dimensiones, es posible calcular índices de pobreza que incorporen el número, la brecha y la desigualdad de las brechas respecto al estándar establecido, aunque dichos índices son de difícil interpretación. A continuación se mencionan algunos métodos y sus principales características.

#### EL MÉTODO DE LÍNEAS DE POBREZA

El primer paso de esta metodología consiste en determinar los requerimientos de bienes y servicios de los individuos que conforman un hogar durante un periodo determinado, por ejemplo, un año. Es necesario distinguir entre la cantidad requerida y el uso familiar anual.

En el caso de los bienes durables, el requerimiento es mayor que el uso anual. Por ejemplo, la familia requiere una estufa pero sólo usa (desgasta o deprecia) 0.10 estufas anualmente. En los bienes no durables, por ejemplo alimentos, las cifras son iguales. La verdadera canasta está definida por el vector de cantidades del uso anual. Es éste el que debe multiplicarse por los precios de los bienes para obtener el costo anual de cada rubro. La suma de los costos anuales de todos los rubros

---

conforma el costo anual de la CNSE<sup>4</sup>. Este costo constituye la LP, que se compara con los ingresos o el consumo del hogar para definir si el hogar es o no pobre. Conforme al valor que se obtenga de la línea de pobreza extrema, se definen los siguientes grupos poblacionales: i) hogares en pobreza extrema: cuando el ingreso total del hogar es menor al valor de la canasta básica alimentaria ii) hogares intermedios: cuando el ingreso del hogar es superior al valor de la canasta alimentaria pero inferior a dos veces dicha cantidad, y iii) hogares con nivel de bienestar superior al intermedio: cuando el ingreso del hogar es mayor a dos veces el valor de la canasta alimentaria.<sup>5</sup>

#### NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS.(NBI)

Desde la perspectiva de NBI, la pobreza se mide directamente en función de carencias en necesidades específicas. Esto requiere que se defina con precisión cuáles necesidades del ser humano se consideran como básicas o esenciales. En el cálculo de pobreza por NBI se consideran la vivienda, los servicios de la vivienda y la escolaridad (Coplamar 1982; Boltvinik, 1999<sup>a</sup>). La decisión de las variables específicas que se incluyen en la medición puede fundarse en criterios técnicos de confiabilidad y validez, así como en la información disponible. Los indicadores referidos a la vivienda suelen tomar en cuenta, por ejemplo, el material de que están hechos los techos, muros y pisos; el número de cuartos, el índice de hacinamiento y si la cocina, el comedor y los baños son de uso exclusivo; la disponibilidad de agua potable, de electricidad y de sistemas de eliminación de excretas. Los indicadores de escolaridad suelen registrar la asistencia a la escuela

---

<sup>4</sup> Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales.

<sup>5</sup> Banco Mundial. La medición de la pobreza. y CEPAL-PNUD. Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza. Comercio Exterior, abril de 1992.

de la población en edad escolar, así como el nivel educativo alcanzado por los demás miembros del hogar.

Una vez establecidas las variables correspondientes a las dimensiones pertinentes, se definen normas mínimas que permitan identificar a quién se considera como pobre en términos de estas carencias.<sup>6</sup>

### INDICE DE POBREZA HUMANA (IPH)

El índice de Pobreza Humana (IPH) es similar al de NBI. El IPH define elementos básicos constitutivos del desarrollo humano sin los cuales se clasificaría a los individuos como pobres. Este método identifica variables correspondientes a tales elementos y lleva a cabo un ejercicio de agregación de aquellos identificados con carencias mediante ponderadores definidos bajo ciertas convenciones. Incluso, incorpora el acceso al agua potable, como lo hace el método de NBI, en su identificación de pobreza. Sin embargo, el punto distintivo del IPH es su selección de variables diferentes asociadas a la pobreza, así como la ponderación que se hace de éstas.

El IPH agrega estas variables mediante una media generalizada:

Donde  $P$  y  $w$  representan el  $i$ -ésimo indicador y su respectivo ponderador. En el caso del IPH,  $n=3$ , y  $w_i > 0$  es la ponderación 10.

Este indicador toma en cuenta tres dimensiones de pobreza:

- § P1) supervivencia: por ciento de población que se estima morirá antes de los 40 años.
- § P2) conocimientos: por ciento de adultos analfabetos.
- § P3) nivel decente de vida, o aprovisionamiento económico en general (que en el IPH no se mide por ingreso, sino por el acceso a servicios de salud y

---

<sup>6</sup> Sen, Amartya. *Sobre conceptos y medidas de pobreza*. Comercio exterior. México, abril de 1992.

---

agua potable, así como el porcentaje de niños desnutridos menores de cinco años).

## EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

El índice de desarrollo humano mide la capacidad de las personas para vivir una vida larga y saludable, para comunicarse y participar en las actividades de la comunidad y para contar con suficientes recursos para alcanzar una vida satisfactoria. El índice fue diseñado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con el objetivo de medir el logro general de un país respecto de tres dimensiones básicas del desarrollo humano: longevidad, conocimientos y nivel decente de vida. Se mide a través de : a) la esperanza de vida al nacer, b) el nivel educativo, incluyendo la tasa de alfabetización de adultos y la tasa de matriculación de la población en edad escolar, y c) el producto por habitante a paridad de poder de compra. Este índice permite superar el punto de vista economicista del ingreso y modifica los objetivos del desarrollo, desde el crecimiento económico hacia un mayor número de años de vida y con mejor calidad. El índice constituye una forma de medición alternativa, sobre todo respecto a otro indicador ampliamente utilizado para determinar el nivel de desarrollo de diferentes ámbitos territoriales menores, como el municipio.

Vale afirmar, en general, que los métodos que incorporan aspectos multidimensionales de pobreza demandan mucha información y presentan algunas desventajas. Por lo tanto, no son estrictamente superiores a otros, si bien son conceptualmente atractivos. Existen ejemplos de estimaciones multidimensionales muy detalladas, cuyo costo en términos de recursos y tiempo

no necesariamente su justifica por la selección de la población pobre o su ordenamiento.

Como se puede observar, el fenómeno de la pobreza se puede conceptualizar y medir de diferentes maneras. Es importante mencionar que no es posible decir que un método es el mejor, ya que las características de la pobreza en cada país son distintas. Por lo que quizás un método utilizado en Europa no sería útil en México. De esta manera cada método da como resultado una clasificación de la pobreza distinta aunque con algunas similitudes, en el siguiente capítulo se mencionan las más importantes. En México se aplican varios métodos que presentan ventajas y desventajas como son el de la Línea de pobreza y el NBI que se distinguirán en el capítulo dos de manera más detallada así como cual es el método que se ha usado como oficial y que ha servido durante las últimas décadas para medir la pobreza.

## Capítulo 2

### LA POBREZA EN MÉXICO

#### 2.1 Método de medición de la pobreza en México.

A diferencia de otros fenómenos económicos como la inflación o el ingreso nacional, en cuya medición existen convenciones metodológicas y estadísticas universalmente aceptadas, en la cuantificación de la incidencia de la pobreza prevalece un escaso consenso, no sólo respecto del método de medición a adoptar, sino también en relación a diferentes opciones metodológicas y operativas concretas que conduzcan a estimaciones aceptadas por organismos internacionales, gobiernos y/o investigadores sociales. El *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza*<sup>7</sup> reconoce, la diversidad de métodos de medición existentes, así como la multiplicidad de opciones y alternativas dentro de cada método que registra la bibliografía imperante sobre el tema. A partir de la discusión de tales alternativas, el *Comité* seleccionó las opciones metodológicas que conforman lo que considera como “metodología preliminar recomendable” para medir la pobreza en el caso de México.

#### Método y opciones operativas adoptadas

---

<sup>7</sup> Comité Técnico de Medición de la Pobreza (2002). El comité esta conformado por los siguientes académicos: I. Dr. Fernando Cortés Cáceres, Centro de Estudios Sociológicos. El Colegio de México. II. Mtro. Rodolfo De la Torre. Departamento de Economía, Universidad Iberoamericana. III. Dr. Enrique Hernández Laos. Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. IV. Dr. Luis Felipe López Calva. Centro de Estudios Económicos. El Colegio de México.V y VI. Dr. Luis Ruvalcava Peñafiel y Mtro. John Scott División de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económicas VII. Dra. Graciela Teruel, Departamento de Economía, Universidad Iberoamericana. Además participaron instituciones de la Presidencia de la República, el Concejo Nacional de Población (Conapo), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Social, los cuales tuvieron derecho a voz, pero no a voto en la toma de decisiones.

---

El método recomendado por el *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza* en México es de carácter monetario, también denominado *Líneas de Pobreza (LP)*<sup>8</sup>. Este método consiste en la especificación de un umbral de pobreza denominado *línea de pobreza* mediante la valoración monetaria de una canasta de bienes y servicios considerados básicos, y su comparación con los recursos de que disponen los individuos o los hogares para adquirirla; si tales recursos les resultan insuficientes, se considera que la persona (o el hogar) se encuentra en condiciones de pobreza. En la práctica, la aplicación de este método implica diversas opciones operativas que pueden afectar los resultados de la estimación de la pobreza. Entre las más importantes opciones metodológicas se encuentran las siguientes:

*Determinación de las líneas de pobreza:* Esta elección involucra la identificación y cuantificación de los umbrales de pobreza, ya sea a partir del ingreso o del gasto de los hogares. Suele establecerse para ese propósito una canasta con los requerimientos esenciales de bienes y, a partir de ello, estimar el valor de la *línea de pobreza* que permitiría a los hogares (o individuos) obtener el resto de los bienes necesarios, aunque también se acostumbra identificar directamente todos los bienes y servicios considerados como básicos para conformar, mediante su valuación monetaria, la línea de pobreza correspondiente.

*Especificación del concepto de ingreso (o gasto) a utilizar:* Esta opción identifica el concepto de ingreso que se usará en las mediciones de pobreza (total, neto de

---

<sup>8</sup> Las medidas *monetarias* de pobreza se basan exclusivamente en el ingreso o el gasto de los hogares y/o las personas, y difieren de las medidas *no monetarias* en que en éstas la pobreza se cuantifica a través del rezago de los individuos / hogares en indicadores de bienestar que se definen en espacios unidimensionales o multidimensionales no monetarios como el acceso al agua potable, la electricidad o el drenaje entre otros muchos indicadores. Las medidas *mixtas* combinan la carencia de bienes y servicios específicos con la falta de ingresos para adquirir otros por la vía mercantil.

---

impuestos, monetario, permanente o corriente) o del gasto (total, monetario, imputado, en bienes duraderos y/o en bienes no duraderos). El concepto seleccionado se compara con la línea de pobreza adoptada, para evaluar la condición de pobreza o no pobreza de los hogares y/o individuos.

*Ordenamiento de los hogares:* Esta alternativa metodológica reconoce que el tamaño del hogar, su composición y los datos que declara pueden requerir adecuaciones a la información. Por ejemplo, los miembros de los hogares de gran tamaño, al compartir servicios comunes, pueden requerir de menos recursos para satisfacer necesidades determinadas debido a que pueden hacer compras de mayor volumen a menor precio, o compartir servicios como las habitaciones, baños, cocina, etcétera. Además, no todos los miembros del hogar tienen las mismas necesidades de alimentos, vestido, etcétera dada su edad. Todo ajuste que incorpore estos elementos tiene como consecuencia variar el lugar que los hogares ocupan en la escala de ingresos y/o de gastos.

*Utilización de fuentes alternativas de información y la corrección o no de sus deficiencias:*

En las encuestas de hogares es común encontrar que el total de los ingresos y/o los gastos reportados se encuentran subestimados en comparación con los agregados que reportan las cuentas nacionales, lo que conduce en ocasiones a recomendar la conveniencia de aplicar métodos que concilien tales diferencias. En la medida en que éstas obedezcan tanto a la subdeclaración de algunos de los informantes, o bien, a consecuencia de errores de muestreo que redundan en el “truncamiento” de la distribución del ingreso reportada por tales instrumentos, pueden esgrimirse

argumentos en pro o en contra de la realización de la conciliación entre ambas fuentes estadísticas, aunque queda claro que esta decisión puede modificar significativamente los cálculos de la pobreza.<sup>9</sup>

En relación con las opciones anteriormente mencionadas, las recomendaciones preliminares del *Comité Técnico* son las siguientes:

Como *concepto de recursos* de los hogares adoptado en las mediciones, y mediante una cuidadosa ponderación de los argumentos que favorecen la utilización del ingreso o del gasto de los hogares, el *Comité* adoptó en su metodología preliminar el concepto de ingreso total, que incluye tanto el ingreso monetario como los ingresos en especie e imputados.

En relación con la *unidad de análisis*, el *Comité* optó por la sencillez que ofrece el tomar los ingresos *per cápita* del hogar, para confrontarlos con los valores estimados de las diversas líneas de pobreza. Respecto de la especificación de *líneas de pobreza*, el *Comité* presenta tres umbrales de referencia. El primero está referido a la imposibilidad de los hogares de obtener una canasta alimentaria aun haciendo uso de todos los recursos disponibles.

El punto de partida para la definición de los bienes nutricionales mínimos necesarios es la cuantificación de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) definida y calculada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> La pobreza en México 2000, INEGI-CEPAL

<sup>10</sup> INEGI-CEPAL (1993), *Magnitud y evolución de la pobreza en México: 1984-1992*, ONU-CEPAL-INEGI, Aguascalientes. Se adoptaron decisiones metodológicas en relación a los ajustes por precios para la actualización del valor de la CBA, a través de la aplicación de índices de precios, desglosados por rubros y en ocasiones por bienes específicos, contenidos en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, calculado por el Banco de México.

Esta canasta está calculada para el ámbito rural y el urbano, a partir de la estructura de gasto de los hogares del estrato que obtiene los requerimientos mínimos de nutrientes<sup>11</sup>. El segundo umbral corresponde a cuando los recursos del hogar no alcanzan para adquirir el valor de la canasta alimentaria, más una estimación de los gastos necesarios en salud, vestido, calzado, vivienda, transporte y educación. Por último, el tercer umbral se asocia a la imposibilidad de adquirir el valor de los bienes anteriores, más una estimación de los gastos no alimentarios considerados como necesarios en los patrones de gasto de la población. En cuanto a este tercer umbral de pobreza, el *Comité* menciona literalmente que en esta clasificación se incluye “el consumo de bienes que no necesariamente forman parte de una canasta que mida la pobreza de manera estricta, ya que refleja los gustos y preferencias de los consumidores de ese estrato”, en donde se refiere a un estrato de referencia. Además, el informe puntualiza que este criterio de pobreza incluye todas las necesidades de los primeros dos criterios, “más otras necesidades que satisfacen los hogares que deciden sus gastos sin grandes limitaciones de recursos económicos”.

De esta manera los criterios para las líneas de pobreza utilizadas son las siguientes:

- *Línea 1*. Considera a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades mínimas de alimentación –equivalente a 15.4 y 20.9 pesos diarios de agosto del año 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

---

<sup>11</sup> Para las áreas urbanas se especifican 2,220 calorías diarias por persona y 40 gramos de proteínas; para las rurales 2,180 calorías y 37 gramos de proteína por persona por día, respectivamente. Para estos fines, se definieron como zonas urbanas los municipios que al menos tuvieran una población mayor de 15 mil habitantes; que tuvieran un total de más de 100 mil habitantes y/o que contuvieran la capital de la entidad y/o que formen parte de las áreas metropolitanas definidas por la Encuesta Nacional de Empleo Urbano. En las últimas ENIGH se consideró como zona urbana a las localidades de más de 15 mil habitantes. Este hecho dificulta las comparaciones entre 1992 y los años siguientes.

- *Línea 2.* Incluye a los hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, así como para sufragar los gastos mínimos en educación y salud –equivalentes a 18.9 y 24.7 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.
- *Línea 3.* Se refiere a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público –equivalentes a 28.1 y 41.8 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.<sup>12</sup>

Siguiendo los criterios anteriores en la medición de la pobreza en México en el siguiente capítulo se muestra la evolución de la pobreza en el periodo 1980-2002.

---

<sup>12</sup> La pobreza en México 2000, INEGI-CEPAL

---

## 2.2.1 Evolución de la Pobreza en México periodo (1980-1992)

Es indiscutible que en México ha existido un proceso de retroceso económico y social durante mucho tiempo, pero que se agudiza a partir de los años 70's y que se generó debido a problemas estructurales que no se corrigieron a tiempo y que se fueron acentuando y creciendo de una manera paulatina en la década de los 80's y 90's y cuyos resultados fueron un incremento de la pobreza de la población mexicana.

El comportamiento de la economía mexicana en los 50's y 60's no hizo visibles los problemas del comportamiento debido a las altas tasas de crecimiento de más del 5.9% superando el crecimiento de la población de 3.4% que se tuvieron a lo largo de tres décadas. una perspectiva de largo plazo permitió reducir la pobreza en términos relativos en proporción de la población, debido a las altas tasas de crecimiento económico que se tuvieron en el país.

En 1960 se contaba con el 75% de pobres del total de la población, lo que era aproximadamente 27 millones de personas, para 1987 la proporción había variado y significaba un 51% de la población total; pero en términos absolutos se incrementó porque significó cerca de 41 millones de pobres, lo que nos indica que la pobreza creció en proporción del aumento de la población. Como consecuencia de los ingresos petroleros, se dio una reducción en la década de los setenta y principios de los ochenta, pero una vez que se presentó la caída de los precios del petróleo aumentó el número de pobres.

---

La década de los años ochenta, significó para México que las condiciones de bienestar de importantes grupos poblacionales se vieron alterados debido a la crisis que se desencadenó a comienzos de la década y a los procesos necesarios de ajuste subsecuentes.

Ante la falta de un dinamismo de la economía, se presentó un comportamiento adverso en un número importante de indicadores. Esto se reflejó de manera directa en la disminución del producto por habitante y en la caída del salario real. Lo anterior aunado al crecimiento desmedido de la población y a la falta de capacidad de los sectores modernos de la economía para absorber la mano de obra disponible y generar empleos bien remunerados, ocasionó que importantes segmentos de la población del país vieran limitadas sus expectativas de desarrollo, con el consiguiente deterioro en los niveles de bienestar de un importante número de mexicanos.

Durante esta etapa el interés del gobierno mexicano se preocupó por establecer una estrategia económica que le permitiera recuperar el crecimiento, disminuir el déficit fiscal y reducir los altos índices de inflación, generó una serie de acciones de amplia concertación entre los sectores productivos, sindicatos y gobierno, quienes acordaron la realización de un conjunto de medidas encaminadas a reorientar la evolución de la economía.

Si se consideran los años de 1980 a 1992 podríamos diferenciar una primera etapa, que se inicia a principios de la década, donde el producto real creció en 1981, pero acompañado de niveles de inflación de 28.0%, llegando ésta incluso a 101.9% en 1983. En ese mismo año, junto a la caída del producto, el déficit del sector público, como porcentaje del PIB se ubicó en (-)16.9%. Posteriormente, durante 1984 se registró una recuperación del producto, el cual creció a una tasa del 3.6%, para luego descender y registrar nuevamente crecimiento negativo en el año 1986. En

---

ese período el índice de inflación media anual se ubico en 86.2% y el déficit público registró niveles similares a los observados en 1982.<sup>13</sup>

En síntesis, esta etapa se caracterizó por un nivel de expansión económica inferior a la tasa de crecimiento de la población, caída del producto por habitante y elevados índices de inflación, lo que ocasionó que un importante número de personas enfrentaran situaciones de pobreza extrema como resultado de una coyuntura económica desfavorable.

Por otra parte, el interés del gobierno de México por establecer una estrategia económica que le permitiera recuperar el crecimiento, disminuir el déficit fiscal y reducir los altos índices de inflación, generó una serie de acciones de amplia concentración entre los sectores productivos, sindicatos y gobierno quienes acordaron la realización de un conjunto de medidas encaminadas a reorientar la evolución de la economía.

Como resultado de los diferentes pactos sociales, se observan tasas de crecimiento positivas del producto, las que alcanzaron valores de 4.5% y 3.6% en 1990 y 1991. Asimismo se observa una tendencia decreciente en los niveles de inflación, llegando el crecimiento en el índice de precios al consumidor en 1992 al 15.6%.<sup>14</sup>

Como es sabido, el incremento del producto por habitante y la caída de la inflación son factores que, en la mayoría de los casos suelen verse acompañados por la disminución de los índices de pobreza extrema y más aún cuando se presentan tendencias decrecientes en los niveles de fecundidad de la población

---

<sup>13</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Magnitud y Evolución de la Pobreza en México 1984-1992.

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Magnitud y Evolución de la Pobreza en México 1984-1992.

---

disminuciones en el tamaño del hogar e incrementos en el número de preceptores por familia.

A su vez, el déficit del sector público empieza a descender en forma importante, y para el año de 1992 se registra un superávit en las finanzas públicas del país equivalente al 0.5% del producto. Simultáneamente, se aumentan los niveles absolutos y reales del gasto público que se destina al fomento de acciones en el área social.

Así, la recuperación observada propició una evolución económica favorable, y en el periodo 1989-1992 el crecimiento del producto superó, en más de dos veces el nivel de crecimiento de la población, lo que definió una tendencia hacia la mejoría de los niveles de vida de un importante número de mexicanos de las zonas urbanas y rurales del país. Posteriormente, como consecuencia de estos cambios, entre 1989 y 1992 se logró revertir la tendencia observada en relación a los niveles de pobreza extrema registrados entre 1984 y 1989.

De esta manera, se hace imprescindible continuar con la realización de estudios que permitan dar seguimiento para evaluar el impacto de las políticas y los diversos programas sociales actualmente en ejecución, con el fin de continuar canalizando recursos, de manera eficiente y eficaz, a la población más necesitada.

#### LA POBREZA A NIVEL NACIONAL.

La evidencia señala que en México entre 1984 y 1989, se observó un crecimiento de la población en pobreza extrema<sup>15</sup> al pasar de 11.0 millones de personas en esta

---

<sup>15</sup> Hogares en pobreza extrema: Cuando el ingreso total del hogar es menor al valor de la canasta alimentaria; es decir, los ingresos totales del hogar no son suficientes para atender las necesidades alimentarias del grupo familiar. Boltvinik, J. (1999<sup>a</sup>) "Conceptos y medidas de pobreza".

situación en 1984 a 14.9 millones para 1989. Así el incremento anual de este grupo poblacional, entre 1984 y 1989, fue de 6.3% anual.

Durante 1992, 2.1 millones de hogares, en donde residían 13.6 millones de personas, se encontraban en pobreza extrema. Lo que significa que de 1989 a 1992, la población del país que enfrentaba pobreza extrema, paso de 14.9 millones a 13.6 millones de personas, lo cual representa una disminución del (-)8.7%, en la población con esas características.

Es importante señalar, que esta disminución se logra a pesar del nivel de crecimiento de la población del país en el período señalado, y a que éste fue aún mayor en las zonas marginadas del país.

La reducción de la pobreza extrema, en el período de 1989 y 1992, implica que se revirtió la tendencia que se observó entre 1984 y 1989.

De haberse mantenido el ritmo de crecimiento en la población en situación de pobreza extrema que se observó entre 1984 y 1989, en los siguientes tres años se hubiera incrementado, este grupo poblacional, en tres millones de personas, alcanzando el valor de 17.9 millones de personas para 1992, cifra que contrasta con el nivel que se materializó y que fue de 13.6 millones de personas.

Por otra parte, la población en hogares intermedios<sup>16</sup> aumento en números absolutos entre 1984 y 1992, al pasar de 19.4 millones de personas a 23.6 millones. Sin embargo, en términos porcentuales se observan proporciones constantes entre 1984 y 1992, ya que se registran valores de 27.1% y 27.9% respectivamente.

---

<sup>16</sup> Hogares intermedios: Cuando el ingreso del hogar es superior al valor de la canasta alimentaria, pero inferior a dos veces dicha cantidad. Boltvinik, J. (1999<sup>a</sup>) "Conceptos y medidas de pobreza".

---

Por lo que respecta a la población en hogares con nivel de bienestar superior al intermedio<sup>17</sup>, se observa que ésta pasó de 41.0 millones en 1984 a 41.3 millones en 1989 y a 47.1 millones en 1992.

En las zonas urbanas, en 1984 se encontraban en situación de pobreza extrema 0.6 millones de hogares que comprendían 4.3 millones de personas que representaban el 9.6% de la población urbana del país.

Posteriormente, el total de hogares en pobreza extrema se incremento a 1.0 millón en 1989, afectando a 6.5 millones de residentes de las zonas urbanas. Así el incremento de la población en situación de pobreza extrema entre 1984 y 1989 fue del 8.6% anual. Por otra parte en 1992, 0.8 millones de hogares, en donde residían 4.8 millones de personas, se consideraban pobres extremos. Esto significa, que entre 1989 y 1992 este grupo poblacional se redujo de 6.5 millones de personas a 4.8 millones que representa una disminución de (-)26.2% en un periodo de tres años. Además, la reducción observada implica que se revirtió la tendencia registrada entre 1984 y 1989.

En lo que respecta a la población urbana que habita en hogares con nivel de bienestar intermedio, se observa un aumento en términos absolutos, entre 1984 y 1989, al pasar de 11.9 millones de personas a 14.1 millones. De la misma forma, no se presentaron diferencias significativas entre 1984 y 1989 en donde se registran valores de 26.5% y 27.1% respectivamente.

Entre 1984 y 1989 no se dieron cambios importantes en la población que reside en hogares urbanos con niveles de bienestar superior a los intermedios. Sin embargo, en el periodo 1989-1992 se observa que este grupo poblacional pasó de 28.3 millones de personas a 31.6 millones, lo cual representa un incremento absoluto de 3.3 millones en tres años, con un crecimiento anual del 3.7%.

En el área rural del país, en 1984 existían 6.7 millones de personas que se consideraban en situación de pobreza extrema que representaban el 25.4% de la población del área rural. Para 1989, el número de hogares en esta situación se incremento a 1.3 millones que comprendían a 8.4 millones de

---

<sup>17</sup> Hogares con nivel de bienestar superior al intermedio: Cuando el ingreso del hogar es mayor a dos veces el valor de la canasta alimentaria. *Ibíd.*

personas. Lo anterior significa, que la población en pobreza extrema de las zonas rurales, se incrementó 1.7 millones entre 1984 y 1989 a una tasa anual del 4.6%.

Por su parte, el aumento observado entre 1989 y 1992 fue de 400 mil personas, que significa un ritmo menor de crecimiento, que es equivalente a la tercera parte del que se presentó en el período 1984-1989. La disminución en el nivel de expansión de la población en extrema pobreza, se logró a pesar de las elevadas tasas de crecimiento que aún se observan en las zonas rurales del país.

La población en hogares intermedios aumento en 2.6 millones de personas entre 1984 y 1989, al pasar de 7.5 a 10.1 millones. Sin embargo, en términos porcentuales no se aprecian cambios significativos entre 1989 y 1992, cuyos valores se registran en 29.1% y 29.2 respectivamente.

Por lo que respecta a la población en hogares con niveles de bienestar superiores a los intermedios, se observó que mientras en 1984, 2.7 millones de hogares rurales, en donde residían 12.3 millones de personas se consideraban en esta situación, para 1989, este total se incremento a 2.9 millones de hogares y 13.0 millones de personas.

Por su parte, entre 1989 y 1992, este grupo poblacional creció a una tasa anual del 6.0%, y para 1992, 15.5 millones de personas de las áreas rurales, alcanzaron un nivel de bienestar superior al de los hogares intermedios.<sup>18</sup>

El crecimiento de la pobreza está ligado a factores estructurales, destacando entre otros la distribución desigual, de los efectos de la crisis económica que a través de políticas de ajuste ortodoxas han recaído sobre todo en los sectores más desfavorecidos, la permanencia de estructuras extremadamente asimétricas de distribución de ingreso, las debilidades de la política social, así como los ataques permanentes de sectores influyentes a la misma legitimidad del gasto social. Estos factores son los que impiden la aplicación de la "teoría del derrame", consistente en que el crecimiento económico conlleva el progreso social. Las altas tasas de crecimiento en el producto interno bruto no impiden la aplicación automática de los problemas y la desaparición de los rezagos sociales.

---

<sup>18</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Magnitud y Evolución de la Pobreza en México 1984-1992.

## Evolución de la pobreza en México periodo (1992-2002)

Durante los noventa, la población nacional pasó de 83.8 millones de habitantes en 1990 a 101 millones en el año 2000, es decir, registró un crecimiento medio anual de 1.8 por ciento, lo que es consecuencia de la profundización de la *transición demográfica* durante la década. Desde la óptica económica, el decenio puede caracterizarse por tres subperíodos muy claramente definidos: el que va de 1991 a 1994, de relativamente lento crecimiento económico; la profunda crisis que se manifestó a lo largo de 1995 y parte de 1996, y el periodo comprendido por los últimos cuatro años de dicho periodo, caracterizado por un mayor dinamismo en el crecimiento de la economía mexicana. A lo largo de la década resulta evidente el notable dinamismo del sector externo, que se convirtió en uno de los motores del crecimiento de nuestra economía (Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**México. Indicadores seleccionados de la evolución de la economía mexicana en la década de los noventa**

Concepto	1991-1997(%)	1994-1996(%)	1996-2000(%)
Producto Interno Bruto <sup>1</sup>	3.3	-0.7	5.6
PIB <i>per cápita</i> <sup>1</sup>	1.4	-2.4	3.2
(Exportación +importación)/PIB <sup>2</sup>	26.5	40.8	52.6
Tasa de desempleo abierto <sup>2</sup>	3.2	5.9	2.9
Tasa de condiciones críticas de ocupación <sup>3</sup>	13.7	16.9	11.0
Sector informal urbano <sup>2</sup>	36.0*	8.0**	40.7***
Ingreso monetario <i>per cápita</i> de los hogares <sup>1</sup>	2.5	-14.1	5.6
Salarios reales-			
Mínimo-	15	-10.0	-3.5
Contractual	2.6	-11.7	0.8
Manufactureros	4.1	-6.7	2.3
Coefficientes de GINI del ingreso monetario de los hogares	0.532 <sup>A</sup>	0.521 <sup>B</sup>	0.523
PIB agropecuario	1.6	2.8	1.8
(PIB agropecuario/PIB nacional) <sup>21</sup>	7.8	6.1	4.4
Precios relativos sector agropecuario <sup>2</sup>	-6.9	-5.5	-17.0

<sup>1</sup>Tasa media de crecimiento anual (%).

<sup>2</sup>Porcentaje.

<sup>3</sup>(Desempleados abiertos más desempleados que trabajan menos de 35 horas a la semana por razones de mercado y que reciben menos de un salario mínimo)/Población Económicamente Activa urbana (%).

\*Se refiere a 1990.\*\*Se refiere a 1995.\*\*\*Se refiere a 2000.

A Se refiere a 1992.B Se refiere a 1996.C Se refiere a 2000.

Fuente: Datos del PIB y desempleo abierto, INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales y Encuesta Nacional de Empleo Urbano. Sector informal: Cálculos de OIT y de Fernando Cortés; precios relativos: Banxico, Ingreso monetario de hogares y coeficiente de GINI:Cortés,F.(2002).

El comportamiento coyuntural de la actividad económica se reflejó en las tendencias del empleo y en los determinantes de las remuneraciones. A escala nacional, como producto de las elevadas tasas de participación, especialmente las femeninas, la Población Económicamente Activa pasó de 31.2 millones de personas en 1991 a 36.6 millones en 1996 y a 39.6 millones en el 2000. Sin embargo, el comportamiento del ciclo afectó de manera clara la evolución del desempleo abierto y de la calidad del empleo. La tasa de desempleo abierto (TDA) siguió con precisión las tendencias del ciclo de la economía, 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 tender a su disminución en los siguientes años: 3.2 por ciento en 1998 y sólo 2.2 por ciento en el 2000<sup>19</sup>.

Pese a las tendencias cíclicas, el empleo no agropecuario aumentó en 8.5 millones de personas entre 1991 y el 2000, de las cuales sólo 30 por ciento se ubican en el sector manufacturero<sup>20</sup> y 70 por ciento restante en los no manufactureros, especialmente en comercio y servicios. Diversas fuentes ponen de manifiesto, sin embargo, que una proporción elevada y creciente del empleo urbano, especialmente en comercio y servicios, tiene muy precarias características, como lo pone de manifiesto el aumento de los indicadores de la importancia relativa del sector informal urbano en la economía mexicana.

Por otra parte, las tendencias en las remuneraciones reales se vieron notoriamente afectadas a lo largo del decenio, especialmente por el comportamiento registrado

---

<sup>19</sup> Otros indicadores del desempleo y subempleo señalan tendencias similares, si bien a niveles bastante mayores. Por ejemplo, la Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación (TCC), que además de los desempleados abiertos incluye las personas que trabajaron menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, así como las personas que reciben menos de 1 salario mínimo con menos de 35 horas trabajadas a la semana, y a las personas con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos que trabajan menos de 48 horas a la semana.

<sup>20</sup> Vale apuntar que una tercera parte del incremento en el empleo manufacturero se generó en las empresas maquiladoras de exportación, lo que destaca la importancia de esta actividad en la generación de empleo industrial.

en las tasas de inflación, que de ser de 8.4 por ciento anual entre 1992 y 1994, se elevaron a cerca de 35 por ciento anual entre 1994 y 1996, para disminuir parcialmente a 15.7 por ciento anual entre 1996 y el 2000. Como resultado de ello, y del funcionamiento sectorial de la economía 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 el 2000 los niveles que se habían alcanzado en 1992, en tanto que el coeficiente de Gini del ingreso monetario de los hogares no registró cambios de significación a lo largo de la década (Cuadro 1).

Los sectores rural y urbano, por último, mostraron tendencias diferentes, en el sentido de que el PIB agropecuario mostró una orientación muy poco dinámica y de carácter anticíclico<sup>21</sup> y los demás sectores de la economía una pro cíclica, especialmente las manufacturas, la construcción y los sectores comercial y de servicios. Además, se registraron tendencias diferenciales en los ingresos rurales y urbanos, en lo que la pérdida de poder adquisitivo, aunque fue generalizada a lo largo de la década, en balance fue de mayor proporción en los sectores primarios que en el resto de la economía, como lo pone de manifiesto el hecho de que los términos de intercambio entre el sector agrícola con el resto de la economía

---

<sup>21</sup> Como resultado de tan desfavorable desempeño, el PIB agropecuario disminuyó su importancia en el PIB nacional de 7.8 por ciento en 1991 a 6.1 por ciento en 1996 y a sólo 4.4 por ciento en el 2000.

perdieron 27 por ciento a lo largo de la década. Todas estas tendencias afectan a la pobreza, así como a sus diferencias rurales y urbanas.

## Incidencia de la pobreza en el periodo (1992-2002)

Según los cálculos, utilizando la información en las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares, en 1992, el primer año de la década, 22.5 por ciento de la población tenía un ingreso insuficiente como para acceder a los requerimientos nutricionales mínimos establecidos en la primera línea de pobreza<sup>22</sup>. 28 por ciento de la población tenía un ingreso insuficiente como para adquirir la segunda línea de pobreza, mientras que 52.6 por ciento de los individuos tenía un ingreso inferior al valor de la tercera línea de pobreza.<sup>23</sup>

Dadas las fluctuaciones observadas en el PIB *per cápita* durante los noventa, esperaríamos una disminución en la pobreza durante el periodo 1992-1994, un incremento sustancial durante 1994-1996, y una reducción en lo que resta de la década hacia el año 2000. El Cuadro 2 presenta los resultados para cada año.

**Cuadro 2**  
**México. Proporción de la población pobre, 1992-2000**

Definición de pobreza	Porcentaje del total				
	1992	1994	1996	1998	2000
	%	%	%	%	%
Línea 1, hogares	17.4	16.1	28.8	26.8	18.6
Línea 2, hogares	21.8	22.7	36.5	32.9	25.3
Línea 3, hogares	44.1	46.8	60.8	55.6	45.9
Línea 2, personas	22.5	21.1	37.1	33.9	24.2
Línea 2, personas	28.0	29.4	45.3	40.7	31.9
Línea 3, personas	52.6	55.6	69.6	63.9	53.7

<sup>22</sup> **Línea 1.** Considera a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades mínimas de alimentación -equivalente a 15.4 y 20.9 pesos diarios de agosto del año 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. **Línea 2.** Incluye a los hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, así como para sufragar los gastos mínimos en educación y salud -equivalentes a 18.9 y 24.7 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. **Línea 3.** Se refiere a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público -equivalentes a 28.1 y 41.8 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

<sup>23</sup> Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX, México. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

---

Nota 1: Los cálculos se realizaron con base en los criterios recomendados por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

Nota 2: Los datos de montos se presentan en cifras cerradas a pesar de que los cálculos se realizaron con mayor precisión.

1 Incluye los gastos en alimentación, vestido y calzado, salud, transporte público, vivienda y estimación de alquiler de la vivienda. Contempla educación primaria y secundaria, material escolar y uniformes.

Fuente: Cálculos propios con base en las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares (1992,1994,1996,1998,2000)INEGI.

De acuerdo con estos resultados del cuadro 1 y 2, la evolución de la pobreza ha seguido fielmente el ciclo económico, independientemente del criterio utilizado para definir a la población como pobre. Por ejemplo, si tomamos la primera línea de pobreza, que incluye solamente los satisfactores alimentarios, obtenemos que la pobreza se reduce ligeramente de 22.5 por ciento de la población (17.4 por ciento de hogares) a 21.1 por ciento (16.1 por ciento de hogares) entre 1992 y 1994. La pobreza se incrementó marcadamente entre 1994 y 1996 ya que, durante estos dos años, la proporción de población por debajo de esta línea de pobreza aumentó de 21.1 a 37.1 por ciento, equivalente a un aumento de 16.1 a 28.8 por ciento de hogares.

Entre 1996 y 1998 se redujo la pobreza nuevamente (de 37.1 a 33.9 por ciento de la población, equivalente a una caída de 28.8 a 26.8 por ciento de hogares), y fue hasta los años 1998-2000 cuando se registró una caída sustancial nuevamente, que casi compensó el aumento registrado durante los años intermedios de la década. Durante los últimos dos años, la proporción de hogares disminuyó de 26.8 a 18.6 por ciento, mientras que la proporción de personas en condición de pobreza se redujo de 33.9 a 24.2 por ciento. Sin embargo, vista en su conjunto, la década experimentó un estancamiento e incluso un ligero deterioro en términos de pobreza bajo esta definición.

De hecho, debido al crecimiento demográfico, el número absoluto de personas por debajo de esta línea de pobreza aumentó de 19'052,128 a 23'798,782 entre 1992 y el año 2000, un aumento de 4.7 millones de personas. La proporción tanto de hogares

como de personas en pobreza bajo este criterio, aumentó en más de 15 puntos porcentuales entre 1992 y 1996, pero luego decreció en 11 y 13 puntos, respectivamente, durante la segunda mitad de la década. Para la década en su conjunto, se registró un incremento de 4 puntos porcentuales para el caso de los individuos y de 3.5 puntos para los hogares.

Para la totalidad de la década, la pobreza aumentó proporcionalmente más en la parte inferior de la distribución (alrededor de 6 por ciento) que para la línea de pobreza con mayor valor, en donde se registra un aumento de alrededor de 4 por ciento. Otro aspecto a resaltar es que se registraron diferencias sustanciales en términos de reducciones de la pobreza entre los períodos 1996-98 y 1998-2000. La mayor parte de la reducción se observó entre 1998 y el año 2000 y de hecho, durante 1996-1998 la caída fue más bien incipiente: la pobreza se redujo 7 por ciento en promedio para las tres líneas de pobreza durante los primeros dos años, y en alrededor de 20 por ciento en promedio durante los últimos dos.

El periodo 1998-2000 presenta un panorama totalmente distinto. El PIB *per cápita* creció en casi 7 por ciento en términos reales durante el periodo y para la primera línea de pobreza, por cada 1 por ciento de crecimiento, la pobreza disminuyó en casi 4. Es decir, se observó una elasticidad de 4 a 1. Para la tercera línea, por cada 1 por ciento de crecimiento del PIB *per cápita*, la pobreza disminuyó en alrededor de 2 por ciento, es decir, más del doble de la sensibilidad observada entre 1996 y el 1998.

En conclusión, los cambios en la pobreza durante los noventa parecen estar asociados al ciclo económico y no a cambios en la distribución del ingreso. Este resultado difiere sustancialmente del caso de la década de los ochenta. Es bien sabido que la pobreza en zonas rurales es superior a la registrada en zonas urbanas. Algunos cálculos a este respecto muestran que dichas diferencias son marcadas, pero que han cambiado en el tiempo. Mientras que en 1992 el porcentaje de pobres rurales, utilizando la primera línea, era de alrededor de 2.7 veces el observado en los contextos

---

urbanos, hacia el final de la década, en el año 2000, la relación aumentó a 3.4 veces. Para la línea de pobreza intermedia (2), la relación entre el porcentaje de pobres en zonas rurales y urbanas es de alrededor de 2.4 a 1, y se observan menores fluctuaciones durante la década. Para la tercera línea la relación es de 1.5 a 1.

De acuerdo con los cálculos utilizados, los últimos diez años del siglo pasado fueron años de “estancamiento” en materia de progreso social. Los niveles de pobreza de la población aumentaron sustancialmente con la crisis de 1996, pero las altas tasas de crecimiento entre 1996 y el 2000 contrarrestaron en buena medida las pérdidas de bienestar de inicios de la década, de manera que se observan relativamente pocos cambios en la proporción de pobres entre 1992 y el año 2000. Dado el crecimiento poblacional, esto implicó un aumento sustancial de más de 4.7 millones de personas con un ingreso inferior al necesario para adquirir los bienes alimenticios mínimos necesarios.

A diferencia de la década de los años ochenta, cuando la pobreza aumentó preponderantemente por los deterioros en la distribución del ingreso, los cambios en la pobreza en los últimos años del siglo pasado se deben, prácticamente de manera exclusiva, a las fluctuaciones en la tasa de crecimiento económico a escala nacional.

La conclusión más importante es que hasta el año 2000, los niveles de pobreza en México seguían siendo sorpresivamente elevados para un país con niveles de ingreso similares, independientemente de cuál es el criterio utilizado para definirla. Las tendencias de los años noventa sugieren que hasta el año 2000 la transición hacia una sociedad más justa había sido considerablemente más lenta que la transición democrática y que la transición económica hacia la integración con los mercados mundiales. En el siguiente punto de este capítulo se muestra la regionalización de la pobreza así como sus características interregionales.

## 2.2.2 Regionalización de la pobreza

Es evidente que la pobreza en nuestro país es un problema de características interregionales debido a que se encuentra diseminada por todo el país pero acentuándose en algunas más que en otras (como la región sureste). Uno de los factores determinantes para el desarrollo del país ha sido la condición geográfica.

**GRADO DE MARGINACIÓN Y POBREZA EXTREMA DEL 2002.<sup>24</sup>**

ENTIDAD	REZAGO HABITACIONAL	POBLACIÓN MARGINADA(%)	POBREZA EXTREMA(%)	POBLACIÓN MARG. Y POB. EXTREMA (PROM)
AGUASCALIENTES	0.839	0.944	0.373	0.659
BAJA CALIFORNIA	2.347	2.314	0.738	1.526
BAJA CALIFORNIA S.	0.538	0.401	0.154	0.278
CAMPECHE	0.887	0.697	0.959	0.828
COAHUILA	1.877	2.382	0.799	1.591
COLIMA	0.542	0.534	0.241	0.387
CHIAPAS	4.400	3.911	11.507	7.709
CHIHUAHUA	2.484	3.034	2.079	2.556
DISTRITO FEDERAL	8.480	9.368	0.000	4.684
DURANGO	1.154	1.555	1.642	1.598
GUANAJUATO	5.922	4.837	5.051	4.944
GUERRERO	3.967	3.201	7.897	5.549
HIDALGO	1.979	2.326	3.224	2.775
JALISCO	6.059	6.568	3.192	4.880
ESTADO DE MÉXICO	11.940	12.913	8.173	10.543
MICHOACÁN	4.633	4.244	5.208	4.726
MORELOS	1.636	1.588	1.137	1.363
NAYARIT	0.740	0.980	0.847	0.913
NUEVO LEÓN	3.746	3.897	0.958	2.428
OAXACA	3.912	3.547	9.743	6.645
PUEBLA	5.002	5.093	7.829	6.461
QUERÉTARO	1.472	1.376	1.347	1.361
QUINTANA ROO	1.090	0.770	0.705	0.738
SAN LUIS POTOSÍ	2.331	2.408	3.498	2.953
SINALOA	2.275	2.654	1.617	2.135
SONORA	2.239	2.270	0.958	1.614
TABASCO	2.207	1.925	2.673	2.299
TAMAULIPAS	2.532	2.753	1.622	2.187
TLAXCALA	0.974	0.971	0.820	0.896
VERACRUZ	8.338	7.373	10.99	4 0.183
YUCATÁN	2.330	1.707	2.085	1.896
ZACATECAS	1.127	1.459	1.930	1.694
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

El cuadro anterior se muestra el grado de marginación y pobreza extrema por estados. Se observa que los estados de la república que tienen el índice más alto de

<sup>24</sup> FUENTE. Diario Oficial de la Federación diciembre 2002.

---

pobreza extrema son Chiapas, Oaxaca, Estado de México, Veracruz, Guerrero y Puebla.

Mientras que los estados con un índice mayor de marginación son: Distrito Federal, Estado de México, Veracruz y Jalisco. Los estados mas pobres se caracterizan por tener una población rural en mayor proporción a la urbana. La pobreza rural en México es mucho mayor que la urbana debido principalmente al patrón de concentración y dispersión, reflejado en 184 mil localidades con menos de 15 mil habitantes, en las que se localiza el 36% de la población nacional. De estas localidades casi la mitad, es decir, 87 mil tienen menos de tres viviendas.<sup>25</sup> Un hecho que revela la dificultad para ofrecer servicios básicos a la población de manera oportuna es que el 92% de las localidades del país tienen menos de 500 habitantes y en ellas habita sólo el 11.6% de la población. Aún más si sólo se considera a las de menos de 100 habitantes, en ellas vive solamente el 3% de la población, pero representan el 75% del total de localidades. Esta grave dispersión hace que se dificulte el combate frontal a la pobreza.

Otro fenómeno que se aprecia es que durante los últimos 50 años el padrón de migración predominante en nuestro país se ha caracterizado por una excesiva concentración en las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla. Como resultado, gran parte de la población vive en zonas de alta marginación, enfrentándose con problemas de alta delincuencia, inseguridad y de vivir en actividades de la economía informal, así como la carencia de servicios básicos. Esto debido a que el proceso de industrialización y urbanización se desarrollaron a la par, generando zonas de atracción del campo a la ciudad. Ante esta situación el gobierno se dedicó a la tarea de reorientar el patrón de distribución de la población en forma más equilibrada mediante el programa de

---

<sup>25</sup> Maldonado Venegas, Luis. *Desarrollo regional y combate a la pobreza*. En *Contra la pobreza*. Examen una publicación para la Democracia Año 10 núm. 110, diciembre de 1998.

100 ciudades.<sup>26</sup> La Secretaría de Desarrollo Social advierte que para lograr un desarrollo regional sostenible es imperativo impulsar y promover ciudades de dimensiones medias, con el propósito de que la gente prefiera trasladarse a éstas y no a las grandes ciudades. Para que se pueda dar este proceso es necesario que se de una generación de empleos y opciones que permitan el desarrollo integral del individuo. Para ello es preciso considerar las demandas prioritarias de la población, entre las que destacan la urgencia de contar con un espacio digno para vivienda, sistemas viales y de transporte eficaces, lugares seguros donde vivir y que cuenten con los servicios indispensables. Así como también se considera necesario renovar los centros históricos. Pero el desarrollo de las regiones no es igual y se enfrentan con ciertas disparidades de distinto orden tanto económico como social, de infraestructura de apoyo y gestión municipal entre las que encontramos:

Económicas:

- § Limitada diversificación de la producción, maquinaria obsoleta e insuficiente infraestructura y tecnificación.
- § Irracionalidad en la explotación de los recursos naturales y en consecuencia degradación del medio ambiente.
- § Concentración de las actividades industriales en algunos municipios urbanos, lo que provoca migración campo-ciudad y problemas como el

---

<sup>26</sup> Lanzado por la **Secretaría de Desarrollo Social** en 1992, cuyos principales objetivos son:  
1. Transformación del patrón territorial de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y de desarrollo económico, como medio para reducir los costos sociales de las grandes concentraciones urbanas, así como la dispersión de las áreas rurales. 2. Mejorar la calidad de los servicios urbanos y atender requerimientos básicos de suelo, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos. 3. El fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el desarrollo ordenado de las ciudades, mediante la regulación del uso del suelo y la preservación de los valores históricos y culturales.

desempleo, insuficiencia de servicios y formación de áreas de alta marginación en zonas conurbanas.

- § Intermediarismo, especulación y deficientes sistemas de comercialización, sobre todo de productos de primera necesidad e insumos básicos.

Sociales:

- § Rezagos en servicios básicos como agua potable, electrificación, alcantarillado, urbanización, salud y educación, principalmente en áreas rurales debido, entre otros factores, a la alta dispersión de las comunidades de difícil acceso a éstas.
- § Falta de mantenimiento y conservación de la infraestructura de salud, deficiencias al otorgar el servicio, insuficiente personal y carencia de material médico.
- § Deteriorada e insuficiente infraestructura educativa, deserción y analfabetismo.
- § Pobreza y carencia de oportunidades de ocupación entre los grupos indígenas, campesinos y colonos populares.

Infraestructura de apoyo:

- § Insuficiencia y deterioro de las carreteras y caminos rurales, que obstaculiza la integración de las localidades más apartadas con los polos de desarrollo municipal y regional, dificulta la introducción de servicios públicos y limita la comercialización y el fomento de las actividades agropecuarias industriales y de servicios.

Gestión Municipal:

- § Recursos insuficientes de los municipios, en particular de los más marginados, para atender las necesidades prioritarias de sus habitantes.
- § Sistemas contables y administrativos obsoletos que limitan la capacidad de ejecución de obras, en particular de los municipios con mayores carencias.
- § Insuficiente capacitación y desarrollo de los servidores públicos en detrimento de la calidad del servicio que prestan.

Para responder a esta problemática e impulsar el desarrollo regional, El Programa Nacional de Solidaridad<sup>27</sup>, que mas adelante se analizará con mas detalle, puso en marcha programas integrales en las zonas más marginadas donde la calidad de vida de los habitantes se había deteriorado considerablemente. Cuyo objetivo central era sentar las bases para el desarrollo integral y autogenerador de oportunidades, como el aumento del bienestar de la población mediante la ejecución de acciones sociales, productivas y la creación de infraestructura de apoyo. Dirigido a estimular el aprovechamiento racional del potencial económico de las comunidades, elevar la producción, crear oportunidades de empleo y mejorar los niveles de ingreso de los estratos de población que más lo requieren, núcleos indígenas, comunidades rurales y colonias urbano-populares.<sup>28</sup>

De los 16 programas regionales que se impulsaron durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, dos se ubican en el norte del país, siete en el centro y siete en el sur.

- a) *Norte*: Nueva Laguna y Centro, y Carbonífera de Coahuila.

---

<sup>27</sup> La principal política nacional de reajuste regional se encuentra dentro de la política social del gobierno y, particularmente en el Pronasol. Véase Organización de Cooperación y Desarrollo. OCDE *Desarrollo Regional y Política Estructural en México*. París, Francia 1998.

<sup>28</sup> Programa Nacional de Solidaridad. 1989-1994.

- b) *Centro*: Oriente de Michoacán , Sur del Estado de México, Costa de Michoacán, meseta Purepecha, Sierra Norte de Puebla, Huasteca Potosina y Tierra Caliente de Michoacán.
- c) *Sur*: Istmo de Tehuantepec, Costa de Oaxaca, Tierra Caliente de Guerrero, Costa de Chiapas, Zona Henequenera de Yucatán, Los Ríos y La Chontalpa.
- Las regiones de las zonas sur y centro tienen una vocación productiva fundamentalmente agrícola, que enfrentan problemas de productividad por falta de apoyo financiero para crear infraestructura, tecnificar sus labores, constituir empresas que agreguen valor a sus productos, diversificar la producción como opción al monocultivo y apoyar el potencial de actividades como la pesca, ganadería silvicultura, turismo, agroindustrias y minería. Son zonas expulsoras de población que emigran a otras partes del país y EUA en busca de oportunidades de desarrollo. Las dos regiones que se localizan en el norte del país se caracterizan por presentar desequilibrios e insuficiencias entre sus principales ramas productivas (algodón, ganadería, carbón y acero), con evidente repercusión en los estratos más desprotegidos de su población, que resistieron aún más la crisis de las principales industrias y enfrentaron la disminución del empleo y de los ingresos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, consistió en concentrar el desarrollo urbano y rural al objetivo central de alivio a la pobreza. Para esto diseñó el “Programa para superar la Pobreza 1995-2000” en donde las estrategias generales para la superación de la pobreza son:

- § Integralidad y continuidad de las acciones
- § Descentralización

- 
- § Orientación especial hacia las regiones de atención prioritaria
  - § Corresponsabilidad ciudadana y participación social
  - § Fortalecimiento de la asignación equitativa de los subsidios
  - § Promoción del desarrollo sustentable

A partir de este año la Sedesol formuló la Estrategia Integral para regiones prioritarias. Esta estrategia consiste, primero, en la identificación de esas regiones, compuestas de municipios en donde los índices de marginación son más severos; la realización de programas prioritarios en esas áreas para la construcción y mejora de los servicios básicos, infraestructura para salud, educación, empleo, vivienda y nutrición. De estas 91 regiones identificadas. Las 25 que tienen los peores niveles de desarrollo se componen de 688 municipios en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Puebla, Veracruz, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro, Chihuahua, Durango, México, Michoacán y Nayarit.

La estrategia para alcanzar el desarrollo regional en esas áreas consiste en una serie de acciones que consideran: integración, responsabilidad compartida, descentralización y visión a largo plazo para eliminar las causas estructurales de la pobreza. Las acciones se concentran en mejorar las condiciones de nutrición y educación, distribución y abastecimiento de productos básicos, empleos temporales e infraestructura social básica.

Además la Secretaría de Desarrollo Social determinó que los programas de desarrollo regional estuvieran estructurados sectorialmente bajo los lineamientos del Comité de Planeación para el desarrollo estatal (Coplade), donde se integran los diagnósticos, objetivos, estrategias y acciones concretas a realizar. Además, se promueve con las instituciones de crédito el financiamiento de acciones y la conformación de fondos especiales para el desarrollo. En relación con las ciudades,

---

el programa de Desarrollo Urbano 1990-1994 creó comisiones de desarrollo para coordinar las acciones de los diferentes niveles de gobierno así como de organismos privados y comunidades.

Los instrumentos de asistencia están actualmente organizados de acuerdo a los diferentes niveles gubernamentales. El Programa de Desarrollo Regional y Urbano está constituido por cinco fondos:

- 1) Fondo para el Desarrollo Regional y el empleo
- 2) Fondo de desarrollo Social Municipal (FDSM)
- 3) Fondos Regionales Indígenas
- 4) Fondo de Apoyo a Grupos Sociales Específicos
- 5) Fondo Nacional de Empresas Sociales (FONAES)

Los programas específicos comprendidos en el presupuesto bajo el encabezado de Desarrollo Regional y Urbano (que incluyen Alivio a la pobreza, el programa 100 ciudades y los programas de agua potable y vivienda) están ciertamente teniendo un fuerte impacto en sus objetivos, pero son insuficientes ya que no constituyen una política regional. Representa menos del 4.5% del presupuesto programable (menos del 1% del PIB), y por tanto no ofrecen ningún incentivo regional. Los recursos a fines específicos dentro de los presupuestos descentralizados).

Los programas específicos no se proponen resolver desigualdades entre estados ni entre regiones dentro de los estados. Estos no cambian los grandes desequilibrios en la prestación de educación, salud y empleo, ni tampoco resuelven los efectos de las crisis macroeconómicas, es decir, la disminución de los niveles de vida. Podemos darnos cuenta que el gobierno federal ha hecho esfuerzos en cuanto al combate a la pobreza conjugado con un desarrollo regional, pero es insuficiente ya que no se pueden sentar las bases para elevar el bienestar social de la población. En el siguiente capítulo se muestran los antecedentes que dieron origen a los programas actuales para el combate a la pobreza, y mas adelante se analizan individualmente.

## Capítulo III

### El Estado y el Combate a la Pobreza

#### 3.1 Antecedentes de la política social en México (El ramo 26)

En 1982 se propuso la creación del Ramo 26, promoción regional del Presupuesto de Egresos de la Federación. Su característica más importante sería integrar los recursos de, Coplamar, Programas Estatales de Inversión de los Convenios únicos de coordinación y otros de alcance regional.<sup>29</sup> Entre las ventajas de la creación del nuevo ramo presupuestal estarían hacer compatibles las acciones sectoriales con las necesidades regionales, en un marco de coordinación entre los tres órdenes de gobierno orientada básicamente a corregir las desigualdades económicas y sociales entre las regiones. A través de la operación del Ramo 26 en los años 90 se ha convertido en uno de los principales instrumentos de la descentralización del gasto social, a partir del Fondo de Desarrollo Municipal; respaldar con oportunidad a las múltiples necesidades locales y lograr un claro impacto social, donde se desarrollen las capacidades básicas de los individuos.

Los principios de la descentralización del Ramo 26 son:

- § Distribuir los recursos con transparencia.
- § Garantizar equidad en la asignación a estados y municipios.
- § Evitar discrecionalidad y asegurar que el presupuesto se destine sólo a acciones encaminadas a la superación de la pobreza.
- § Fortalecer la capacidad de decisión de los ayuntamientos.

---

<sup>29</sup> Del Valle Blanco, Enrique. *Política social y combate a la pobreza en México..* Política social. En *El economista mexicano*. Revista del Colegio Nacional de Economistas. Nueva época, Vol. I, núm. 4. Octubre-Diciembre de 1997.

---

Dos son las características básicas del proceso de descentralización de los recursos para superar la pobreza: el aumento gradual pero constante de los recursos y la forma de su distribución.

Hacia 1994 se había descentralizado 25% de los recursos del Ramo 26; en 1995 este porcentaje aumentó al 50% y desde 1996 alcanzó un 65% del total y se transfirió a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal. Durante 1997, se descentralizaron dos terceras partes de los recursos para las acciones de superación de la pobreza, bajo la figura del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM). Así como para asegurar que los recursos se distribuyan con equidad y en forma transparente entre los estados, el gobierno federal diseñó y aplicó a partir de 1996 una fórmula basada en indicadores de pobreza y rezago social.

Los Fondos Municipales de Solidaridad son un esquema descentralizado de recursos y decisiones, que apoyaban al municipio en su desarrollo mediante el fortalecimiento de la propia municipalidad para que en conjunto con la población, mejorará su capacidad de atención a las necesidades prioritarias de las comunidades sobre todo de las que más lo requieran.

*El Fondo de Solidaridad Municipal (FSM)* que se aplicó durante 1995 como el Fondo de Desarrollo Social Municipal que operó en el periodo 1996-1997 han sido los instrumentos de la estrategia de descentralización para la superación de la pobreza, a través de los cuales se han transferido decisiones y recursos a los ayuntamientos, fortaleciendo con ello su capacidad de atención y de respuesta a las demandas de la población en situación de extrema pobreza. A su vez los gobiernos estatales determinaron la distribución por municipio de los recursos del FDSM que les fueron asignados, empleando para ello una fórmula diseñada por ellos mismos y basada en los criterios de equidad y transparencia establecidos en la metodología federal.

Los propósitos del FDSM son:

- § Fortalecer la capacidad institucional y financiera de los municipios
- § Acercar las acciones de gobierno a los grupos sociales y comunidades a quienes van destinadas
- § Impulsar la participación social en la definición, ejecución y seguimiento de las obras, así como en la vigilancia en el uso de recursos.
- § contribuir al fortalecimiento de la institución municipal

*El Convenio de Desarrollo Social* es un instrumento en materia de coordinación en donde los ejecutivos Federal y Estatal acuerdan impulsar y apoyar la participación del Ayuntamiento y la población en la ejecución de acciones para superar la pobreza.

En los Convenios de Desarrollo Social se establecen, entre otros compromisos, la distribución equitativa, racional y transparente de los recursos del Ramo 26, la participación corresponsable de los ayuntamientos y comunidades, así como la difusión pública de los recursos asignados y de los resultados obtenidos.

Los recursos federales se complementan con inversiones de los estados. En los CDS se establecen los montos y porcentajes de participación de cada uno de estos dos órdenes de gobierno, otorgando prioridad en la asignación del gasto hacia aquellas regiones y comunidades que más lo necesitan.

Las acciones para superar la pobreza, los estados y municipios deciden de manera autónoma, acorde con una apertura programática que acota el destino del gasto, sobre el 65% de los recursos federales para la superación de la pobreza y de manera convenida sobre el otro 35%.

## La creación del Ramo 33

---

Como se había dado hasta 1997, la transferencia de los recursos hacia los estados y municipios se llevaba a cabo mediante la Ley de Coordinación Fiscal y el ejercicio descentralizado del gasto programable federal. Y es a partir de 1998 con las adiciones y reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, que se dio un paso definitivo en el proceso de descentralización de la política social, mediante la creación del Ramo presupuestal 33, que se le denominó: *Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios* y paralelamente la reestructuración del Ramo 26, al transferir la mayoría de sus recursos aplicados a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal al nuevo Ramo.

El avance de este proceso consiste en que los recursos descentralizados para el desarrollo social se transfieren a estados y municipios por Ley, y no por Convenio como se había estado dando. Esta vertiente de transferencias no permite usos diferentes a los que están dirigidos y responde a la necesidad de incrementar la eficacia en la aplicación del gasto público, por parte de las autoridades y administraciones locales para mejorar la cobertura y calidad de los servicios de educación básica y normal, salud e infraestructura social.

El Ramo 33 fortalece las haciendas locales, al institucionalizar y dar permanencia a los recursos que la Federación transfiere hacia los estados y los municipios. Se conforma por cinco Fondos, dentro de los cuales se encuentra el de *Aportaciones para la Infraestructura Social*, destinado a la realización de obras, acciones e inversiones en servicios básicos para la población en pobreza extrema, mismo que a su vez se integra por el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo para la Infraestructura Social Estatal. Los restantes fondos son: i) educación básica y normal; ii) servicios de salud; iii) fortalecimiento de los municipios y del Distrito Federal y; iv) aportaciones múltiples.

---

La inversión destinada al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se transfiere de la Federación a los estados de manera similar a la que hasta el ejercicio de 1997 se utilizó para la distribución de los recursos descentralizados del Ramo 26, o sea mediante la formulación de asignación de recursos que mide la magnitud e intensidad de la pobreza, asociada a metodologías explícitas y públicas que eliminan la posibilidad de discrecionalidad en la asignación y permiten que los estados y municipios conozcan su presupuesto desde los primeros días del año.

En los casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación por municipio de la fórmula antes señalada, se procederá a utilizar las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

- § Población ocupada que perciba menos de dos salarios mínimos,
- § Población de 15 años y más que no sepa leer ni escribir,
- § Población que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle y
- § Población que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad. *El Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)*, se orienta al financiamiento de obras y acciones de infraestructura social que benefician directamente a sectores de la población con los mayores niveles de pobreza.

En 1998, más del 52% de los recursos del FISM fue destinado a los ocho estados donde se expresan los mayores niveles de pobreza en el contexto nacional: Veracruz, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, México, Puebla, Michoacán y Guanajuato.

Los recursos del Ramo 26, que hasta 1997 se denominó *Superación de la Pobreza* y que a partir de 1998 se llama *Desarrollo Social y Productivo en regiones de pobreza*, se orientarán principalmente a proyectos de alcance regional y social, así como a propiciar la generación de empleos y el mejoramiento de las actividades

productivas de las zonas y grupos de mayor pobreza. En 1999 se reestructura el Ramo en cuatro fondos, bajo la denominación de Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza. A partir del año 2000 los recursos del Ramo 26 pasan a formar parte del Ramo 20 como programas para superar la pobreza.

En sí la descentralización ha permitido: distribuir de una manera equitativa y transparente el presupuesto, atender con oportunidad las demandas comunitarias, fortalecer las finanzas municipales, elevar la capacidad de gestión de los ayuntamientos e incrementar la participación social en la definición de las obras.

Un proceso de descentralización de recursos implica una mayor injerencia en la toma de decisiones de los estados y municipios, el cual no puede estar completo sin una estrategia de combate a la pobreza regional. El siguiente capítulo se refiere a los objetivos de la política social en México en las últimas dos décadas.

### 3.2 Objetivos de la Política Social en México

El Gobierno Federal ha buscado a partir de la década de los 80`s aproximadamente varias vertientes para lograr una estrategia de desarrollo social y de combate a la pobreza que incida en la reducción de las misma, y cuyos objetivos logren:

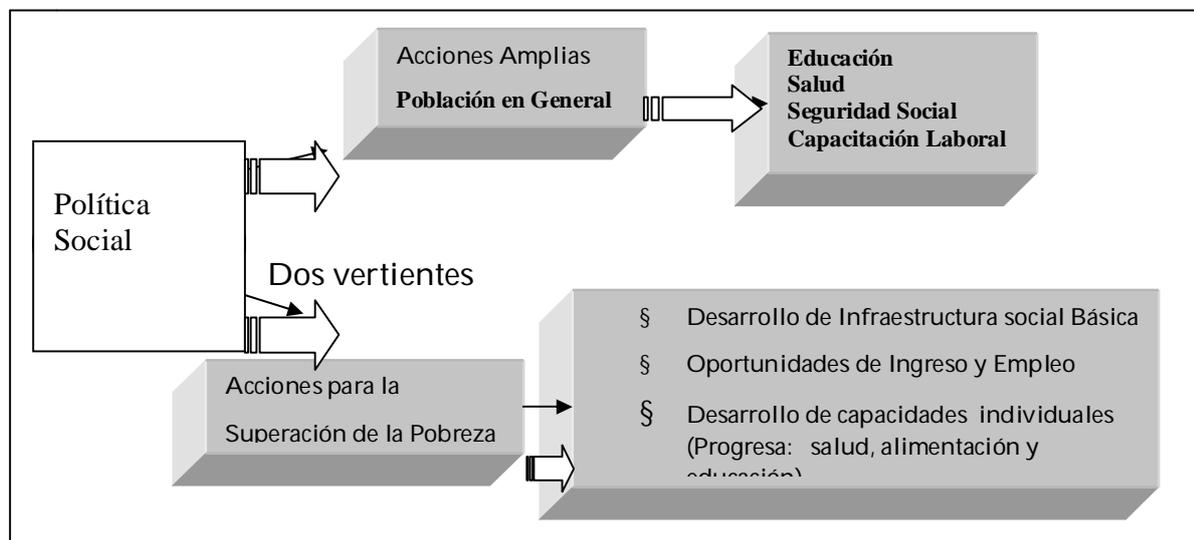
- § Superar la pobreza y la exclusión social,
- § Diseñar políticas de desarrollo que atiendan efectiva y diferenciadamente las distintas realidades sociales y económicas que conviven en la realidad nacional y, de manera especial, atender al sector social que padece las mayores carencias, y
- § Consolidar los mecanismos de coordinación necesarios para que las acciones de política social que desarrollan las distintas instancias de la administración pública confluyan en un esfuerzo integral que coadyuve a potenciar los efectos de las acciones que desarrolla cada uno de los actores involucrados en el desarrollo social.

Su estrategia se basa en dos líneas de acción *de políticas generales*:

- 1) Las políticas de acceso universal y,
- 2) Las políticas de superación de la pobreza, dirigidas a los grupos sociales más vulnerables y cuyas condiciones de vida les impiden acceder a los beneficios del desarrollo.

3)

## VERTIENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL



Fuente Trejo, Guillermo y Jones Claudio. *Contra la Pobreza. Por una Estrategia de Política Social*.1993.

Las acciones de cobertura universal son las más comúnmente usadas ( Educación, salud, seguridad social etc.) para tratar de proporcionar bienestar social a su población, pero en México conforme se ha incrementado los niveles de pobreza y de desigualdad se emprendieron acciones específicas para la superación de la pobreza, como la creación de oportunidades de ingreso y empleo; las referentes al desarrollo de infraestructura social básica y las de desarrollo de las capacidades individuales. Con políticas diferenciadas se pretende crear las condiciones necesarias para que las familias de escasos recursos tengan acceso a mejores niveles de vida y con una perspectiva que asegure su permanencia en el largo plazo. Buscando la equidad y orientando esfuerzos hacia el abatimiento de los rezagos básicos como vivienda, nutrición, educación y salud, se intenta desarrollar las capacidades productivas de las personas y las comunidades.

La política del actual sexenio en México para superar la pobreza se basa en *tres ejes rectores* de acción:

§ El desarrollo de las capacidades de las personas y las familias

§ La construcción de infraestructura básica municipal y,

§ La creación de oportunidades de empleo e ingreso

Esos ejes rectores, programas y acciones se apoyan en *cinco estrategias* fundamentales:

1) *Consolidar la integración* en los esfuerzos para incidir de manera directa y simultánea en los factores que determinan las condiciones de pobreza y desigualdad.

2) *Impulso a la participación social* en las tareas del desarrollo como un ingrediente insustituible para una exitosa implementación de toda estrategia de desarrollo social y combate a la pobreza.

3) *Promoción del desarrollo regional* a partir de un enfoque territorial del desarrollo. Se trata de descender la visión sectorial mediante la concentración de los esfuerzos en las regiones con mayor desventaja económica y social.

4) *Coordinación entre los órdenes de gobierno* para que el trabajo de las instituciones y las dependencias que incide en el desarrollo social del país, se apegue a criterios y mecanismos de coordinación que permitan avanzar de una manera complementaria y eficaz en la superación de la pobreza.

5) *Descentralización de recursos, funciones y atribuciones* para consolidar el papel de estados y municipios. La descentralización no es un fin en sí mismo, se trata de un proceso que permite plantear estrategias y llevar a cabo acciones con una doble perspectiva: por un lado que las autoridades locales cuenten con los elementos y recursos necesarios para responder con eficacia a las demandas sociales, y por otro, incrementar los recursos disponibles para dotar de servicios básicos a un mayor número de familias y combatir las causas estructurales de la pobreza y la marginación.

---

Se conforman *cuatro grandes vertientes* que se apoyan a su vez en programas, los cuales son:

a) *El combate a la pobreza*, que incluye acciones para el fortalecimiento del capital humano, físico y familiar apoyándose en cinco líneas de acción:

- § Acciones de política asistencial
- § Políticas de formación de capital humano
- § El Programa de educación, salud y alimentación
- § Acciones de formación de capital familiar
- § Desarrollo de infraestructura social básica

b) *El desarrollo productivo*, en el que se incluyen diversos programas que responden a las distintas necesidades de apoyo financiero de los productores del sector social; como:

- § Políticas de impulso al desarrollo productivo
- § Políticas de desarrollo de infraestructura física
- § Políticas de desarrollo de canales de comercialización, cadenas productivas y programas de capacitación
- § Programas de género que debe guiar a las acciones de desarrollo social

c) *El impulso de un desarrollo regional* más equitativo; basándose en las líneas de:

- § Abatimiento de las desigualdades entre regiones
- § Apoyo especial a los pueblos indígenas; y

d) *La promoción de la participación de todos los sectores* de la política social, a través de:

- § Las iniciativas y acciones para consolidar el carácter integral de la política social<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Moctezuma Barragán Esteban en *Política social de Estado*.

---

Conforme a la obligatoriedad de la Constitución en materia social, en la actualidad se reafirma este compromiso con el establecimiento de un contrato formal<sup>31</sup> con los objetivos de la política de desarrollo social descritos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 donde se busca la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales, como el de elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida, de manera prioritaria se establezca un plan frontal para la disminución de la pobreza y la exclusión social.<sup>32</sup>

Con el fin de atender las disparidades regionales, el Plan Nacional de Desarrollo establece una mayor prioridad a las zonas de mayores rezagos, por ello las regiones que registran las mayores carencias serán objeto de acciones prioritarias de acuerdo con su situación económica y social. En el siguiente capítulo se muestran los tres más importantes programas que se han implementado en México (pronasol, progresa y ahora oportunidades).

---

<sup>31</sup> Los contratos pueden ser formales o informales, ello dependerá de si son contratos escritos en la ley, y cumplimiento obligatorio; o en caso contrario, si son contratos validados únicamente por la tradición, los usos y costumbres y, serán autocumplidos por las partes sin la necesidad del poder público. Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía. Una Introducción al neoinstitucionalismo económico*. FE-UNAM. 1998.

<sup>32</sup> PODER EJECUTIVO FEDERAL. Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Junio de 1995. 177 pp.

### 3.3 Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol 1989-1992)

El gobierno federal diseñó el programa de Solidaridad para combatir los efectos sobre la población más pobre de la reducción del ingreso y del empleo provocada por la crisis de deuda y por las medidas adoptadas para sentar las bases de un crecimiento renovado.

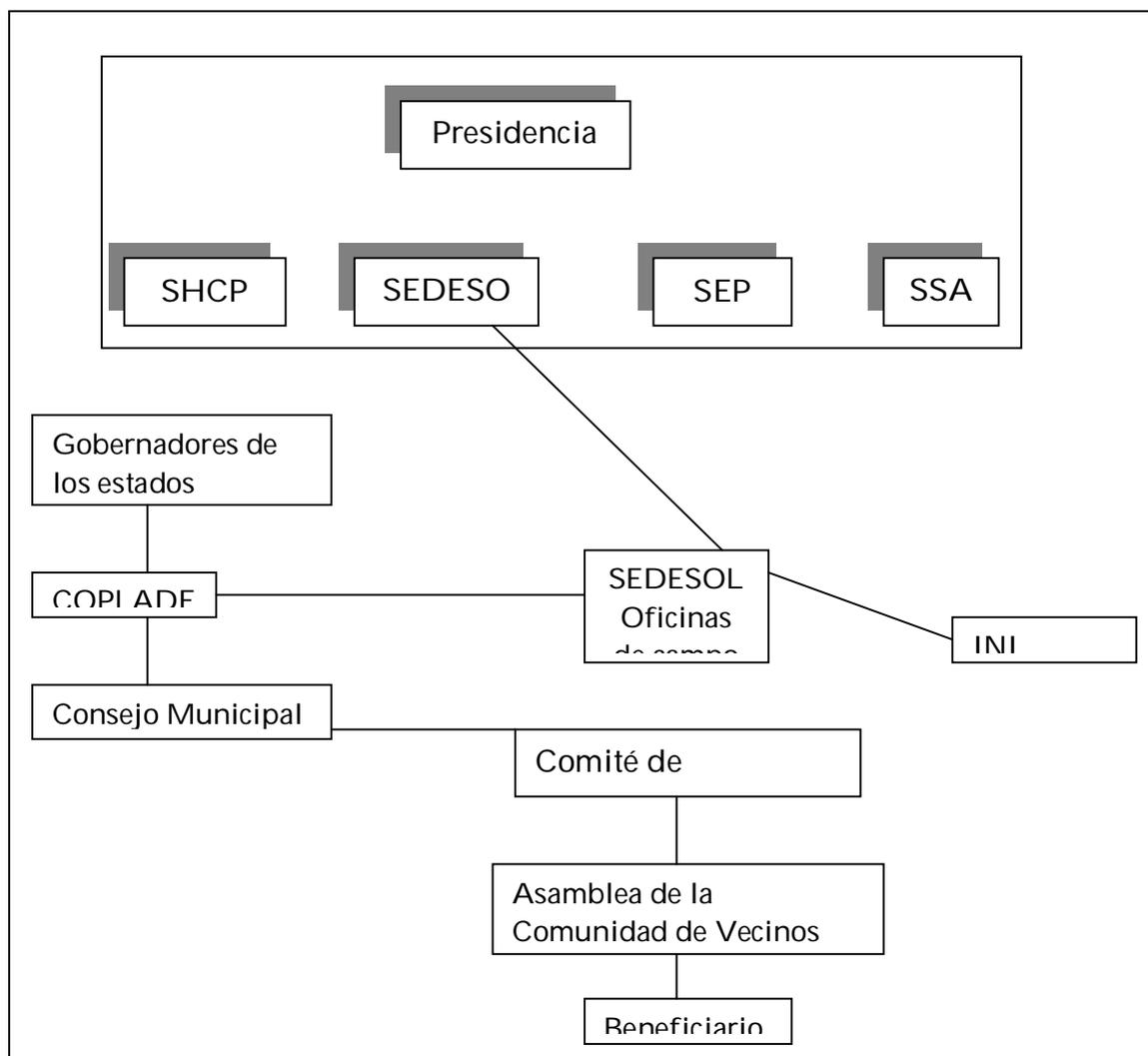
Solidaridad tenía como objetivo proporcionar una red de seguridad para los segmentos más frágiles de la sociedad, mejorando la efectividad y el efecto redistributivo del gasto social a través de una mejor selección de los beneficiarios. Asimismo, en cuanto a fondo social basado en la demanda, alienta la participación activa de los beneficiarios tanto en la elección como en la realización de los proyectos.

En sus inicios Solidaridad dependía de la Secretaría de Programación y Presupuesto y no fue creada ninguna estructura administrativa adicional. En 1992 el programa fue transferido a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). La responsabilidad global por la preparación de su presupuesto fue asignada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que atribuye los fondos de la Sedesol en una sola partida presupuestal federal (el ramo 26). A su vez, la Sedesol distribuye el dinero entre los estados, los cuales aportan ingresos adicionales en conformidad con los Convenios de Desarrollo Social, firmados por cada estado con la Secretaría. Los gobiernos estatales designan entonces los municipios que califican para recibir fondos.

En el plano local, los comités comunales o vecinales proponen los proyectos en respuesta a las demandas expresadas por los habitantes, son esos comités quienes tienen responsabilidad de supervisar la puesta en práctica de los proyectos.

La forma de operar Solidaridad es de la siguiente forma:

### Gabinete Técnico de Desarrollo Social



Nota.: SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social

SEP: Secretaría de Educación Pública

COPLADE: Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal

INI: Instituto Nacional Indigenista

Fuente: OCDE

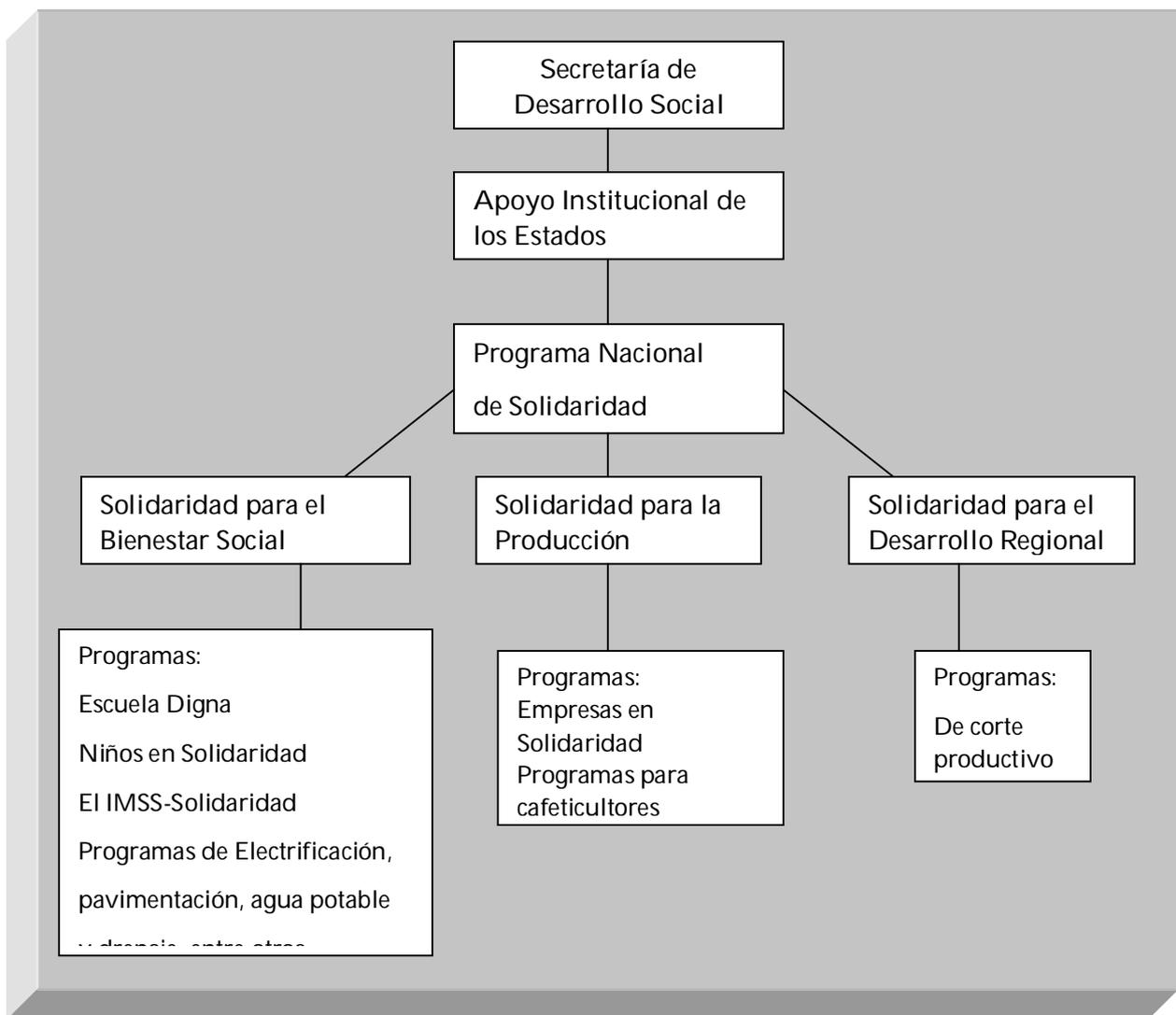
Los objetivos del Pronasol fueron:

- § La creación de las condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para la igualdad de oportunidades
- § El pleno desarrollo de las capacidades de la población, y La apertura de espacios de decisión a la participación social organizada de las comunidades.

Siendo sus principales características:

- § *Responsabilidad*: se sustentaba en una modernización económica y financiera, que generará los recursos necesarios para ejercer un gasto social sin recurrir al endeudamiento ni al gasto inflacionario, así como en una nueva forma de gestión gubernamental atenta a los compromisos y a las demandas de la sociedad.
- § *Participación*: Solidaridad se fundamentaba en el esfuerzo de los beneficiarios. Convocando a la iniciativa y organización comunitaria para hacer de ellas un instrumento fundamental en la solución de los problemas.
- § *Integralidad*: Solidaridad trataba de vincular estrechamente los aspectos que constituyeran y consolidaran el piso social básico; así como sentar las bases para el desarrollo de las capacidades productivas del individuo, la familia y la comunidad, y hacer partícipes de sus propósitos no sólo a los tres órdenes de gobierno, sino a los sectores social y privado.

A su vez Solidaridad se estructuró en base a tres líneas de acción, con las cuales pretendía asegurar la consecución integral de sus metas:



## Principios y Método de Trabajo

Solidaridad operó en todas sus acciones y proyectos con base en cuatro principios fundamentales:

1) *Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades.* El programa intentaba promover la articulación y apoyo de las demandas e iniciativas de la población; y el no imponer las decisiones ni establecer clientelismos o condiciones<sup>33</sup>. Las organizaciones adoptarían estrategias y métodos de trabajo propios para ejecutar los proyectos; la diversidad del país y de las formas de organización comunitaria se reflejarían en los resultados.

2) *Participación y organización plena y efectiva de las comunidades.* Las comunidades participarían en el diseño, en la toma de decisiones, la ejecución, el seguimiento, en el control y evaluación de los proyectos concertados. Su participación se expresaría con trabajo, recursos económicos, aportación de materiales de la región y a través de la vigilancia que ejercen sobre el destino de los recursos financieros, de tal forma que estos beneficiarían a quienes más lo necesitan.

3) *Corresponsabilidad.* Los proyectos desarrollados con Solidaridad fueron definidos en los convenios de Desarrollo Social firmados entre la Federación y los estados.

---

<sup>33</sup> En un principio ese era el objetivo pero se presto a otros fines que se alejaron mucho del programa, se analizará este punto con mayor detenimiento en la evaluación de los resultados.

---

En ellos se especificarían las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes, se definen también las prioridades locales y nacionales. Las obligaciones aceptadas por las dos esferas de gobierno se realizan sumando recursos y voluntades.

4) *Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.* Se intentaba que los recursos de Solidaridad fueran manejados y vigilados; así como también se le dieran una evaluación de los resultados. Para ello se establecería un manejo ágil, sencillo y oportuno de los recursos públicos, sin burocratismo ni centralismo. Estos eran los mecanismos de operación del Pronasol, los cuales pretendía eliminar vestigios de paternalismo, populismo o clientelismo para mejorar el bienestar de la población pobre.

### Los resultados del Pronasol

En comparación con programas similares de otros países en desarrollo, Solidaridad fue mucho más grande y tuvo un alcance mucho mayor, por lo que la evaluación de lo que se logró es también más difícil medir su relación costo-beneficio, no existe duda alguna de que, aunque sólo fuese por su tamaño, el programa tuvo un gran efecto en las condiciones de vida de muchos mexicanos a través de los proyectos de infraestructura, como escuelas clínicas rurales y electrificación.<sup>34</sup> Al mejorar el alcance y calidad de los servicios a que el público tiene acceso, estableció ciertas condiciones necesarias para aumentar en el mediano plazo los niveles de ingreso. En cuanto a los empleos creados por las empresas de Solidaridad, la mayoría fueron temporales; sólo fueron creados 85000 empleos permanentes en 9210 empresas del programa durante 3 años hasta noviembre de 1994.

---

<sup>34</sup> Entre 1989 y 1992, por ejemplo fueron construidos o renovados 273 hospitales, 655 pueblos fueron electrificados y más de 123,000 Km. de caminos recibió mantenimiento. Desde luego, es muy difícil juzgar si las obras públicas hechas en el marco de Solidaridad habrían sido realizadas de cualquier manera en ausencia del programa.

Lo que distinguió a Solidaridad del programa general de gasto público fue la naturaleza esencialmente cualitativa, en particular la manera en que se seleccionaba a los beneficiarios. Con todo, los mecanismos de selección formal sólo fueron empleados para dos programas de subsidio a alimentos (Tortivales y Liconsa), que forman parte de Solidaridad pero que CONASUPO administra de manera independiente.<sup>35</sup> En ambos casos, se suponía que la participación se limita a las familias cuyo ingreso es inferior al doble del salario mínimo, y la verificación, por medios relativamente simples, era hecha por trabajadores sociales. También se empleó la selección en el plano vecinal y se hizo la distribución de los alimentos a través de tiendas establecidas en las zonas pobres, con lo que se intentó desalentar un mal uso de esos programas por parte de quienes no son pobres. El principal límite de tal tipo de programas de subsidio a los alimentos consistió en que beneficiaron sobre todo a los pobres del medio urbano (pero no necesariamente a los más pobres de entre ellos), mientras que sus efectos en las zonas rurales son mucho menores.<sup>36</sup>

Un mecanismo alternativo para asegurar la focalización del gasto y cuyo uso cobró importancia en el marco de Solidaridad consistió en hacer que los beneficiarios seleccionaran sus proyectos. El hecho de que el programa se basará en la demanda pudo muy bien haber restablecido la confianza y la estima propia entre los beneficiarios. Sin embargo, ese mecanismo pudo no ser siempre el más apropiado: en general, los pobres no suelen ser los segmentos de la población que más capacidad tienen para expresar sus demandas y la falta de información puede

---

<sup>35</sup> El programa de Tortivales permite a los hogares inscritos recibir gratuitamente de las tiendas participantes un kilogramo de tortillas al día, mientras que Liconsa proporciona leche al 25% del precio del mercado.

<sup>36</sup> En el caso del programa de desayunos escolares, el sesgo en favor de las zonas urbanas se debe a la facilidad de acceso.

---

llevarlos a hacer selecciones inadecuadas sobre los proyectos que deseaban de Solidaridad. Por ello se arguye que “los programas de obras públicas puestos en práctica desde el centro son más adecuados para la focalización oportuna y en gran escala de los sectores más pobres”. Si bien es cierto que la mayoría de los observadores consideraban que, más que descentralizar, Solidaridad desconcentró la administración, reconocen también que el programa pudo fortalecer a los actores políticos (como las organizaciones no gubernamentales, ONG) que, en el largo plazo, podrían hacer presión para lograr la descentralización y la democratización.<sup>37</sup>

La experiencia de otros países, como Bolivia, cuyos programas de gasto social se basan en la demanda, demuestra que su éxito en motivar la participación y asegurar la transparencia depende parcialmente del papel que desempeñan las ONG. Ahora bien, sólo la apertura política permitirá que éstas puedan realmente hacer oír su voz en lo que se refiere a la administración de las finanzas de Solidaridad. Y esto es de especial importancia en el caso de México, donde tradicionalmente, los pobres que más capacidad tienen para expresar sus demandas son los vinculados al partido en el poder, que no son necesariamente los más pobres. Una de las estrategias más importantes que se desarrollaron es el Programa Nacional de Solidaridad el cual focalizó su atención en mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas, campesinas y de las colonias populares de los centros urbanos. Se estableció una relación agencia-principal donde se buscó la justicia social promoviendo la concertación como medio para definir consensos activos que sirvan de base a la participación comunitaria El

---

<sup>37</sup> Desde la perspectiva de la ciencia política, se ha hecho notar la ambigüedad del papel de solidaridad en la transición de un régimen político basado en el clientelismo, esto es, en las prebendas, a una democracia cabal que vaya mucho más allá de la garantía de elecciones competitivas. El resultado es más bien “la coexistencia bajo el mismo régimen formal de tres sistemas políticos *de facto* diferentes: los reductos atrincherados del autoritarismo, las vastas filas del semiclientelismo modernizado y los enclaves de la tolerancia pluralista”.

---

Pronasol también ha sido criticado principalmente por el carácter político del programa en donde los recursos han sido asignado políticamente a costa de los objetivos anti-pobreza del programa, donde sería necesario hacer una evaluación sistemática de su repercusión efectiva en la pobreza en función de estos últimos, pero es aquí donde encontramos las limitaciones más importantes del programa.

§ En primer lugar, fueron poco transparentes sus criterios de asignación, dado el nivel de generalidad en que se formularon sus objetivos, la complejidad y coordinación limitada del programa en sus numerosas líneas de actuación, y finalmente, los mecanismos participativos que se aplicaron en su asignación.

§ En segundo lugar, no se ha publicado información desagregada más allá del nivel estatal de las asignaciones realizadas por el Pronasol. Tampoco se cuenta con información sobre los costos y beneficios de los proyectos individuales financiados por este programa.

Estas limitaciones dificultan una evaluación *ex post* de los efectos del Pronasol sobre la pobreza en México. Es posible, sin embargo estimar su efectividad como programa anti-pobreza estatal, si comparamos las asignaciones óptimas que deberían de haber recibido los estados en función de su contribución relativa a la pobreza nacional en términos de una descentralización de recursos acompañadas en un marco del llamado nuevo federalismo. Si le adicionamos que se presentaron ciertos programas que guardan una marginal relación con las tres grandes líneas de acción del programa (bienestar social, Solidaridad para la producción y desarrollo regional) como la construcción de anillos periféricos (Aguascalientes) o periféricos (Zacatecas); de puentes fronterizos (Nuevo León); de ampliaciones de aeropuertos (Programa Nueva Laguna); dos proyectos de salud, vivienda y becas educativas para periodistas e hijos de periodistas; además de la simple

construcción de instalaciones deportivas (Programa de Oriente de Michoacán).<sup>38</sup> Desde el punto de vista de generación de empleos y de oportunidades para la población pobre son viables, pero el impacto y su evaluación es muy difícil de cuantificarlo.

Otro punto débil del Programa Nacional de Solidaridad fue tuvo una serie de implicaciones políticas, ya que uno de los puntos que se señalaban en su forma de operar era y que debería de generar una mayor transparencia en el manejo de recursos, contribuiría se dieran nuevos liderazgos, fomentados en la organización propia de la comunidad en la formación de sus comités. Los cuales eran de cuatro tipos:

- § Los comités vírgenes; es decir los que se organizan espontáneamente al margen de cualquier organización preexistente;
- § Los comités que surgen a partir de la convocatoria del presidente municipal, pero que atraviesan por su primer experiencia organizativa;
- § Los que nacen montados en las estructuras y en las organizaciones del PRI; y,
- § Los que encuentran sus orígenes en organizaciones previamente existentes, ya sea de partidos de oposición o políticamente independientes<sup>39</sup>

La existencia de comités que no estuvieran ligados a ningún partido permitiría que la población tuviera nuevamente capacidad de gestión y no estén a expensas de los intereses y ambiciones de los grupos de interés y se reproduzca de esta manera el corporativismo como tradicionalmente había sucedido. Con la creación de gestión y autonomía de los comités se pretendía crear una estructura política más sólida y acorde a las circunstancias en donde las demandas de los pobres no se

---

<sup>38</sup> *Ibíd.* Trejo Guillermo y Jones Claudio. Pág. 187.

<sup>39</sup> *Ibíd.* Trejo Guillermo y Jones Claudio. Pág. 189.

---

vieran cubiertas por medio de relaciones clientelares y que los recursos fueran asignados en función de las necesidades sociales y de la organización territorial y no en función de la organización política y social representada más en número que por necesidades reales. La acción colectiva que emprende la población pobre depende en muchos casos de un agente específico que es el encargado de legitimizar y movilizar el apoyo de aquellos para los triunfos electorales y en general para que las necesidades de servicios públicos elementales como luz, drenaje, pavimentación, apoyos alimenticios, etc.

Estas dirigencias para el proceso político son los encargados de estar bajo las ordenes de grupos de interés, así como tener una relación clientelar hacia los beneficiados de las políticas sociales; generalmente este liderazgo termina en algún puesto de elección, lo que hace que se comporten maximizando sus beneficios y se conduzcan bajo una serie de incentivos personales, dejando a un lado los objetivos de política social, teniendo una disminución en la efectividad de los programas y una pérdida de recursos.

En agosto de 1997, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), para intensificar el combate a la pobreza, tratando de atacar sus causas de manera integral. El gobierno de la República, aplicó una política de desarrollo social integral, a la que destinó casi el 60% del gasto programable. Una de las estrategias en que se sustentó la política para superar la pobreza es la de orientar la atención y recursos institucionales primordialmente hacia regiones y grupos sociales que, por su dispersión geográfica y condiciones de pobreza, no se benefician tanto de las actividades económicas como de las acciones amplias de desarrollo social. En el siguiente punto se analizara con mas detalle este programa y sus resultados principales.

### 3.4 El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa 1994-2000)

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) es una acción del Gobierno Federal para ampliar las oportunidades y complementar el ingreso de millones de familias mexicanas que viven en condiciones de pobreza extrema. Progresa busca remover los obstáculos que impiden a las familias pobres acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de su salud, así como beneficiarse de la formación y capacidades que se adquieren a través de una educación básica adecuada. En esencia, se busca asegurar que estas familias tengan a su alcance oportunidades de satisfacer las necesidades básicas que representan la educación, la salud y la alimentación para el desarrollo de sus miembros y el bienestar familiar.

La Secretaría de Desarrollo Social es responsable de la coordinación general del Programa, a través de la Coordinación Nacional de Progresa, Conprogresa, órgano desconcentrado de esta Secretaría, creado con el objeto de formular, coordinar y evaluar la ejecución de Progresa. Conprogresa cuenta con un Consejo, integrado por los titulares de las Secretarías de Desarrollo Social, quien lo preside, de Educación Pública, de Salud y de Hacienda y Crédito Público. En la operación de Progresa participan, a nivel federal, las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud. Bajo la coordinación de esta última, en la que recae la articulación de acciones del Sector Salud, participa también el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través del Programa IMSS-Solidaridad.

---

A nivel estatal, los gobiernos de las entidades federativas son los responsables de los servicios de educación básica y de la atención a la salud de la población abierta, así como de la operación de los componentes respectivos de Progresá. Este programa cuenta también con el apoyo de las autoridades municipales para el desarrollo de sus acciones: participan en la revisión de las localidades a incorporar al Programa, con el fin de apoyar en la verificación de que cuenten con acceso adecuado a los servicios de educación y salud..

Dentro de la estrategia para la superación de la pobreza dirigida al desarrollo de las capacidades y potencialidades de las personas, este programa persigue los siguientes objetivos:

- § Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de los niños, niñas y de sus madres, brindando suficientes servicios escolares y de cuidado de la salud de calidad, así como ayudas alimentarias.
- § Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar.
- § Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.
- § Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresá para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera, así como sumar los esfuerzos

e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al Programa.

El Programa inició sus actividades el 8 de agosto de 1997 y ha ido ampliando su cobertura por etapas. A fines de 1997, se habían incorporado a Progresá 400 mil familias de más de 10 mil localidades, de 466 municipios en 12 estados. Un año después, atendía a 1.9 millones de familias beneficiarias de 30 estados. Hoy en día el Programa continúa ampliándose y al finalizar el mes de septiembre de 1999, el número de familias que reciben sus apoyos ascienden a 2.3 millones, operando así en 31 estados de la República y abarcando aproximadamente 49 mil localidades altamente marginadas, en casi 2 mil municipios.

### **Localidades PROGRESA, 1997-1999**

#### **Familias Beneficiarias Progresá<sup>40</sup> (a septiembre de 1999)**

Estado	Municipios	Localidades	Familias Beneficiarias
Aguascalientes	11	79	861
Baja California	4	100	1,917
Baja California Sur	5	73	1,988
Campeche	11	466	29,114
Coahuila	28	461	20,982
Colima	10	98	4,000
Chiapas	110	4,706	248,124
Chihuahua	40	1,072	17,518
Durango	39	874	24,389
Guanajuato	46	2,570	101,769
Guerrero	76	3,350	185,768
Hidalgo	76	2,569	106,056
Jalisco	116	2,085	40,990
México	65	2,123	152,852
Michoacán	111	3,379	140,064
Morelos	33	305	18,413
Nayarit	20	739	38,016
Nuevo León	24	695	16,139
Oaxaca	394	3,206	178,645

Puebla	207	3,277	206,965
Querétaro	18	966	38,093
Quintana Roo	6	301	19,075
San Luis Potosí	58	2,992	105,945
Sinaloa	18	1,871	68,719
Sonora	33	612	27,162
Tabasco	17	1,109	66,893
Tamaulipas	35	1,142	37,276
Tlaxcala	29	201	11,168
Veracruz	189	4,970	254,112
Yucatán	99	651	63,657
Zacatecas	56	1,692	74,518
Total	1,984	48,734	2,301,188

Secretaría de Desarrollo Social, "Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación" Primeros Avances, 1999, MÉXICO

Progresas se enfoca en tres aspectos relativos al funcionamiento de las personas: la nutrición, la salud y de la mortalidad prematura, y el acceso a la educación. Estos aspectos constituyen para Progresas los pilares sobre los cuales se fundamenta el esfuerzo contra la pobreza.

A diferencia de otros programas, el programa Progresas se empezó a enfocar en la familia y no tanto al individuo, o por lo menos esta era su intención. Teniendo como idea que el desarrollo de las capacidades de cada uno de sus miembros sólo se logra si los recursos se comparten y que en la medida en que las personas participen del bienestar familiar, participarán en el desarrollo de la comunidad. Otro aspecto es que se plantea la intención de mejorar la condición de la mujer y potenciar el papel decisivo que desempeña en favor del desarrollo familiar y comunitario pretendiendo con esto la reducción de las disparidades sociales que prevalecen entre hombres y mujeres, principalmente en zonas marginadas.

Existe consenso acerca de la importancia de la complementariedad entre Educación, Salud y Alimentación y sobre el hecho de que para potenciar su

efectividad es necesario que confluyan al nivel individual. Los esfuerzos que se empleen en la educación no rendirán los mismos frutos si no van acompañados del combate a la desnutrición que garantice el adecuado desempeño físico de los individuos. Tampoco se aprovecharán de manera óptima los intentos para mejorar la salud si no van a la par de una educación integral que promueva el combate y la prevención de las enfermedades. La educación es un factor fundamental para que los individuos se incorporen plenamente a la vida social, política y económica del país. Una de las ideas que plantea este programa es que para las familias en condición de pobreza, el trabajo es el principal recurso (y muchas veces el único) con el que cuentan para hacerse de un ingreso, por lo que la inversión en el desarrollo de sus capacidades básicas es una vía estratégica para mejorar su condición y que accedan a mejores oportunidades de bienestar.

La manera de *focalizar* las acciones del Programa, que buscan contrarrestar las causas críticas que generan las condiciones en las que viven las familias en pobreza extrema, se hace mediante *la selección de beneficiarios*.

La selección de las localidades en donde opera Progresá y de las familias en pobreza extrema se lleva a cabo mediante diversos criterios que a continuación se muestran.

La identificación de las familias beneficiarias de Progresá consta de tres etapas:

- § Una focalización geográfica, a través de la cual se determinan las localidades con mayor marginación y se verifica su acceso a servicios de educación básica y salud.
- § En todas las localidades seleccionadas se recolecta, a modo de censo, información socioeconómica de cada hogar, con la cual es posible identificar las familias beneficiarias.

- § Una vez hecha la identificación, la relación de las familias resultante se presenta a las comunidades en asamblea para que, en su caso, emitan opiniones para su depuración o sugerencias de inclusiones.

### Componentes de Progresá

Progresá está integrado por tres componentes:

- § Apoyos educativos para facilitar que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa, fomentar su matriculación y asistencia regular a la escuela, así como que los padres participen en su mejor aprovechamiento escolar.
- § Atención básica a la salud de todos los miembros de la familia, un cambio en la orientación y utilización de los servicios de salud, con la participación, tanto de las familias como de las instituciones proveedoras de servicios, que derive en una actitud preventiva.
- § Apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias pobres, principalmente de niños y niñas, así como de las mujeres, quienes por lo general son los miembros de los hogares que más sufren carencias nutricionales.

### *Componente de Educación*

Otorga becas educativas para los miembros del hogar menores de 18 años que cursen grados escolares entre el tercero de primaria y el tercero de secundaria.

- § Las becas se otorgan bimestralmente a lo largo de los meses que abarca el ciclo escolar. Éstas tienen dos particularidades: su monto es creciente a medida que el grado a cursar es más alto; y, en el nivel de secundaria, las

becas para las mujeres son relativamente superiores a las de los hombres, debido a una mayor deserción de éstas.

- § Útiles escolares o apoyos para su adquisición para los hijos inscritos entre tercero de primaria y tercero de secundaria.

El apoyo para útiles es proporcionado en especie o en recursos monetarios. Al inicio del ciclo escolar se otorga un apoyo monetario a todos los alumnos beneficiarios del Programa inscritos entre tercer y sexto grado de primaria para adquirir útiles escolares; sin embargo, en algunas localidades se hace entrega de un paquete de dichos útiles (de acuerdo con las normas del Consejo Nacional de Fomento Educativo).

### Componente de Salud

El componente de salud ofrece atención primaria a fin de reducir la incidencia de enfermedades en los miembros de las familias, y mejorar los niveles de salud entre sus integrantes, así como contribuir a elevar los indicadores de salud entre la población,

Estrategias específicas:

- § Proporcionar de manera gratuita un Paquete Básico de Servicios de Salud.<sup>41</sup>
- § Prevenir y atender la desnutrición de los niños menores de 5 años de edad.
- § Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante información y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene.
- § Reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional Las instituciones estatales de salud, a través de los programas regulares del sector con la participación que corresponda al Gobierno Federal, aplican una estrategia de fortalecimiento de la infraestructura de salud disponible en las regiones donde opera el Programa.

---

<sup>41</sup> Se cuenta con un protocolo de la frecuencia de atención, según la edad y la condición de vulnerabilidad de los miembros de cada familia

### Componente de Alimentación

Se otorgan dos tipos de apoyos para mejorar la alimentación de las familias en condición de pobreza extrema.

- § Prevención de la desnutrición infantil. suplementos alimenticios a aquellos integrantes de la familia con mayores condiciones de riesgo de sufrir deterioros en su estado nutrición.
- § Un apoyo monetario a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad y la diversidad de su consumo de alimentos y elevar su estado nutricional.

Para poder recibir este apoyo monetario, las familias beneficiarias deben completar sus visitas periódicas de cuidados a la salud, y las madres de familia asistir a las sesiones de educación para la salud.

### Conclusiones del programa.

Habría que decir que si se dieron algunos contrastes relevantes en términos generales, pues si se compara la situación que guardaban las familias beneficiarias antes de la puesta en marcha del programa y los cambios que dichas familias sufrieron muestran que son atribuibles a los beneficios del Programa. Sin embargo es bien sabido que además de apoyos monetarios es indispensable generar también oportunidades productivas y bien remuneradas, así como medios que alienten y faciliten la integración de las familias pobres a los procesos sociales y económicos. Progresá intentaba ayudar a las familias más pobres para que lograran superar gradualmente su condición de marginación mediante apoyos de diversa índole, pero la parte medular de sus apoyos radicaba en apoyos monetarios y no la formación de capital humano.

El programa Progresá siguió operando hasta que en marzo del 2002 Vicente Fox, presidente de la república que sucedió a Zedillo anunció la transformación del programa "Progresá" en el programa de Desarrollo Humano (Oportunidades) y con ello ha buscado responder al combate a la pobreza. El programa oportunidades es prácticamente el mismo, pero con otro nombre el cual se muestra en el capítulo siguiente.

## Capítulo IV

### 4.1 Programa de Desarrollo Humano. (OPORTUNIDADES)

Oportunidades es una de las principales acciones del gobierno federal en el presente sexenio para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema de zonas rurales y urbanas al otorgar apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso a más de 5.5 millones de familias lo que significan aproximadamente 21 millones<sup>42</sup> de mexicanos en todo el país. En el programa Oportunidades participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como los gobiernos estatales y municipales. Fue dado a conocer por el presidente Vicente Fox en marzo del 2002 como parte del plan nacional de desarrollo 2002-2006.

#### Características del Programa

- La corresponsabilidad: se planea que las familias sean parte activa de su propio desarrollo, superando el asistencialismo y el paternalismo. La asistencia de los niños a la escuela y de las familias a las unidades de salud constituye la base para emitir los apoyos monetarios que se entregan a las familias beneficiarias, y son la única condición para permanecer dentro del Programa.
- Cuenta con un sistema de selección de beneficiarios basado en las características socioeconómicas del hogar, lo que permite focalizar los recursos a las familias que realmente lo necesitan, superando los subsidios y apoyos discrecionales y definidos con criterios políticos.

---

<sup>42</sup> Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002-2006, Primera edición, 2003  
<http://www.oportunidades.gob.mx>

- Oportunidades tiene como prioridad fortalecer la posición de las mujeres en la familia y dentro de la comunidad. Por tal razón, son las madres de familia las titulares del Programa y quienes reciben los apoyos monetarios.
- En el ámbito educativo, a partir del primero de secundaria el monto de las becas escolares es mayor para las mujeres, dado que su índice de deserción aumenta a partir de ese grado.
- En el cuidado de la salud, las mujeres embarazadas reciben una atención especial con un protocolo de consultas para cuidar el desarrollo del embarazo, la salud de la madre y prevenir partos con riesgo
- Las transferencias monetarias a las familias beneficiarias se realizan directamente a través de instituciones liquidadoras, sin la intermediación de autoridades o líderes políticos, lo que garantiza la transparencia en su distribución
- Para acercar más la entrega de los apoyos monetarios a las familias, se han buscado nuevas acciones como la entrega vía el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), lo que abre la posibilidad de ahorrar y tener acceso al crédito popular
- Oportunidades es evaluado cada año por instituciones independientes, nacionales y extranjeras, para poder medir su impacto en la educación de las niñas y niños, la salud y nutrición de las familias y la dinámica de consumo, la condición de la mujer, la participación comunitaria y la eficiencia en la focalización de los apoyos.

## OBJETIVO

Mejorar las condiciones de educación, salud y nutrición de las familias en pobreza extrema de zonas rurales y urbanas, mediante el otorgamiento de becas educativas, suplementos alimenticios, servicio médico y la entrega de apoyos monetarios.

### Población Objetivo

Oportunidades atiende a hogares en extrema pobreza de localidades rurales y urbanas. Se entiende por hogar al conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidas o no por un parentesco, y que comparten los gastos de manutención y preparan sus alimentos en la misma cocina.

### Focalización.

Los apoyos de Oportunidades no se otorgan a petición de personas, sino a través de procesos de selección de familias en zonas rurales y urbanas. En ambos casos, la selección de los beneficiarios está basada en rigurosos sistemas de evaluación de las condiciones socioeconómicas del hogar para definir si realmente requiere ser incorporado. En este sentido, son elegibles las familias en situación de pobreza alimentaria o de capacidades, es decir, aquellas cuyo ingreso no alcanza para cubrir sus necesidades de alimentación, o que si pueden hacerlo, ya no les alcanza para salud y educación.

Oportunidades surgió como un programa de atención de la pobreza rural, pero en 2002 amplió su cobertura hacia las zonas urbanas, atendiendo en primera instancia a ciudades con menos de un millón de habitantes. El reto es que en 2006 brinde apoyos en todo el país, cubriendo ciudades con más de un millón de habitantes y de todas las zonas rurales para llegar a un padrón de 5.5 millones de beneficiarios.

### Criterios de Selección

El proceso de identificación de las familias beneficiarias consta de dos etapas: 1. Selección de zonas altamente marginadas o con concentración de pobreza extrema  
Para ser elegibles, las localidades deberán:

En zonas rurales:

- Ser seleccionadas con base en el índice de marginación del Consejo Nacional de Población (Conapo). Tienen prioridad las localidades con mayor concentración de hogares en pobreza extrema

En zonas urbanas:

- Ser seleccionadas utilizando la información estadística disponible acerca de las localidades, áreas geoestadísticas básicas, colonias o manzanas. Se seleccionan primero las ciudades medias. Según la selección, se identifican zonas de atención (de influencia) en torno a estas ciudades. Las zonas de atención dependen del tamaño de la ciudad
- Al elegir las localidades se verifica que tengan servicios de educación y salud. Este es un requisito indispensable para que la localidad sea elegible, pues de lo contrario las familias no podrán cumplir sus corresponsabilidades



Fuente: Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003 publicado en Marzo 2004 por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y por el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). <http://www.oportunidades.gob.mx>

## Identificación de hogares en condiciones de pobreza extrema

Para ser elegibles, los hogares deberán:

- Localizarse en zonas rurales y urbanas previamente identificadas

En zonas rurales:

- Recibir una visita domiciliaria para llenar la Cédula de Características Socioeconómicas de los Hogares

En zonas urbanas:

- Asistir a un módulo establecido por el Programa para complementar el llenado de la Cédula de Inclusión para saber si es un potencial beneficiario:

§ Si con la información de la Cédula se define que no es un posible beneficiario, se le notifica en ese momento

§ Si con la información de la Cédula se define que es un posible beneficiario, se aplica la Cédula de Características Socioeconómicas de los Hogares

- Recibir una visita domiciliaria para llenar la Cédula de Verificación y corroborar visualmente la información proporcionada en el módulo

En zonas rurales y urbanas:

- La información debe ser proporcionada por un residente habitual en el hogar, de por lo menos 15 años de edad y que conozca los datos de los miembros
- Con base en la información socioeconómica, se realiza un análisis con una técnica estadística homogénea para todo el país y que sirve para determinar la condición de pobreza extrema del hogar y su inclusión en el Programa Después del llenado de la cédula se asigna a cada hogar y a todos sus miembros un número de identificación para mantener la confidencialidad de la información. El número de familias beneficiadas no está determinado de antemano, pues depende de las características de los hogares.

Ejecución del programa.

#### Apoyos monetarios

La Coordinación Nacional de Oportunidades es responsable de la entrega de apoyos monetarios mediante instituciones liquidadoras especializadas. La entrega se coordina con Telecomm, los bancos y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) y la red de entidades de ahorro y crédito popular.

#### Útiles escolares

Las autoridades estatales y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) son responsables de la entrega de paquetes de útiles escolares a los becarios inscritos. En las escuelas donde no se reparten útiles escolares, los becarios reciben el equivalente en efectivo.

#### Suplementos alimenticios

- La SSA<sup>43</sup> es responsable de la adquisición de los suplementos. La SSA, el IMSS y las autoridades estatales de salud son responsables de su entrega y abasto

#### Citas médicas y asistencia escolar

- Las autoridades estatales de salud, las delegaciones y los programas federales, en su caso, son responsables de otorgar servicios de salud. El personal de las unidades médicas programa las citas de los integrantes de la familia y registra su asistencia a las sesiones mensuales de comunicación educativa en materia de salud, nutrición e higiene

---

<sup>43</sup> Secretaría de Salud

- Las autoridades de salud y educación básica estatales se encargan de comprobar la asistencia a las citas médicas, a las sesiones mensuales de comunicación educativa de salud, y a las escuelas primaria y secundaria. La certificación de educación media superior se realiza mediante un proceso de certificación electrónica. La Coordinación Nacional de Oportunidades informa periódicamente a la SEP, SSA, IMSS y gobiernos estatales los resultados de la certificación. La operación del Programa en los estados se formaliza a través de los convenios multianuales de desarrollo social.

#### Padrón de Beneficiarios

A cargo de la Coordinación Nacional de Oportunidades.<sup>44</sup>

#### Promoción y Difusión

Responsables: Coordinación Nacional de Oportunidades Información:

- Corresponsabilidades de los beneficiarios en el Programa
- Mecanismos para que los beneficiarios denuncien presiones clientelares y partidistas
- Nuevas acciones de apoyo para las familias beneficiarias del Programa
- Atención de dudas y comentarios respecto de la operación del Programa

#### Incorporación al Programa

- La Coordinación Nacional de Oportunidades convoca a las familias seleccionadas a una reunión para su incorporación.

En zonas rurales:

La incorporación se realiza en asambleas comunitarias con las familias de la localidad. Si la asamblea no se realiza, la incorporación se hace individualmente o por grupos pequeños.

---

<sup>44</sup> Lic. Rogelio Alberto Gómez-Hermosillo Marín, Coordinador Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

En zonas urbanas:

La incorporación se realiza en reuniones de orientación sólo con las familias beneficiarias.

- En los eventos de incorporación se informa acerca de los objetivos y apoyos del Programa y de las responsabilidades de las familias
- La titular beneficiaria recibe una Cartilla Familiar para la programación de sus citas médicas y sus sesiones de comunicación educativa en materia de salud, nutrición e higiene. El becario de educación media superior recibe un Carnet de Certificación de Asistencia a Sesiones de Salud
- Las titulares beneficiarias deben registrarse en la unidad de salud asignada y certificar la inscripción de los niños(as) en la(s) escuela(s) La Coordinación Estatal del Programa solicita a los municipios nombren a un enlace que actuará como vínculo del Programa con las familias beneficiarias. El enlace no es personal del Programa. Debe mantener una posición partidista y transparente, a la par de brindar una atención de calidad a los beneficiarios de Oportunidades.

Identificación de la titular beneficiaria

- En cada familia beneficiaria se identifica una titular, generalmente la madre de familia o la persona encargada del cuidado de los niños. Cuando no hay mujeres, el jefe de hogar es el titular. La titular beneficiaria recibe los apoyos monetarios Las titulares reciben un documento de identificación que las acredita para la recepción de los beneficios.

## 4.2 Componentes del programa

## Cobertura educativa

ESTADO	BECARIOS DE PRIMARIA	BECARIOS DE SECUNDARIA	BECARIOS DE EMS	TOTAL DE BECARIOS
Aguascalientes	13 295	6 557	1 605	21 457
Baja California	7 131	3 384	850	11 365
Baja California Sur	3 285	1 884	781	5 950
Campeche	29 974	16 846	7 441	54 261
Coahuila	21 629	11 380	3 501	36 510
Colima	7 677	4 237	1 057	12 971
Chiapas	289 000	140 494	49 238	478 732
Chihuahua	24 353	11 233	3 993	39 579
Durango	34 983	18 610	4 336	57 929
Estado de México	178 925	91 433	21 124	291 482
Guanajuato	133 605	63 274	14 704	211 583
Guerrero	188 131	84 635	30 817	303 583
Hidalgo	108 487	61 886	18 805	189 178
Jalisco	56 837	25 130	4 797	86 764
Michoacán	170 500	80 239	18 556	269 295
Morelos	41 374	22 213	7 266	70 853
Nayarit	24 387	16 164	5 975	46 526
Nuevo León	11 105	6 381	1 645	19 131
Oaxaca	239 673	115 823	41 557	397 053
Puebla	198 062	102 717	35 094	335 873
Querétaro	47 706	22 885	4 446	75 037
Quintana Roo	26 098	14 765	5 421	46 284
San Luis Potosí	96 886	56 086	16 594	169 566
Sinaloa	59 041	34 132	17 868	111 041
Sonora	31 117	15 608	7 334	54 059
Tabasco	74 536	47 051	20 283	141 870
Tamaulipas	39 998	22 394	7 691	70 083
Tlaxcala	22 573	11 532	3 878	37 983
Veracruz	289 833	149 350	58 158	497 341
Yucatán	65 374	36 183	12 910	114 467
Zacatecas	53 012	36 083	9 026	98 121
<b>TOTALES</b>	<b>2 588 587</b>	<b>1 330 589</b>	<b>436 751</b>	<b>4 355 927</b>

Nota: Fuente: Secretaría General de Estudios Demográficos, Estadística del Programa de Oportunidades

Fuente: Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003 publicado en Marzo 2004 por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y por el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). <http://www.oportunidades.gob.mx>

### Beneficios

Servicios y recursos económicos

#### 1. Componente educativo

## a. Becas

- Educación básica: para niños, niñas y jóvenes menores de 18 años, miembros de familias beneficiarias inscritos en los grados escolares de 3° de primaria a 3° de secundaria
  - Educación media superior: para jóvenes de entre 14 y 20 años inscritos en el nivel medio superior
  - Las becas se entregan bimestralmente durante los diez meses del ciclo escolar
- Montos: los apoyos para becas en el semestre enero-junio de 2003 son los siguientes

<b>MONTOS DE LOS APOYOS MONETARIOS DE OPORTUNIDADES</b>									
Apoyo para alimentación \$ 150.00									
PRIMARIA				SECUNDARIA			EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR		
TERCERO	CUARTO	QUINTO	SEXTO	PRIMERO	SEGUNDO	TERCERO	PRIMERO	SEGUNDO	TERCERO
MUJERES Y HOMBRES				MUJERES			MUJERES		
\$ 100.00	\$ 115.00	\$ 150.00	\$ 200.00	\$ 310.00	\$ 340.00	\$ 375.00	\$ 565.00	\$ 600.00	\$ 635.00
				HOMBRES			HOMBRES		
				\$ 290.00	\$ 310.00	\$ 325.00	\$ 490.00	\$ 525.00	\$ 555.00

Estas cantidades son por mes. Los apoyos se entregan cada dos meses.

- Tope de apoyo mensual a familias con hijos en primaria y secundaria: \$ 915.00
- Tope de apoyo mensual a familias con hijos en educación media superior: \$ 1,550.00

Fuente: Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003 publicado en Marzo 2004 por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y por el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). <http://www.oportunidades.gob.mx>

Corresponsabilidad: para entregar los apoyos es necesario que los becarios asistan regularmente a la escuela.

## b. Útiles escolares

- Primaria: se entrega un paquete de útiles escolares o un apoyo monetario para su compra al inicio del ciclo escolar. Al inicio del segundo semestre se entregará un apoyo monetario para su reposición
- Secundaria y media superior: se entrega el apoyo monetario anual al inicio del ciclo escolar

Montos:

- Primaria: paquete de útiles escolares o 135 pesos al inicio del ciclo escolar y 65 a mitad del ciclo para su reposición
- Secundaria y media superior: 250 pesos al inicio del ciclo escolar

Corresponsabilidad: para entregar los apoyos se requiere que el becario esté inscrito, con certificación del personal de la escuela.

### 2. Componente de salud

- a. Se proporciona gratuitamente a todos los miembros de las familias beneficiarias el Paquete esencial (básico) de servicios de salud. Tienen prioridad las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, y los(as) niños(as) menores de cinco años.
- b. Se entregan suplementos alimenticios a los(as) niños(as) entre cuatro meses y dos años de edad, a los(as) niños(as) de dos a cinco años con problemas de desnutrición, así como a las mujeres embarazadas y en lactancia.
- c. Se brinda asesoría en materia de salud, nutrición e higiene en sesiones de comunicación educativa.
- d. Se proporcionan servicios de salud en las instituciones estatales de salud.

Corresponsabilidad

Para entregarles los suplementos alimenticios, los miembros de las familias beneficiarias deben asistir a sus citas médicas y la titular beneficiaria debe presentarse a las sesiones de comunicación educativa en salud, nutrición e higiene.

Paquete esencial (básico) de servicios de salud

1. Saneamiento básico a nivel familiar.
2. Planificación familiar.
3. Atención prenatal, del parto y puerperio, y del recién nacido.
4. Vigilancia de la nutrición y el crecimiento infantil.
5. Inmunizaciones.
6. Manejo de casos de diarrea en el hogar.
7. Tratamiento antiparasitario a las familias.
8. Manejo de infecciones respiratorias agudas.
9. Prevención y control de la tuberculosis pulmonar.
10. Prevención y control de la hipertensión arterial y diabetes mellitus.
11. Prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones.
12. Capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud.
13. Prevención y detección del cáncer cérvico-uterino.

3. Componente alimentario

Se otorgan apoyos monetarios que se complementan con los suplementos alimenticios ofrecidos bajo el componente de salud.

Monto: para el semestre enero-junio de 2003: 155 pesos mensuales por familia.

Corresponsabilidad: para entregarles los apoyos, todos los miembros de las familias beneficiarias deben asistir a sus citas médicas y las titulares beneficiarias deben presentarse a las sesiones de comunicación educativa para la salud.

Corresponsabilidad patrimonial para estudiantes que finalizan la educación media superior

En 2003, Oportunidades incorpora un nuevo componente para ampliar las opciones de desarrollo humano de sus beneficiarios: la posibilidad de que los becarios de 3º de secundaria y de los tres niveles de educación media superior acumulen un fondo, en la medida en que cumplen su corresponsabilidad de asistir a la escuela.

Al finalizar el bachillerato podrán utilizarlo para:

- a. Seguir estudiando.
- b. Crear un negocio propio.
- c. Dar un enganche o mejorar su vivienda.
- d. Garantizar su salud y la de su familia.

Para que los becarios reciban el apoyo, deberán concluir la educación media superior antes de cumplir 22 años de edad y acreditar estos estudios.

Corresponsabilidad: para que el becario pueda recibir el fondo que acumuló, deberá haberse mantenido activo como becario del Programa cuando haya terminado la educación media superior.

Todos los apoyos monetarios: se entregan en efectivo, bimestralmente y en forma individual a las titulares beneficiarias.

Los beneficiarios de Oportunidades no podrán recibir apoyos de leche o tortilla gratuita por medio de Liconsa.

Los apoyos monetarios se ajustan cada seis meses, en enero y julio de cada año, tomando en consideración la actualización del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica, que publica el Banco de México en el *Diario Oficial de la Federación*.

## Cobertura por estados

ESTADO	PÓBLACION	HOGARES	HOGARES BENEFICIARIOS DE OPORTUNIDADES	% DE HOGARES CUBIERTOS	MONED TOTAL DE APOYOS TRANSFERIDOS (MILLONES DE PESOS)*
Veracruz	7 365 186	1 636 708	501 653	30.65	1,684
Chiapas	3 722 441	827 209	499 023	60.33	1,693
Oaxaca	3 466 760	770 391	396 721	51.50	1,394
Puebla	4 818 902	1 070 867	323 743	30.23	1,114
Estado de México	12 828 650	2 850 811	277 245	9.73	886
Guerrero	3 047 630	677 251	276 799	40.87	944
Michoacán	4 015 080	892 240	265 880	29.80	831
Guanajuato	4 459 055	990 901	193 295	19.51	643
Hidalgo	2 269 670	504 371	174 777	34.65	594
San Luis Potosí	2 275 461	505 658	149 182	29.50	553
Tabasco	1 914 539	425 453	117 704	27.57	464
Yucatán	1 744 245	387 610	116 942	30.17	381
Zacatecas	1 387 071	308 238	114 005	36.99	386
Sinaloa	2 641 572	587 016	104 530	17.81	394
Jalisco	6 502 370	1 444 971	79 618	5.51	262
Tamaulipas	3 109 397	690 977	70 741	10.24	214
Morelos	1 643 063	365 125	69 515	19.04	189
Querétaro	1 398 231	310 718	67 246	21.64	217
Sonora	2 414 367	536 526	60 164	11.21	161
Durango	1 485 531	330 118	58 665	17.77	175
Nayarit	1 008 005	224 001	47 878	21.37	175
Campeche	724 986	161 108	46 402	28.80	181
Quintana Roo	975 038	216 675	43 066	19.88	134
Chihuahua	3 353 090	745 131	40 811	5.48	121
Coahuila	2 496 231	554 718	39 648	7.15	110
Tlaxcala	915 984	203 552	35 271	17.33	99
Nuevo León	4 121 834	915 963	24 694	2.70	75
Aguascalientes	937 202	208 267	15 023	7.21	31
Colima	577 521	128 338	14 425	11.24	32
Baja California	2 558 858	568 635	9 086	1.60	21
Baja California Sur	481 869	107 082	6 937	6.48	17
<b>TOTAL</b>	<b>100 470 920</b>	<b>22 326 871</b>	<b>4 240 689</b>	<b>19.00</b>	<b>14,175</b>

Cifras de la Dirección General de Padrón y Liquidación del Programa Oportunidades.

\* Total de apoyos emitidos; incluye cifras reales de noviembre de 2001 a agosto de 2002 y cifras estimadas del bimestre septiembre-octubre de 2002.

Fuente: Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003 publicado en Marzo 2004 por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y por el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). <http://www.oportunidades.gob.mx>

Como se puede observar, los programas sociales implementados hasta la fecha, han mejorado en su diseño y aplicación. Se ha tratado de superar los errores del antecesor y corregirlos. En términos de impacto, las cifras muestran que si es

necesaria la incursión de este programa en las zonas mas pobres, pero podríamos preguntarnos si esta es la mejor manera de acabar con la pobreza. Un aspecto importante es el componente educativo, en el cual la ayuda del programa da ciertas oportunidades para que los niños terminen sus estudios de primaria, secundaria y nivel medio superior y que en contraste, si no recibieran esta ayuda, difícilmente podrían terminar sus estudios más allá de la primaria y si acaso algunos meses de secundaria. Sin embargo, lo que no ha cambiado es que dichos programas siguen siendo utilizados con fines políticos y electorales. Quizás esto se da, porque no hay un conocimiento, educación y participación de los grupos prioritarios en la política, es decir, de los más pobres; éstos carecen de información, influencia, organización, y no cuentan con mecanismos para poder ejercer sus derechos, en algunos casos ni de conocer sus derechos.

## Conclusiones

El desarrollo social debe ser un proceso permanente que sirva para ampliar las capacidades y las opciones de las personas y comunidades y de esta manera logren ejercer plenamente sus libertades, derechos y al mismo tiempo realizar su potencial productivo y creativo que nace de sus aspiraciones, elecciones intereses, necesidades y convicciones. Este proceso debe mejorar las condiciones de cada persona. Las acciones que resulten de este proceso deben ser reales, tangibles y útiles para todo el país.

Desde hace mucho tiempo nuestro país ha procurado convertirse en una sociedad moderna, se han querido adaptar utopías capitalistas que están basadas en la creencia del progreso infinito que, a su vez, ha generado la ilusión del desarrollo incesante. Ahora nos damos cuenta de que vivimos en un planeta distinto y con recursos finitos. El panorama que observamos es un México subdesarrollado donde hay cada vez mas habitantes y cada vez menos recursos lo que agudiza las enormes diferencias que separan a los mexicanos y hacen de cada clase social un mundo aparte. Por una parte un sector urbano que ha pasado en los últimos años por un acelerado proceso de modernización y por otra su trasfondo: un México en andrajos, millones de personas pobrísimas. Donde el elemento distintivo de la estructura socioeconómica y regional de México es la desigualdad entre los grupos sociales, los géneros y regiones. Esta situación constituye una limitante para el desarrollo, ya que, expresada sobre todo en su forma crítica de pobreza y marginación, significa la pérdida de competitividad global de un país o una región

---

en la medida en que la fuerza de trabajo presenta problemas de salud, escasa escolaridad y capacitación; favorece los daños al ambiente y la delincuencia; contribuye al surgimiento de movimientos de insurgencia armada; genera antidemocracia, apatía política y resentimiento social; impulsa la deslegitimación del sistema, desconfianza hacia las instituciones y los líderes políticos, y atenta contra la cohesión social e identidad nacional, entre otros hechos. Hay que reducir la enorme desigualdad en las sociedades modernas, pero en todos los sentidos, lo que dará como resultado una disminución de la pobreza, marginación, un clima socio-político estable y un crecimiento económico estable.

La metodología adoptada por el gobierno mexicano para la medición de la pobreza ha intentado examinar la incidencia, intensidad y severidad de este fenómeno durante varias décadas con resultados desiguales, aunque en México se cuenta con datos estadísticos que hacen posible estudiar las condiciones socioeconómicas de los hogares es importante continuar y fortalecer el debate y el estudio de la medición de la pobreza para llegar a obtener cifras mas cercanas a la realidad. Aun así se estima que los últimos años del siglo pasado fueron años de estancamiento en materia del progreso social; los niveles de pobreza aumentaron con la crisis de 1996, por lo que la tendencia de los últimos años sugiere que la transición hacia una sociedad mas justa ha sido considerablemente mas lenta que la transición democrática y que la transición económica hacia la integración con los mercados mundiales, es decir, la globalización.

La realidad es que el problema de la pobreza en México se ha incrementado durante las ultimas dos décadas, debido a diversos factores, entre ellos las crisis por las que ha atravesado el país, así como la falta de un cambio estructural en su

---

economía, aunado a las políticas económicas que se implementaron regularmente y que favorecían a una minoría, la política social habitualmente basada en relaciones clientelares y propagandísticas.

La formulación e implementación del diseño de las políticas públicas debe tener en consideración varios factores como, la escasez de los recursos, la focalización, se debe frenar el mal manejo de recursos y la corrupción.

Un elemento irónico y paradójico en estos programas sociales que surgen de políticas públicas de combate a la pobreza como el Pronasol, Progresá y actualmente el Oportunidades es que los altos funcionarios de dichos programas poseen sueldos millonarios<sup>45</sup>, mostrando la gran desigualdad existente en nuestro país, dentro del mismo programa de combate a la pobreza y que no van de acuerdo a sus resultados mediocres.

La política social debe de crear mecanismos de evaluación de resultados eficiente, así como un rendimiento de cuentas para evitar prácticas perversas y favorecimiento de grupos de interés.

Las recomendaciones internacionales se centran en que el crecimiento económico es necesario, pero no suficiente de ahí que sea necesario hacer un programa conjunto de acciones integrales de combate a la pobreza, pero no una política social que se caracterice por estar sujeta a relaciones clientelares, tráfico de influencias y cabildeos.

A pesar de haberse creado una dependencia para el desarrollo y ejecución de la política social; así como un continuo incremento del gasto social no se ha podido disminuir la pobreza, debido a que los problemas estructurales heredados por los

---

<sup>45</sup> Ver anexo de remuneraciones vigentes al 2003

---

nuevos gobiernos, así como las crisis económicas por las que ha atravesado el país han hecho que los actuales gobiernos tengan un margen de maniobra reducido en tópicos como la deuda y el gasto. Así como los procesos de ajuste y estabilización en el corto plazo son demasiado costosos para la población.

Es necesaria la creación de instrumentos para la evaluación y rendimiento de cuentas, ya que permitirá tener un seguimiento real de los programas, de su cobertura y de su impacto.

Estas evaluaciones permiten tener una visión más clara acerca de las dimensiones del problema, pero también han permitido ver los alcances o limitaciones de los programas implementados. Sin embargo, al tener un panorama de la aplicación de los programas nos damos cuenta de que no se han obtenido los resultados esperados.

Conforme han pasado los años los pobres han aumentado; sus niveles de educación, salud y vivienda no han mejorado o peor aún, siguen sin tener acceso a ellos. Si bien existe una focalización, los beneficios brindados por éstos programas no han llegado a los más pobres, a los más necesitados, sino a los pobres moderados.

La implementación de los programas sociales no debe ser la única estrategia para combatir la pobreza, pues aunque se trate de cumplir al pie de la letra con sus objetivos planteados, y al parecer muestren resultados aceptables la pobreza no se reduce significativamente. Sin embargo debe darse continuidad a una serie de políticas que se han olvidado y por lo tanto no han podido eliminar la desigualdad y la pobreza existente en México. Así como una reforma institucional de los programas y del gobierno en su búsqueda de la eliminación de la pobreza.

## Referencia Bibliográfica

- § Charles E. Lindblom "*Todavía tratando de salir del paso*". Antología de política pública, Luis F. Aguilar Villa Nueva, La hechura de las políticas Vol. II pp. 227-253
- § Yehezkel Dror, *Salir del Paso ¿"Ciencia" o Inercia?* Antología de política pública, Luis F. Aguilar Villa Nueva, La hechura de las políticas Vol. II pp. 255-264
- § Amitai Etzioni, *La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones*. Antología de política pública, Luis F. Aguilar Villa Nueva, La hechura de las políticas Vol. II pp. 265-283
- § Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn, *El proceso de implementación de las políticas*, Un marco conceptual. Antología de política pública, Luis F. Aguilar Villa Nueva, La hechura de las políticas Vol. II pp. 97-141
- § Peter J. May, *Claves para diseñar opciones de políticas*". Antología de política pública, Luis F. Aguilar Villa Nueva, La hechura de las políticas Vol. II pp. 235-257
- § Eugene Bardach, *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas*. Antología de política pública, Luis F. Aguilar Villa Nueva, La hechura de las políticas Vol. II pp. 219-233
- § Luis F. Aguilar Villa Nueva *Estudio Introductorio*, Antología de política pública, , La hechura de las políticas Vol. II pp. 15-71
- § P. Wonnacott y R. Wonnacott: Economía, "*Las influencias externas: El papel de los grupos de presión*" Mc Graw-Hill. 1992, La jornada.
- § Anthony Downs, *El ciclo de atención a los problemas sociales*". Antología de política pública, Luis F. Aguilar Villa Nueva, La hechura de las políticas Vol. II 1972 pp. 141-159.

- 
- § Douglas Forgeron, "*Entre el conocimiento y la política tres caras del análisis de políticas*". Antología de política pública, Luis F. Aguilar Villa Nueva, La hechura de las políticas Vol. II pp. 197-229
- § William Ascher, *La evolución de las ciencias de políticas,*". Antología de política pública, Luis F. Aguilar Villa Nueva, La hechura de las políticas Vol. II pp. 181-195
- § Harold D. Lasswel, *La orientación hacia las políticas,*". Antología de política pública, Luis F. Aguilar Villa Nueva, La hechura de las políticas Vol. II pp. 79-104
- § Harold D. Lasswel, *La concepción emergente de las ciencias de políticas,* Antología de política pública, Luis F. Aguilar Villa Nueva, La hechura de las políticas Vol. II pp. 105-117
- § Adolfo Sánchez Almanza, "*Marginación e ingreso en los municipios de México*" (análisis para la asignación de recursos fiscales) Colección Jesús Silva Hersig primera edición México D.F. 2000
- § Boltvinik J. (1994 "*Conceptos y métodos para el estudio de la pobreza*", revista especializada, Comercio Exterior pp. 404-416
- § CEPAL, INEGI "*Magnitud y evolución de la pobreza en México*". 1984-1992, informe metodológico, ONU, , diciembre de 1993.
- § González Madrid, Miguel. "*¿A qué llamamos políticas públicas?*" en Iztapalapa: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, año19,núm.46, México, julio -diciembre de 1999.
- § Boltvinik, Julio."Aspectos conceptuales y metodológicos para el estudio de la pobreza",en Scheingart, Martha Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México. El Colegio de México, 1977.
- § VELEZ, FELIX (Compilador). "*La pobreza en México, causas y políticas para combatirla.*" ITAM, 1994.
- § HERNANDEZ LAOS, ENRIQUE. "*Crecimiento económico y pobreza en México.*" S. XXI.1992.

- 
- § Julio Boltvinik y Araceli Damián. *“La pobreza ignorada. Evolución y características” El Colegio de México*
  - § Secretaría de Desarrollo Social. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *“Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX”* Serie: Documentos de Investigación 2
  - § (INSP) y por el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003 publicado en Marzo 2004 por el Instituto Nacional de Salud Pública. <http://www.oportunidades.gob.mx>

#### Sitios en Internet:

- § <http://www.sedesol.org.rnx>.
- § <http://www.progresas.org.mx>.
- § <http://www.oportunidades.gob.mx>
- § <http://www.pri.org.mx>
- § [http://cpware.com/dof/pfoq\\_progresas.htm](http://cpware.com/dof/pfoq_progresas.htm)
- § <http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollsocial/programas.htm>
- § [http://www.oportunidades.gob.mx/e\\_oportunidades/evaluacion\\_impacto/2003](http://www.oportunidades.gob.mx/e_oportunidades/evaluacion_impacto/2003)
- § <http://www.inegi.gob.mx>
- § <http://www.E-local.gob.mx>
- § <http://www.inep.org/informa/agosto/006.html>

**ANEXOS**

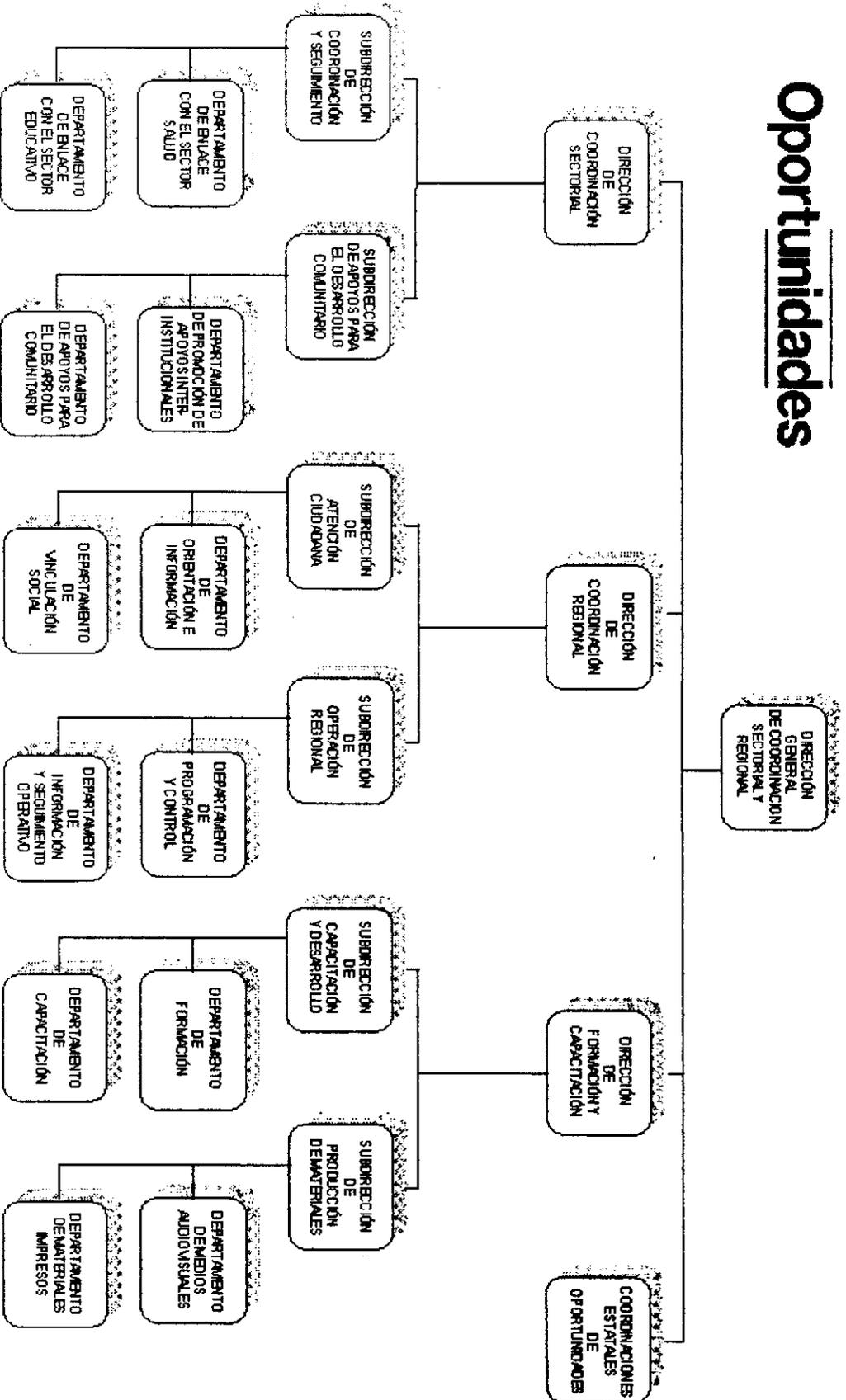
# Información general

## Histórico de la cobertura de municipios, localidades y familias beneficiarias.

ENTIDAD FEDERATIVA	2001				2002				2003*			
	MUNICIPIOS	LOCALIDADES	FAMILIAS BENEFICIARIAS	MUNICIPIOS	LOCALIDADES	FAMILIAS BENEFICIARIAS	MUNICIPIOS	LOCALIDADES	FAMILIAS BENEFICIARIAS			
01 Aguascalientes	11	267	3,311	11	367	15,009	11	366	14,945			
02 Baja California	4	164	2,940	5	239	9,027	5	236	8,169			
03 Baja California Sur	5	144	3,600	5	160	6,900	5	176	6,604			
04 Campeche	11	509	37,603	11	505	46,353	11	504	45,966			
05 Coahuila	36	794	26,912	35	629	39,526	35	626	36,963			
06 Colima	10	117	6,816	10	178	14,401	10	176	14,223			
07 Chiapas	110	6,111	433,360	117	6,112	497,201	117	6,096	492,054			
08 Chihuahua	66	1,662	30,378	64	1,673	40,606	63	1,633	36,458			
10 Durango	39	1,814	38,094	39	1,877	58,748	39	1,862	57,864			
11 Guanajuato	46	3,929	147,274	46	4,186	192,768	46	4,168	190,743			
12 Guerrero	76	4,011	208,545	76	4,118	276,023	76	4,109	272,452			
13 Hidalgo	82	3,055	129,527	84	3,421	179,082	84	3,415	177,525			
14 Jalisco	123	4,151	66,564	123	4,128	79,166	123	4,104	78,187			
15 México	101	2,670	196,751	110	2,985	278,092	110	2,966	276,323			
16 Michoacán	113	4,848	196,262	113	4,884	264,631	113	4,862	258,778			
17 Morelos	33	482	41,366	33	634	69,873	33	635	66,723			
18 Nayarit	20	855	39,743	20	862	47,741	20	860	47,119			
19 Nuevo León	43	1,137	20,645	43	1,142	24,611	43	1,139	24,453			
20 Oaxaca	553	6,026	328,573	557	6,224	399,564	557	6,206	391,690			
21 Puebla	214	3,703	243,637	215	3,759	324,354	215	3,752	320,213			
22 Querétaro	18	1,194	48,307	18	1,282	67,157	18	1,282	66,468			
23 Quintana Roo	8	330	26,549	8	333	42,928	8	333	42,207			
24 San Luis Potosí	58	3,518	116,237	58	3,642	148,237	58	3,634	146,872			
25 Sinaloa	18	2,389	89,896	18	2,405	103,842	18	2,401	102,768			
26 Sonora	57	858	32,450	58	897	59,970	58	896	59,240			
27 Tabasco	17	1,310	91,306	17	1,412	117,554	17	1,412	117,185			
28 Tamaulipas	36	1,489	43,739	39	1,551	70,553	39	1,551	69,116			
29 Tlaxcala	47	330	20,128	49	402	35,146	48	398	34,737			
30 Veracruz	204	6,972	362,430	209	7,352	500,703	209	7,343	493,143			
31 Yucatán	102	732	85,002	106	762	116,809	106	759	116,197			
32 Zacatecas	56	2,166	96,700	57	2,171	113,425	57	2,156	111,624			
<b>TOTAL</b>	<b>2,317</b>	<b>67,737</b>	<b>3,237,667</b>	<b>2,354</b>	<b>70,520</b>	<b>4,240,000</b>	<b>2,353</b>	<b>70,287</b>	<b>4,184,437</b>			

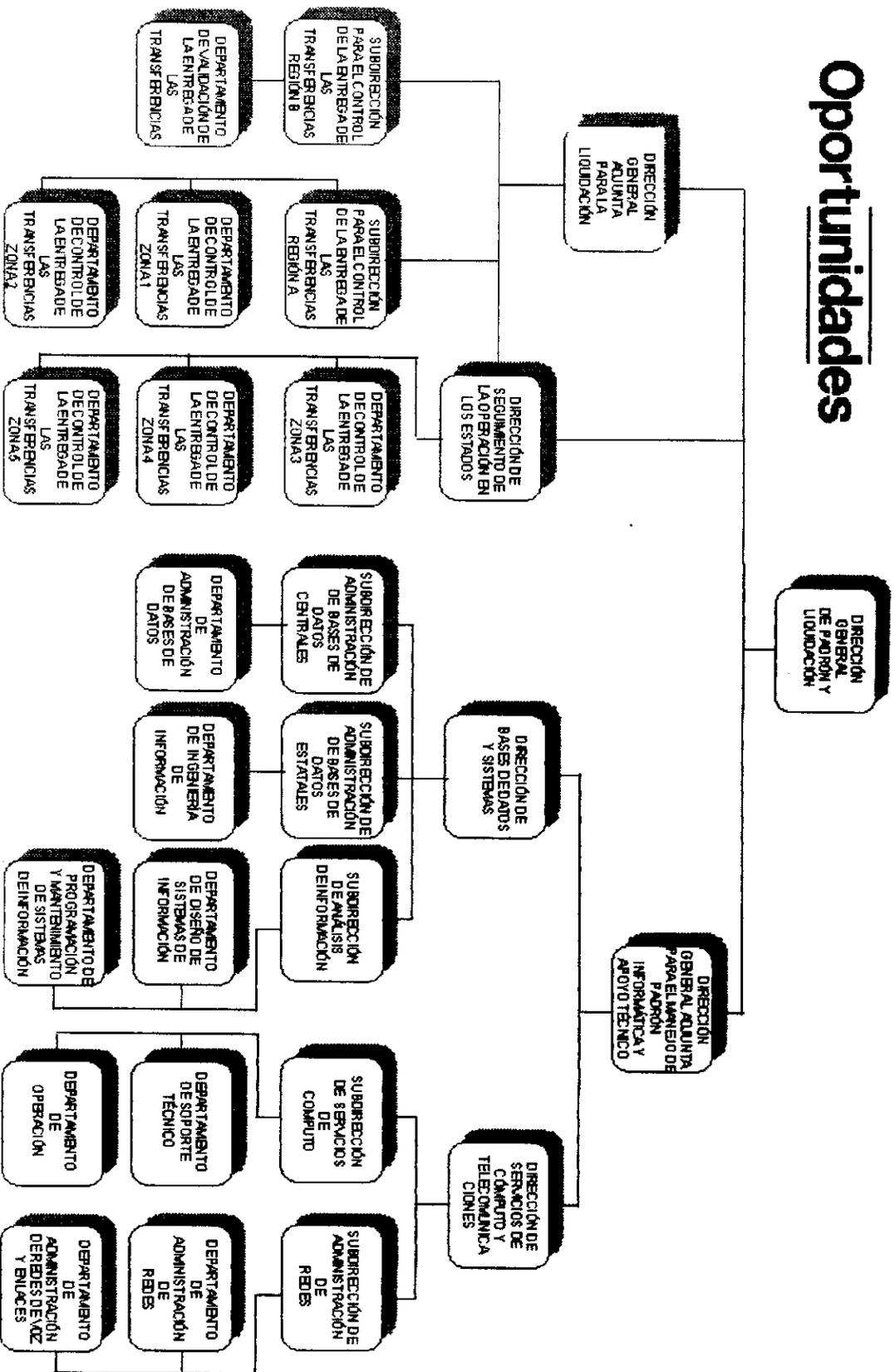


# Oportunidades



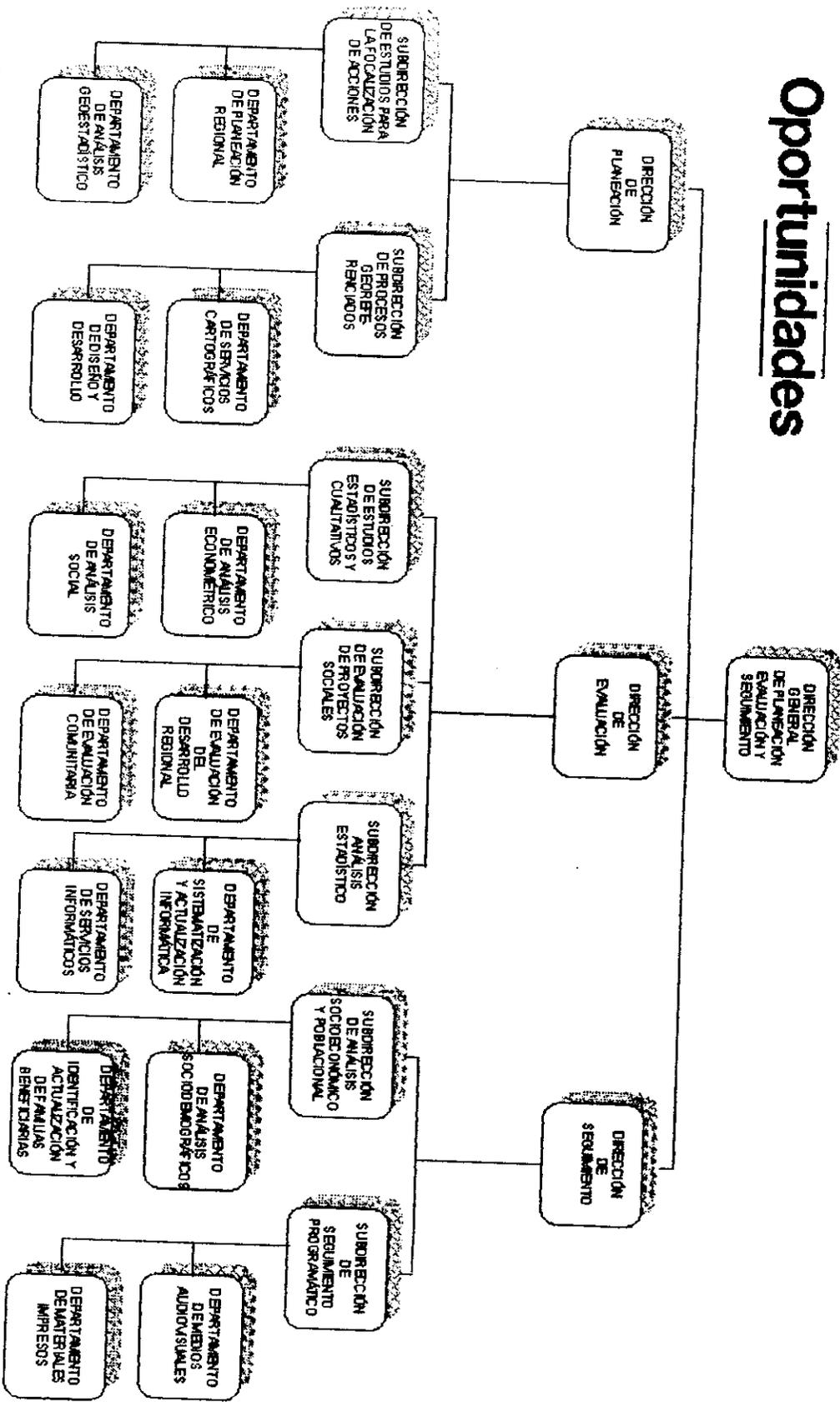
Fuente: Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003 publicada en Marzo 2004 por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y por el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). <http://www.oportunidades.gob.mx>

# Oportunidades



Proyecto: Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003 publicado en Marzo 2004 por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y por el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). <http://www.oportunidades.gob.mx>

# Oportunidades



Fuente: Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003 publicado en Marzo 2004 por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSPI) y por el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). <http://www.oportunidades.gob.mx>

