



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**PROGRESA COMO INSTRUMENTO DE LA  
POLÍTICA SOCIAL DE 1997 AL 2000**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMÍA  
P R E S E N T A :  
L A U R A P I Ñ Ó N F L O R E S**

**ASESOR: LIC. ALFREDO CORDOBA KUTHY**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# Paginación Discontinua

*A mi padre:*

*Amos Piñón Lorenzo*

*Con admiración, por todo su  
esfuerzo, comprensión y cariño;  
para ver concluida mi carrera.*

*A mi madre:*

*Rosa María Flores Martínez*

*Con respeto, por sus cuidados,  
cariño y su apoyo  
incondicional.*

*A mis hermanas:*

*Edith, Cristina y Claudia.*

*Por el cariño y apoyo  
que constantemente me  
han dado.*

*De manera muy especial a:  
José Antonio  
Por su gran apoyo y comprensión infinita.  
Así como su ejemplo ante la vida  
para seguir adelante.  
También, por impulsarme a culminar  
este trabajo y por el gran sentimiento  
de Amor que nos une.*

*Agradecimientos:*

*A mi asesor, Lic. Alfredo Córdoba Kuthy*

*Por todo el apoyo y la atención prestada para la elaboración y culminación de esta investigación.*

*Al Lic. Saúl Herrera*

*Por compartir sus conocimientos, experiencia y ayuda incondicional; para mi formación profesional y especialmente por otorgarme su amistad.*

*Al Lic. Tomás Guitián Bernisier*

*Por los conocimientos y experiencias transmitidos, en mi formación académica y su colaboración en esta investigación.*

*A la Dra. María Antonieta Barrón*

*Por sus valiosas aportaciones y tiempo, para la conformación de este trabajo.*

*Al Lic. Fernando del Cueto Charles*

*Quien con sus sugerencias y conocimientos contribuyó en la calidad de este trabajo.*

*Al Lic. Pedro Javier Anzures Mosqueda*

*Por su orientación y dedicación, para la mejor elaboración de esta investigación.*

*A las familias:  
Piñón Lorenzo,  
Flores Martínez y  
Piñón Toledo.  
Por su gran apoyo, afecto y  
colaboración para  
lograr la culminación  
de este sueño.*

*A nuestra máxima casa  
de estudios,  
Universidad Nacional  
Autónoma de México,  
por permitir mi formación  
profesional y académica  
en sus aulas y por forjar  
profesionistas  
de grandes valores*

*A todos mis amigos  
y profesores.  
Gracias*

## ÍNDICE DE CAPÍTULOS

	Páginas
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I BREVE MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL</b>	
I.1 ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA	1
I.1.1 OTROS ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA	3
I.1.2 POLÍTICAS DE ACCIÓN	4
I.2 DEFINICIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y SU CONTEXTO SOCIAL	4
I.2.1 FOCALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL	8
I.3 DEFINICIONES BÁSICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO	11
I.4 DEFINICIONES DE CAPITAL HUMANO	16
I.4.1 ¿PORQUÉ LA SOCIEDAD DEBE INVERTIR EN CAPITAL HUMANO?	19
<b>CAPITULO II POBREZA EXTREMA</b>	
II.1 POBREZA Y POBREZA EXTREMA	20
II.1.1 POBREZA ABSOLUTA Y RELATIVA	22
II.1.2 CONDICIONES MÍNIMAS PARA UNA VIDA DIGNA	24

<b>II.2 NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS</b>	<b>26</b>
<b>II. 3 PERFIL DE LA POBREZA EXTREMA EN MÉXICO</b>	<b>31</b>
<b>II.3.1 CONAPO: ÍNDICES DE MARGINACIÓN</b>	<b>33</b>
<b>II.3.2 ESTRUCTURA DE LOS ÍNDICES DE MARGINACIÓN</b>	<b>33</b>
<b>II.3.3 ÍNDICES DE MARGINACIÓN POR LOCALIDAD</b>	<b>36</b>
<b>II.3.4 LA POLÍTICA SOCIAL Y LAS NECESIDADES BÁSICAS</b>	<b>37</b>
<b>II.3.5 CRITERIOS MICROECONÓMICOS</b>	<b>39</b>
<b>II.3.6 CRITERIOS MACROECONÓMICOS</b>	<b>40</b>

## **CAPITULO III ASPECTOS GENERALES DE PROGRESA**

<b>III.1 ANTECEDENTES</b>	<b>41</b>
<b>III.1.1 CAPACIDADES BÁSICAS Y POBREZA</b>	<b>44</b>
<b>III.2 MARCO LEGAL Y DE REFERENCIA</b>	<b>46</b>
<b>III.3 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b>	<b>47</b>
<b>III.3.1 ¿CUÁLES SON LAS ORIENTACIONES DE PROGRESA?</b>	<b>49</b>
<b>III.3.2 COMPONENTES DE PROGRESA</b>	<b>53</b>
<b>III.4 LEY QUE LA GENERA</b>	<b>58</b>
<b>III.5 COMPARACIONES A PARTIR DE LOS     <b>INFORMES PRESIDENCIALES</b></b>	<b>60</b>

## **CAPITULO IV ASPECTOS ECONÓMICOS DE PROGRESA**

<b>IV.1 GASTO E INVERSIÓN A LOS ESTADOS</b>	<b>67</b>
<b>IV.2 CUANTO SE LE PROPORCIONA A LA SALUD, EDUCACIÓN Y ALIMENTACIÓN</b>	<b>70</b>
<b>IV.3 RESULTADOS OBTENIDOS A CORTO PLAZO</b>	<b>77</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>89</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>94</b>

## INTRODUCCIÓN

La política social, es uno de los brazos operativos de la política económica, que busca fomentar el desarrollo de la economía mexicana. Dicha política se desempeña por medio de programas, los cuales son financiados por el gobierno, con el propósito de encargarse de los problemas sociales urgentes y atender a la población más desprotegida. Estos programas están integrados en los Planes Nacionales de Desarrollo de cada presidente. Para efectos de esta investigación, tomaremos al Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), por ser uno de los programas utilizados por el anterior gobierno en su política social, el cual tiene gran importancia en ese sexenio. Asimismo, su principal objetivo es atender a las familias en situación de pobreza extrema, para disminuir las brechas en la población y mejorar sus niveles de vida

Ya que la pobreza, es una condición que impide que se satisfagan las necesidades básicas de las personas y que participen plenamente en la sociedad. La pobreza lesiona a las personas no sólo por las carencias materiales que implica, sino porque limita las posibilidades de desarrollo de sus capacidades humanas básicas.

Hablamos como dato importante, que tan sólo para 1994 el 10% de la población, la más pobre, su participación en el ingreso era de 1 58%, mientras que 39% del ingreso se concentraba en el 10% de la población más rica <sup>1</sup>.

De igual manera, el Progresá obedece a una política social focalizada, donde se pretende llevar a las familias más pobres: educación, salud y alimentación. Y es también, un esfuerzo del Gobierno Federal para ampliar las oportunidades y complementar el ingreso de millones de familias mexicanas que viven en condiciones de pobreza extrema.

---

<sup>1</sup> Datos de Carlos Tello "La economía mexicana: hacia el tercer milenio" Nexos

El objetivo de Progresá, es atender con un enfoque integral las diferentes causas de la pobreza, dirigiendo sus beneficios directamente hacia las familias en extrema pobreza.

Por todo lo anterior, este trabajo tiene como objetivo general estudiar en base a los datos existentes sobre el programa, los alcances y resultados obtenidos hasta el 2000.. De esta manera surge la necesidad de planteamos dos interrogantes: primera, ¿ha resultado útil este programa, en el sentido de que sí efectivamente ha logrado corregir las condiciones de salud, educación y alimentación de la población objetivo? y segunda ¿ha mejorado su nivel de vida?. Si todo lo anterior resultara ser afirmativo, nuestra hipótesis es: viable canalizarlo como una manera de sentar las bases hacia un desarrollo económico, es decir, el incremento de oportunidades para mejorar la situación de vida de los pobres extremos.

Para atender a estos cuestionamientos consideré prudente hacer este estudio en cuatro capítulos. Estos se encuentran divididos de la siguiente manera:

En el capítulo I, expongo los conceptos de la política económica, la política social y capital humano. Que considero son el punto de partida para poder comprender el porque de un programa de combate a la pobreza extrema.

En el capítulo II, me ocupo del estudio de la pobreza y la pobreza extrema, para poder conocer la diferencia entre ambas. Y comprender la focalización del programa.

En el capítulo III, me refiero a los aspectos generales de progresá, abocándome a su estructura, objetivos, reglas de operación y los puntos de vista del ex presidente Ernesto Zedillo.

Y es que a través de su política económica, el Estado busca mejorar los niveles de vida de la sociedad, que como ya se comento anteriormente, es uno de sus brazos operativos de la política económica, la cual regularmente se desarrolla basándose en un conjunto de programas, con el propósito de disminuir la polarización de

ingresos permitiendo mejorar las conductas de nivel de vida de la sociedad. Para llevarlo a cabo, son necesarias políticas selectivas, que focalicen su ayuda, asistiendo sólo a la parte de la población objeto del PROGRESA, promoviendo la salud, alimentación y educación. Para que en un futuro esa población componente del programa, pueda ser su propio garante de mejores niveles de vida, a partir de que sean capaces de incorporarse a la dinámica de modernidad del país.

En el capítulo IV, planteo los aspectos económicos de Progresá, analizando el gasto e inversión a las entidades federativas, las proporciones destinadas a los componentes del programa y los resultados obtenidos hasta el 2000.

En base a lo anterior, conoceremos que tanto se ha incrementado el nivel de salud, educación y alimentación, en las comunidades objetivo del programa y que tan viable sería canalizarlo como una manera de sentar las bases hacia un desarrollo económico, es decir, el incremento de oportunidades para mejorar la calidad de vida.

Finalmente, ofrezco mis conclusiones sobre la investigación y brindo algunas de las visiones que tiene el actual gobierno sobre el programa.

## CAPITULO I

### BREVE MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Para realizar esta investigación, los principios teóricos conceptuales que consideramos fundamentales, son los de política económica, política social, desarrollo económico y desarrollo de capital humano.

#### 1.1 ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Hemos resuelto iniciar con el análisis de la política económica a partir de sus definiciones básicas, dividiéndola en dos partes: *Política se desarrolla y relaciona* con la manera en que se organiza el poder y su administración. *Economía se refiere* a las leyes que rigen los procesos de producción distribución y uso del excedente económico. Por lo tanto, la política económica cubre las acciones del poder y sus decisiones en el campo de la distribución de los bienes y servicios de la sociedad, así como las referidas al uso del excedente económico. También la entendemos como estatal o del estado ya que este hace uso del poder para influir sobre los agentes más importantes y de mayor presencia de la sociedad buscando modificar sus comportamientos económicos, sociales y políticos en su favor.

Sin duda existe una amplia gama de definiciones sobre el concepto y contenido de la política económica. Para Federico Herschel "la política económica es un conjunto de acciones para influir el comportamiento de la producción y distribución", Damilo Aston por su parte afirma que "la política económica es el conjunto de normas que toma el gobierno para dirigir la economía por un sentido predefinido", Richard Musgrave señala que "la política económica es el estudio de la actividad de los poderes públicos, especialmente del gobierno, en el campo de la economía, para Jan Tinbergen "la política económica es la acción mediante la cual el Estado adecua los medios para alcanzar determinados fines" y por

último, Jean-Luc Dellemagne define la política económica como "el medio político que la burguesía se proporciona para asegurar su dominio económico".

Existen otras explicaciones por parte de analistas, tal es el caso de Santiago Zorrilla Arena y José Silvestre Méndez, quienes definen a la política económica como el conjunto de acciones que realiza el Estado en la actividad económica con el objeto de alcanzar ciertas metas que conduzcan al desarrollo socioeconómico del país; lo anterior es un esfuerzo de definición en torno al tema de la política económica; adicional a lo anterior, la propia política económica se encarga de regular los hechos y fenómenos económicos de un país. Es cierto que el proceso político presenta una estrecha relación con la política económica, de hecho, quienes la conducen son los hombres de Estado o estadistas, desde el Presidente y el Primer Secretario, hasta los diversos Administrativos o Secretarios, que se ajustan todos en coordinación para darle seguimiento al establecimiento anual de la política económica, de acuerdo con la acostumbrada programación nacional que se realiza. Establecer la política económica de raíz implica un arduo trabajo administrativo de planeación y programación de actividades para cada año efectivo de trabajo, ello exige el esfuerzo conjunto de constitución gubernamental para dar existencia textual y real a los también llamados criterios de política económica.

La administración pública atiende sin lugar a dudas a la programación imperante en política económica, puesto que la existencia de fines públicos o sociales requiere del antecedente inmediato anterior respecto a la aplicación de los medios que permitan alcanzar dichos fines, y para ello se hace necesaria la presencia de programación y organización, que forman parte de la actividad administrativa, es tal situación la que impulsa la instrumentación de una verdadera planeación en la política económica, que debe prever la situación social y su comportamiento en la actividad productiva <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Enrique González Tiburcio Tesis "Aspectos técnicos de la política económica"

### **I.1.1 OTROS ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA**

En la práctica, la política económica es el resultado de un proceso político en el que los diferentes grupos interesados maniobran para alcanzar sus objetivos.

La política económica es una rama dirigida hacia el condicionamiento de la actividad económica para evitar que ocurran fluctuaciones en los niveles del empleo y de los precios, así como para condiciones necesarias para el desarrollo.

Para lograrlo, la política económica recurre a las ideas elaboradas en el campo de la teoría económica ya que a través de los principios, de las teorías, de las leyes y de los modelos ofrecidos por esta última, los resultados de las acciones prácticas desarrolladas adquieren mayor confiabilidad, seguridad y certeza.

Existen también varios tipos de instrumentos como: la política monetaria, que regula el dinero en el mercado, operaciones de mercado abierto, tasa de interés, etc.; la política fiscal, regula el gasto presupuestal, endeudamiento, impuestos, etc.; la política social que busca disminuir las desigualdades en la sociedad y mejorar su nivel de vida; sólo por mencionar algunos

Algunos de los principales objetivos de la política económica son:

#### **1) Desarrollo económico.**

Es la búsqueda obstinada del desarrollo.

#### **2) Estabilidad económica: reúne 3 objetivos básicos que son de importancia vital.**

- a.- Mantenimiento del pleno empleo
- b.- Mejorar los niveles de vida de la sociedad.
- c.- Equidad en la distribución del ingreso.

### 3) Eficiencia distributiva:

Lo que busca es disminuir las desigualdades en la distribución del ingreso entre las unidades familiares.

#### 1.1.2 POLÍTICAS DE ACCIÓN

Para la obtención de los diferentes objetivos que acabamos de mencionar, la política económica cuenta con un conjunto de instrumentos de acción. Estos instrumentos o políticas provienen de la teoría económica cuyo objetivo es el logro de los fines relacionados con los principios teóricos del análisis macroeconómico, para efectos de la investigación tomaremos solamente a una de ellas:

La política social, es uno de los brazos operativos de la política económica, que busca fomentar el desarrollo de la economía mexicana. Dicha política se desempeña por medio de programas, los cuales son financiados por el gobierno, con el propósito de encargarse de los problemas sociales urgentes y atender a la población más desprotegida de las necesidades básicas. Estos programas están integrados en los Planes Nacionales de Desarrollo de cada presidente y tratan de ayudar a la parte de la población que lo necesita proporcionarle los servicios básicos, así como también, busca prepararlos para que en un futuro puedan salir a buscar mejores niveles de vida, por ellos mismos.

#### 1.2 DEFINICIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y SU CONTEXTO SOCIAL

La política social establece un conjunto de normas, instituciones y acciones que el Estado utiliza para garantizar el bienestar de la población.

La emergencia de una sociedad civil más activa ha originado la construcción de espacios sociales e institucionales de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público, con manifestaciones importantes en el plano nacional, estatal y local. Ese cambio reciente ha generado una relación más viva y dinámica entre las instituciones del gobierno y la sociedad civil, y le ha dado un nuevo aliento a la actual reforma del Estado.

El cambio institucional ha presentado nuevos retos para la planeación del desarrollo, y a la vez constituye una oportunidad valiosa para aumentar la eficiencia de la acción pública. Al respecto, cabe destacar que la mayor presencia de la sociedad civil en los estados y municipios está alimentando un nuevo federalismo que se expresa, entre otras modalidades importantes, en la descentralización de la política social y el subsecuente aumento de las atribuciones y responsabilidades del gobierno local en la planeación del desarrollo regional, en la definición de criterios de asignación de recursos antes distribuidos por las dependencias del gobierno federal, así como en la ejecución y evaluación de programas sociales y de fomento económico.

De esta forma, los esfuerzos descentralizadores de la política social están fortaleciendo la autonomía de los poderes locales y propician una activa participación ciudadana en la toma de decisiones. En ese sentido, es importante subrayar que la deliberación sobre las prioridades y criterios de la asignación de los recursos transferidos por la federación, esto es, el ejercicio de la llamada "justicia local", estimula la vida comunitaria y las instituciones estatales y municipales. Ese fortalecimiento se aprecia no sólo en los cambios constitucionales que propician la descentralización y en el papel cada vez más relevante de cada una de las entidades federativas, sino también en el aumento de los planes de desarrollo municipal, a partir de los cuales se fijan prioridades de gasto de los recursos que cede la federación. Esos avances también pueden constatarse en la creación de un marco institucional más idóneo para la planeación demográfica nacional, pues en los últimos quince años se han instalado Consejos de Población en todas las entidades federativas y en casi un tercio de los municipios del país.

En la nueva orientación de la política social destaca la convicción de que en sus estrategias y en la ejecución de sus programas debe considerarse la activa participación de la población beneficiada, tanto a través de instancias institucionales como de organizaciones comunitarias. Con ello, la política social se aleja de esquemas corporativos y busca liberar y movilizar las energías productivas que la sociedad tiene depositadas en la propia población marginada.

Entre los beneficios más reconocidos de la descentralización de la política social, destacan, los siguientes:

- a) propicia un aumento de la eficiencia de los recursos públicos;
- b) reduce los costos de transacción; y
- c) permite que la acción del gobierno satisfaga las necesidades locales conforme las características culturales, geográficas y ambientales de las comunidades beneficiadas.

A su vez, la supervisión de las acciones de las autoridades locales por parte de la ciudadanía tiende a asegurar el cumplimiento de objetivos y propicia la transparencia del uso de los recursos públicos. Las ventajas que ofrece la descentralización de la política social han podido observarse en las acciones encaminadas a aumentar la provisión de servicios básicos (salud y educación), el equipamiento y la infraestructura a las localidades rurales.

Por el otro lado, la urgencia de desarrollar acciones más efectivas de combate a la pobreza y la marginación, plantea el reto de diseñar estrategias de política social congruentes con los principios de la justicia distributiva, es decir, de apoyar prioritariamente a los grupos sociales y regiones donde la población padece privaciones que atentan contra su dignidad e impiden el desarrollo de sus capacidades básicas, comprometiendo con ello el potencial de desarrollo que la nación tiene en esos grupos de población.

La atención a los grupos marginados de los beneficios del desarrollo no es un fenómeno nuevo, fue planteada como una prioridad desde el estallido de la

revolución de 1910. En efecto, considerando la desigualdad social y regional que el país heredó del régimen porfirista (1877-1910), el espíritu de la constituyente de 1917 y la política social aplicada por los gobiernos posrevolucionarios reconocieron el imperativo de atender las necesidades más apremiantes de la población; a través de estrategias y programas consistentes en el tiempo, se logró aumentar el empleo y el ingreso real, ampliar la cobertura de los servicios básicos, dotar a las familias de una vivienda digna y decorosa y crear la infraestructura y el equipamiento necesarios para atender las necesidades de la población, especialmente en las ciudades, asentamientos en ese tiempo atrayentes de cuantiosos movimientos migratorios y donde se registraban las tasas mayores de crecimiento natural de la población.

El alto crecimiento económico logrado hasta los años setenta con un déficit fiscal manejable permitieron sostener el aumento del empleo, del salario real y del gasto social en niveles lo suficientemente altos como para lograr una generalizada y sistemática mejoría de la calidad de vida de la población, lo cual se manifestó, entre otros logros sin precedentes, en el permanente aumento del PIB per cápita, la disminución de la mortalidad infantil, el aumento en la esperanza de vida de la población y la disminución de la pobreza y la marginación.

En relación con los programas para atender las necesidades básicas de la población en su conjunto, es decir, independientemente de las condiciones económicas, sociales y culturales de las familias y las personas, en aquella época destacaron los programas de ampliación de cobertura de los servicios de salud y educación, crédito a la vivienda, subsidios y transferencias directas al consumo popular, así como los recursos destinados al empleo temporal y a fomentar el desarrollo económico en las zonas más rezagadas. Como antecedentes directos de las estrategias de focalización de acciones aplicadas durante la presente década destacan el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación para la Atención a Zonas Marginadas (COPLAMAR); el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), entre otros.

La crisis recurrentes desde los años ochenta, su alto costo social, así como los nuevos retos que a México le plantea la economía global, configuraron una situación de contracción financiera que se combinó con la acumulación de rezagos sociales. Ello puso en evidencia la necesidad de fortalecer las estrategias de focalización de la política social para atender las necesidades de la población más afectada, sin abandonar las orientaciones universalistas de la política social, pues la atención a las demandas de todos los mexicanos en materia de servicios de salud, educación y vivienda siguen siendo cruciales para aumentar las capacidades básicas de la población, así como los recursos para fomentar el desarrollo sustentable de las distintas regiones del país.

En atención al objetivo prioritario de apoyar a la población más desaventajada, se han diseñado estrategias y programas que concentran la acción gubernamental en los hogares en pobreza extrema y en las regiones marginadas, donde no se cuenta con, o es difícil, el acceso a servicios básicos y el entorno económico obstruye la recuperación productiva

De esta forma, las políticas focalizadas no son un sucedáneo de las estrategias sociales encaminadas a lograr la universalidad del acceso a los bienes y servicios esenciales que proporciona el Estado, sino un complemento necesario. La combinación de ambas estrategias y su consistencia en el tiempo, permiten el mejoramiento de la calidad de vida de la población, así como la paulatina igualación de las oportunidades entre los ciudadanos y grupos sociales que integran la nación.

### **1.2.1 FOCALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL**

Como se ha mencionado, la focalización de la política social responde a la necesidad de asignar recursos para atender más eficientemente rezagos y necesidades sociales específicas. Sus ventajas son altamente significativas en sociedades heterogéneas, como la mexicana, donde la limitada propagación del

progreso técnico en el aparato productivo y la sistemática concentración de recursos humanos y de inversión en los núcleos urbanos, contribuyó a que aun en periodo de crecimiento económico sostenido, no disminuyera significativamente la desigualdad en la distribución del ingreso y en el desarrollo regional.

En este sentido, cabe destacar que la focalización de la política social está dirigida a reducir las desigualdades en el interior de sociedades heterogéneas. Al fundamentarse en diagnósticos exhaustivos de regiones y grupos sociales, permite que en el diseño y ejecución de programas sociales y de desarrollo sustentable se considere la diversidad de situaciones económicas, culturales y étnicas que prevalecen en el plano regional.

Con ello, la focalización contribuye al logro de la justicia distributiva, pues sus variantes metodológicas permiten concentrar recursos orientados a atender a una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, o bien diseñar programas y proyectos de atención a un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población. Como ha sido señalado por expertos e instituciones experimentadas en el diseño de estrategias focalizadas, estas metodologías redundan en un aumento del impacto o beneficio potencial per cápita.

De las distintas estrategias de intervención focal, destacan tres: los que se realizan por programas de asistencia social, permitiendo que los recursos beneficien directamente a la población seleccionada, evaluando sus impactos directos y cumpliendo en plazos cortos los objetivos propuestos. Asimismo, la focalización en el nivel individual o por hogar hace posible que los recursos se asignen efectivamente a la población potencialmente beneficiaria de subsidios al consumo, becas y ayudas para aliviar necesidades sociales y regionales particulares, entre otros programas actualmente vigentes.

En los años recientes, la focalización mediante criterios geográficos ha sido utilizada para el diseño y aplicación de programas orientados a fortalecer la infraestructura de los asentamientos humanos, así como la provisión de servicios

básicos de educación y salud. Esta variante metodológica ha tenido un gran impulso con el desarrollo de los sistemas de información geográfica, pues la referenciación de los asentamientos humanos por sistemas computarizados permite interrelacionar fenómenos socioeconómicos y demográficos con las características geográficas, de recursos naturales y medio ambiente de las localidades. Se trata de una variante metodológica que aporta conocimientos valiosos para programas orientados a estimular la recuperación productiva sustentable de zonas atrapadas en la circularidad entre la marginación y el rezago demográfico.

La definición de estrategias y ejecución de programas de política social requieren, en primer lugar, de diagnósticos exhaustivos y de medidas sintéticas y sencillas que discriminen asentamientos humanos según el impacto global de las carencias que padece la población.

En segundo lugar, para apoyar efectivamente el proceso de descentralización de la política social, dichas medidas deben aportar información para los diversos órdenes de planeación del desarrollo, es decir, en los niveles nacional, estatal, municipal y local.

## **Acciones Dirigidas de la Política Social**

### **Combate a la Pobreza**

(continúa en la siguiente página)

#### **Objetivos Estratégicos**

- Estrategia integral y de largo alcance
- Atención a población y comunidades
- Desarrollo del potencial individual y comunitario
- Elevación del bienestar e inducción de una transformación cualitativa permanente

<p style="text-align: center;"><b>Principios</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Integralidad de intervenciones de: dependencias e instituciones públicas, los tres órdenes de gobierno y los beneficiarios</i></li> <li>• <i>Equidad mediante la reorientación del gasto público y los subsidios alimentarios</i></li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Acciones</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Aumento de presupuestos</i></li> <li>• <i>Medidas para hacer más eficiente el uso y destino de los recursos</i></li> <li>• <i>Descentralización de los presupuestos</i></li> <li>• <i>Transparencia de mecanismos de identificación, operación y evaluación.</i></li> </ul>

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

### 1.3 DEFINICIONES BÁSICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

En primera instancia, es necesario revisar distintas concepciones. Sin embargo no existe una definición exacta y satisfactoria del desarrollo económico, por lo que tomamos en consideración dos textos, el primero se titula "Desarrollo Económico" de los autores Meier Gerard y Baldwin Robert.

De acuerdo con estos autores comenzaremos preguntando ¿qué es el desarrollo económico?, "el desarrollo económico es un proceso mediante el cual la renta nacional real de una economía aumenta durante un largo periodo de tiempo. Y si el ritmo de desarrollo es superior al ritmo de crecimiento de la población, la renta real per capita aumentará" Al respecto, cabe destacar que no debemos olvidar que existen otros agentes significativos como el cambio en la oferta de factores (la acumulación de capital, el crecimiento de la población, introducción de nueva tecnología, personal mejor calificado, etc) y el cambio en la estructura de la

demanda de productos (nivel y distribución de la renta, el tamaño y la composición por edades de la población, gustos, etc.).

Conjuntamente, si tomamos otra definición de desarrollo económico "proceso en virtud del cual la renta nacional real de una economía aumenta durante un largo periodo de tiempo"; este aumento se puede considerar como sostenido si se extiende durante un periodo de, al menos, veinticinco años. Abreviando, podemos decir que el análisis del desarrollo económico se centra en el incremento de la renta nacional real y en los cambios particulares que acompañan a dicho incremento global.

Es importante señalar, que si se pretende clasificar a los países como pobres o ricos, de acuerdo con su renta real per capita, encontraremos a varios países al final de dicha serie. Tocante a los pobres, también se les puede considerar por presentar seis características: 1) producción primaria; 2) presiones de población; 3) recursos naturales subdesarrollados; 4) población económicamente atrasada; 5) escasez de capital; y 6) orientación hacia el comercio exterior. Las cuales no se encuentran en el mismo grado en los países pobres, ni tampoco son las únicas, pero sí son las más típicas.

La economía de un país puede medirse también por sus recursos naturales, pero no siempre los que carecen de ellos son pobres, al contrario existen algunos países que poseen una gran variedad de recursos naturales, pero se utilizan equivocadamente o no son utilizados. El empleo más completo de los mismos depende de las condiciones de acceso a las fuentes, disponibilidad de conocimiento técnico, acumulación de capital y dimensión del capital

También la distribución de la renta en los países ricos suele ser más igualitaria en comparación con los países pobres que es más polarizada. A parte de la disparidad de los stocks de capital en los países ricos y pobres; puede observarse la diferencia en la propensión al ahorro. La cuota de ahorro es considerablemente más elevada en los países ricos que en los pobres.

De esta manera, podemos acentuar que el mantenimiento del desarrollo económico depende del: progreso técnico y acumulación de capital, recursos naturales, población y flexibilidad de recursos.

Respecto al segundo texto titulado "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo", de los autores Sunkel y Paz<sup>2</sup>, identifican principalmente tres corrientes: las que conciben el desarrollo como crecimiento, aquellas que lo sitúan como estado o etapa y las que lo perciben como un proceso de cambio estructural global.

La posición que identifica al desarrollo como crecimiento toma como indicador del nivel de desarrollo el incremento del ingreso por habitante, por lo que el proceso de desarrollo se da en términos de la tasa de crecimiento.

Por otro lado, la corriente que caracteriza al desarrollo como un estado o etapa, procede del mismo contenido ideológico de aquella que identifica el desarrollo como ntmo de crecimiento, puesto que percibe el desarrollo de las sociedades subdesarrolladas como el camino hacia el tipo de sociedad que se concibe como ideal: la moderna sociedad industrial

Finalmente, la corriente que concibe al desarrollo como un proceso de cambio estructural global hace hincapié en los aspectos estructurales del problema del subdesarrollo, considerando que el proceso de desarrollo se ve obstaculizado por el legado de instituciones económicas, sociales, políticas y culturales heredadas históricamente, en relación al contexto económico-político internacional en el cual se originaron, deduciendo que el perfil de una sociedad subdesarrollada o en vías de desarrollo, tiene su razón de ser al "arrancar del carácter subordinado y dependiente de las áreas en desventaja desde que fueron enganchadas a la dinámica del desarrollo capitalista"

Del mismo modo, esta investigación requiere de un análisis histórico de las economías y sociedades que se configuran a partir del descubrimiento de

<sup>2</sup> Sunkel Osvaldo y Paz Pedro, El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, Ed. S XXI, España, pags 391

América, para poder comprender el origen de los países desarrollados y subdesarrollados. Comenzaremos por España, que mientras países como Inglaterra, Alemania, Francia, entre otros, estaban en una etapa de industrialización, España perdía el momento de convertirse en un país industrializado debido al poderío existente por los reyes Fernando e Isabel. Con la conquista de América, se dedicó a comprar, acumular la riqueza y ocio. De haber seguido a los demás países, se hubiera convertido en una potencia económica. Pero sólo se dedicó a explotar América y consumir bienes suntuarios.

Con la conquista se rompe el modelo de producción americano, es decir, se enfrentan dos modelos de producción distintos y en crisis. Las sociedades americanas no son repúblicas sino virreinos. También hay una sociedad fracturada que acaba con sus costumbres. Comienza la división internacional del trabajo, y desde entonces, América aparece como un productor de oro, plata y trabajo que no vale, sólo se intercambia por productos manufacturados que sí valen, la cual es una desigualdad que todavía persiste

Por las grandes diferencias que existían, hacen que América entre al capitalismo como país subdesarrollado, debido a la colonización de España, desde México hasta el último país de América Latina

En el periodo de 1800-1850, el ritmo de crecimiento de la población mundial, se había elevado a 0.9%, como consecuencia del aumento del ritmo demográfico de los países europeos en pleno proceso de Revolución Industrial, la cual se desenvuelve dentro de un sistema económico y político mundial que vincula aquellos países y regiones entre sí y con sus respectivas áreas coloniales y países dependientes; dichas vinculaciones contribuyeron al proceso mismo de esta revolución, a través de la generación y extracción de un excedente, la apertura de mercados y el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos de las áreas periféricas.

Asimismo, desde mediados del siglo XIX hasta el XX, la Revolución Industrial da sus frutos más visibles en Europa noroccidental y Estados Unidos de

Norteamérica; y tiene gran significado para los países subdesarrollados por la enorme expansión de la economía industrial moderna en los países originarios de la Revolución Industrial va creando desde entonces, una economía internacional cada vez más integrada donde comienzan a participar en forma creciente los países que actualmente se consideran subdesarrollados.

Esa expansión de la economía capitalista significa asociar a los países de la periferia al proceso de desarrollo y de industrialización, no sólo creando importantes corrientes comerciales sino también a través de considerables aportes tecnológicos y de factores productivos a los países de la periferia. A medida que éstos crean o desarrollan actividades productivas de exportación de gran importancia, que alteran su estructura productiva, conforman las características de su comercio exterior, influyen sobre la estructura social y política, y determinan las políticas económicas y sociales; en esa medida el proceso de desarrollo de los países industrializados y el proceso de subdesarrollo de los países de la periferia constituyen elementos de un mismo proceso global. Dicha asociación entre centro y periferia conformaría un grupo de países desarrollados, y por otra, un grupo de países subdesarrollados.

El fenómeno de la industrialización comienza a acelerarse en América Latina a partir de la primera guerra mundial y se refuerza como consecuencia del segundo conflicto bélico. Posteriormente con la segunda guerra mundial se transforma ya en una política deliberada prácticamente en todos los países de América Latina.

Cuando las importaciones de bienes de consumo ya no pueden restringirse, y las inversiones adicionales internas requieren una proporción creciente de bienes de capital y de insumos importados, como con frecuencia ocurre en la fase más avanzada del proceso de sustitución de importaciones de capital y materias primas, sólo podrían realizarse a expensas de las máquinas, equipos e insumos importados indispensables para otras industrias, o adoptando alguna otra forma de financiamiento externo.

Por lo que los principales problemas que América Latina presenta son: la escasez de oportunidades de empleo, el problema de la marginación urbana y rural, la creciente dependencia y vulnerabilidad externa de nuestras economías: sólo por mencionar algunos.

El subdesarrollo se caracteriza por una estructura determinada, la de la economía exportadora dependiente; esa estructura, como tal, se mantuvo esencialmente invariable a lo largo de las distintas fases y transformaciones que experimentaron nuestras economías.<sup>3</sup>

En este sentido, la política futura de desarrollo deberá basarse sobre la formulación de estrategias que tiendan a sobrepasar el modelo centro-periferia, dentro del cual se desenvuelve la economía exportadora dependiente y que parece haber llegado, a una crisis de crecimiento cuya superación aún no se vislumbra.<sup>4</sup>

En síntesis, el concepto de desarrollo, concebido como proceso de cambio social, se refiere a un proceso deliberado que persigue como finalidad última la igualación de oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar material.

#### 1.4 DEFINICIONES DE CAPITAL HUMANO

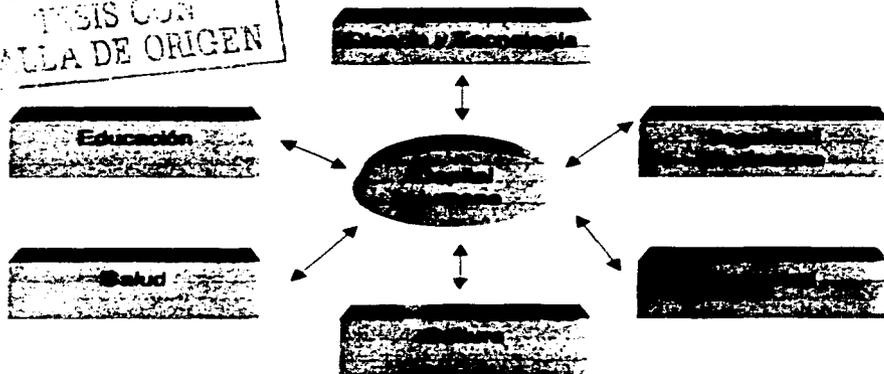
El capital humano es el principal recurso con que cuenta una sociedad para promocionar su desarrollo presente y futuro, por lo cual es fundamental impulsar políticas para el mejoramiento de las condiciones en que viven los ciudadanos y avanzar hacia estratos de bienestar cada vez mayores.

---

<sup>3</sup>Idem 2, pag 16

<sup>4</sup>Sunkel, Osvaldo, El concepto de desarrollo, Editorial ILPES, Edición 1966 Santiago Chile

ANÁLISIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Gary Becker, comenzó a desarrollar la Teoría del Capital Humano y su primer estudio se refirió a las inversiones que incrementan las habilidades, conocimientos o salud de los individuos, y al consiguiente aumento de los futuros ingresos monetarios o físicos. Becker supone que los individuos realizan una elección racional al dedicar un gasto determinado a su preparación académica (costo de oportunidad) y lo que esperan será su ingreso futuro, con base en los años de educación. Con esto, considera que el hombre posee toda la libertad de tomar una decisión con la que maximiza sus futuros rendimientos.

Para Theodore Schultz, otro de los iniciadores del análisis económico del capital humano, el hombre puede ser mucho más productivo cuanto más haya invertido en si mismo: en su educación, salud y habilidades. "La educación tiene estos tres resultados: causa crecimiento económico, aumenta la estructura salarial y propicia la disminución en la desigualdad de la distribución del ingreso

Schultz propuso tratar la educación como una inversión en el hombre y sus efectos como una forma de capital. Consideraba que los hombres constituyen una parte importante de la riqueza de las naciones. Esto significa que invirtiendo en si

mismos, amplían la esfera de sus posibilidades de elección y trazan un camino, a través del cual pueden aumentar su bienestar.

Por otro lado, el capital humano contempla el equilibrio entre dos aspectos esenciales: uno es la formación de capacidades humanas tales como un mejor estado de salud o mayores conocimientos. El otro es la forma como los individuos emplean las capacidades adquiridas, ya sea para el descanso, la producción o las actividades culturales, sociales y políticas.

El concepto de capital humano considera cuatro elementos principales<sup>5</sup>.

- 1) Productividad.- Es la posibilidad que las personas aumenten su productividad y participen plenamente del proceso de generación de ingresos y en el empleo remunerado; por consiguiente, el crecimiento económico es parte de ello.
- 2) Equidad.- Parte de que es necesario que las personas tengan acceso a la igualdad de oportunidades. Es preciso eliminar todas las barreras que la obstaculizan, de modo que las personas puedan disfrutar y beneficiarse de ellas.
- 3) Sostenibilidad - Significa asegurar el acceso a las oportunidades, no sólo para las generaciones actuales, sino también para las futuras. Deben reponerse todas las formas de capital: físico, humano, medioambiental
- 4) Potenciación.- Implica que el desarrollo debe ser por las personas y no sólo para ellas: para lo cual es necesaria su plena participación en las decisiones y los procesos que conforman sus vidas.

---

<sup>5</sup> <http://www.undp.org/hdro>

#### 1.4.1 ¿POR QUÉ LA SOCIEDAD DEBE INVERTIR EN CAPITAL HUMANO?

Bajo este panorama la educación juega un papel estratégico, en la medida que el sistema educativo es generador del capital humano para la modernización, de tal suerte que al respecto se deben tomar medidas tendientes a imprimir en todos los niveles de educación, eficiencia y calidad e incluso excelencia. Asimismo la educación tiene un impacto directo sobre la productividad, es decir, entre más educadas estén las personas, pueden aspirar a una formación adicional en su trabajo, lo cual mejora la productividad

Además porque "... la educación de calidad es capaz de elevar al máximo el capital humano, es el factor esencial para el desarrollo económico y social de cualquier país, muy por encima de los recursos naturales y el capital físico representado por la maquinaria y recursos financieros, el desarrollo de una nación se sustenta 80 por ciento en la educación, adiestramiento, habilidades y cultura..."<sup>6</sup>

La capacitación laboral constituye una actividad que contribuye de manera decisiva a la formación de capital humano ya que, al elevar las destrezas y capacidades de los trabajadores, amplía los horizontes de empleo e ingreso de la población. En el ambiente de competencia que priva en la economía mexicana, la capacitación de la fuerza de trabajo es un factor clave para fomentar el incremento de la productividad y reforzar la capacidad de ajuste y adaptación tanto de trabajadores como de empresas. Las inversiones en capital humano elevan el rendimiento de las inversiones en planta y equipo.

En suma, se debe respaldar el fortalecimiento de la inversión en el capital humano de las familias pobres con acciones en salud, educación y alimentación que inciden en el incremento de oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población.

---

<sup>6</sup> Dr. Gary Becker, Premio Nobel de Economía

## CAPITULO II

### POBREZA EXTREMA

#### II.1 POBREZA Y PROBREZA EXTEMA

Al realizar esta investigación me resulta importante conocer y analizar el concepto de pobreza, para poder comprender su diferencia con la pobreza extrema. Por lo que partimos de la definición del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, donde define al pobre como necesitado, menesteroso y falto de lo necesario para vivir, o que lo tiene con mucha escasez. Asimismo, define a la pobreza como necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida. Por lo que existe una relación muy estrecha entre los conceptos anteriores y es que en ambos surge un estado de necesidad que se convierte en carencia.

Entendamos necesidad como la falta de las cosas que son menester para la conservación de la vida, pero lo necesario para sustentar la vida no es lo superfluo, ni lo contingente, es algo en lo que no podemos ejercer nuestra libertad, puesto que no es imposible sustraernos.

También es diferente a deseo, el cual es un movimiento energético de la voluntad hacia el conocimiento, posesión o disfrute de una cosa<sup>7</sup>. Se puede desear lo que se necesita, aunque en este caso sólo se esté haciendo de la necesidad virtud, o desear lo que no se necesita. Desear algo es diferente de necesitarlo. Por otra parte, el concepto necesidades se aplica a cualquier especie, mientras nuestro interés se centra en las necesidades humanas, por lo que citaremos algunos autores que hablan sobre este tema.

---

<sup>7</sup> Definición del diccionario de la Real Academia Española

Amartya Sen, discutiendo el concepto de nivel de vida, ha distinguido los conceptos de capacidades: como las oportunidades reales que se tienen respecto de la vida que se puede llevar; realizaciones: diversas condiciones de vida que pueden o no ser alcanzadas y bienes y servicios: criterio para definir el nivel de vida. Por lo que llega a la conclusión de que la falta de las cosas, el término necesidades se convierte en libertad.

Para otros autores, las necesidades patentizan la tensión constante entre carencia y potencia. Y llegan a las siguientes conclusiones: las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables, son las mismas en todas las culturas y en todos los periodos históricos, lo que está culturalmente determinado no son las necesidades sino los satisfactores de esas necesidades y el concepto de pobreza tradicional es limitado pues es estrictamente economicista.

Por otra parte, podemos caracterizar a la pobreza en cuanto a su alimentación, a la situación del hogar que no le permite acceder a los tipos de dietas y participar en las actividades que conllevan el consumo de alimentos que se acostumbra o por lo menos son ampliamente promovidas o aprobadas, en las sociedades a que pertenecen, es decir, el acceso de dietas que no avergonzarían a quien las consumiera.

De lo anterior se desprenden dos conceptos pobreza absoluta y relativa, de acuerdo con Sen, cuando examinamos el enfoque absoluto contra el relativo, es importante tener claro el espacio del que estamos hablando si nos referimos al espacio de necesidades, realizaciones, bienes y servicios, señala que la pobreza es un concepto absoluto en el espacio de capacidades y realizaciones, y un concepto relativo en el espacio de bienes y servicios. El argumento de Sen, en términos de la construcción de una canasta normativa, se podría leer así: en los rubros de alimentación, salud, vivienda, vestido, transporte y educación, las diferencias en la canasta entre un país desarrollados y uno subdesarrollados no serían tan grandes. Las diferencias fuertes estarían en rubros tales como tipo de ropa, eventos sociales, recreación y uso de algunos electrodomésticos tales como televisor y refrigerador, ya que en un país desarrollado su posesión esta

generalizada, este hecho ha interactuado con la estructura de la comercialización y con el contenido de la educación respectivamente, lo que los ha convertido en bienes necesarios.

Los determinantes de la pobreza pueden ser muy distintos, es decir, una persona puede encontrarse en condiciones de pobreza debido a una dotación inicial muy baja, en cuyo caso su pobreza podría tener un carácter estructural; o debido a un desplazamiento desfavorable en su mapa de titularidades de intercambio, en cuyo caso la pobreza puede tener un carácter transitorio. Este esquema resulta útil tanto para analizar las condicionantes de pobreza en el nivel de hogares específicos, como para análisis de la incidencia general de la pobreza en el nivel social. Por ejemplo, en la mayor parte de los países de América Latina, los salarios se deterioraron en términos reales durante la década de los noventa, lo que puede expresarse como un desplazamiento desfavorable en el mapa de titularidades de intercambio de aquellos que venden su fuerza de trabajo, y que se tradujo en un aumento de la pobreza entre los asalariados. En contraste la muerte de un adulto activo en un hogar representa una baja en las dotaciones iniciales del mismo y también puede significar la pauperización del hogar. Amartya Sen ha aplicado este esquema conceptual al análisis del hambre y, particularmente, al análisis de las hambrunas.

### II.1.1 POBREZA ABSOLUTA Y RELATIVA<sup>6</sup>

La pobreza no es una condición homogénea; por el contrario, en su interior coexisten diferentes grados de miseria. De tal manera que cualquier política que pretenda su alivio deberá distinguir entre la población que vive una situación extrema, de aquella con una condición moderada. Deberá identificar previamente a la población objeto de ayuda, dónde se localizan, sus características, problemas, necesidades concretas y, por último, las causas de su situación.

<sup>6</sup> Levy, Santiago, La pobreza en México en Velez, Félix (compilador) La pobreza en México, causas y políticas para combatirla, ITAM y F C E., Lecturas 78 del Trimestre Económico, 1ª Edición, México, 1994, pp 18-20 y 63-90

a. Extremadamente pobres

También se les denomina pobres absolutos y son aquellos que no pueden sobrevivir, en condiciones de dignidad humana, sin ayuda externa, toda vez que no son capaces de adquirir suficientes nutrientes que les permitan mantener la salud y la capacidad de desempeño.

Esto, porque sólo la ingestión de calorías suficientes evita la desnutrición; *condición necesaria para que los individuos puedan mantenerse sanos y llevar una vida activa, incluyendo un desempeño satisfactorio de labores dentro del mercado de trabajo.* Por el contrario, si los nutrientes indispensables están por debajo de este nivel durante un tiempo prolongado, surge el riesgo de padecer desnutrición grave con efectos permanentes (en particular para los menores de cinco años) vulnerabilidad exacerbada a las enfermedades y deficiencias antropométricas.

En este caso, cualquier política social deberá primero mejorar la situación alimentaria y de salud de la población que vive en pobreza absoluta, a fin de poder romper el "círculo vicioso" en que se encuentran: medios físicos insalubres, morbilidad, letargia, niveles altos de mortalidad infantil y fecundidad, incapacidad para tomar riesgos o demandar servicios educativos. En general, para aprovechar por completo las oportunidades que se les ofrezcan.

Esto debe ser adicional a una política que incremente el valor de sus tierras y su mano de obra, así como un mayor acceso a la educación y a otras oportunidades para superarse

Para este grupo, Santiago Levy, propone el otorgamiento simultáneo de un paquete básico de alimentación-salud-educación, cuyos objetivos sean: a) reducir las tasas de mortalidad infantil; b) mejorar el estado de nutrición y salud y c) reducir las tasas de fecundidad. Se sugiere para este fin, la creación de centros de ayuda.

## b. Moderadamente pobres

También se les denomina pobres relativos, lo que quiere decir que aunque tienen carencias, éstas no ponen en riesgo su sobrevivencia. A este tipo de población se le puede ayudar mejor con políticas que amplíen las oportunidades a que tienen acceso; esto es, en vez de hacerlo de manera directa con subsidios al ingreso o al consumo, inclinarse a favor de la inversión y la creación de proyectos que aumenten sus ingresos potenciales, incrementándose el valor de mercado de los bienes que poseen: su tierra y mano de obra, particularmente

Esto no significa que no deban canalizarse recursos para este sector, sino que éstos deberían utilizarse para la inversión en: educación; obras de riego; acceso oportuno a fertilizantes y crédito; mejores caminos y medios de transporte y en el aumento permanente en la demanda de mano de obra no calificada.

### II.1.2 CONDICIONES MÍNIMAS PARA UNA VIDA DIGNA

Para Julio Boltvinik,<sup>9</sup> existen una serie de normas socialmente establecidas que definen las condiciones mínimas de una vida digna y, aunque estas varían en el espacio y en el tiempo, las fuerzas de la internacionalización y los movimientos de defensa de los derechos humanos hacen que tiendan cada día más a adoptar un carácter universal. Conforme a este propósito, el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dice: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de sus personalidad."<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Boltvinik, Julio, Algunas tesis y reflexiones sobre la pobreza en México. Bases para una política para su superación en Laurell, Ana Cristina (coordinadora). Hacia una política social alternativa. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, 1ª. Edición, México, 1996, pages 97-98.

<sup>10</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos en Pérez Franco, Aminadab Rafael. "Desarrollo humano hacia un consenso para incrementar el bienestar y generar oportunidades". Bien Común y Gobierno, Junio de 2000, pag. 7.

Las necesidades esenciales que deberían ser satisfechas, para que una persona u hogar no sea considerado pobre son:

- Una alimentación que cumpla con los requerimientos nutritivos y las pautas culturales, lo que supone como satisfactores no sólo el agua y los alimentos, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos.
- Mantenimiento de la salud a través de suficientes servicios de este tipo, mismos que deberán incluir los bienes necesarios para la curación, rehabilitación, satisfactores para la higiene del hogar y de la persona
- Una vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia, construida con materiales apropiados que aseguren su protección y privacidad. Que cuente en su interior con los servicios de agua potable, drenaje (o similar) y electricidad; así como con el equipo y mobiliario básicos
- Educación básica
- Acceso a bienes y servicios básicos de información, recreación y cultura.
- Vestido y calzado.
- Transporte público o privado.
- Comunicaciones básicas, como el correo y acceso al teléfono.
- Seguridad de que podrá tener acceso a los satisfactores básicos durante toda su vida y en cualesquiera circunstancia, es decir, que estará cubierta por

seguros contra los riesgos de vejez, invalidez, incapacidad, viudez y desempleo, entre otros.

Por otro lado, cabe mencionar que los determinantes de la intervención para el alivio de la pobreza, debe ser la meta central de los programas gubernamentales y crear las condiciones que permitan a los pobres incrementar sus ingresos y mejorar sus niveles de vida. Para traducir esta meta en objetivos operativos es necesario tomar en consideración algunos factores que condicionan la manera en que interviene el gobierno.

Por ejemplo, el grado de pobreza en México implica que ésta no podrá eliminarse en un período corto. Esto crea la necesidad de una intervención equilibrada que auxilie a los pobres de inmediato, pero que, al mismo tiempo, genere las condiciones que les permitan salir de la pobreza. Un programa contra la pobreza que considere la necesidad permanente de subsidios al ingreso o al consumo, aún si es factible desde el punto de vista presupuestal, no se centra en los objetivos correctos. La combinación adecuada de las políticas que aumenten el consumo de los pobres, hoy y generen un aumento de sus ingresos mañana es una cuestión decisiva.

## II.2 NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

La demanda social de bienes y servicios en nuestro país, ha aumentado considerablemente, debido al crecimiento demográfico y la baja en la tasa de mortalidad, pero contrariamente a ello, no ha aumentado en la misma proporción el abastecimiento de estas necesidades básicas.<sup>11</sup>

Para identificar a los grupos de población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema se requiere partir de una definición más o menos precisa de lo que se

---

<sup>11</sup> Julio Boltvinik "Aprendamos juntos como superar la pobreza", en Comercio Exterior, vol. 42, núm. 5, México, mayo, 1992, p. 415.

entiende por "Necesidades Básicas o esenciales", ya que son la base de los bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso toda la población para alcanzar un nivel de vida decoroso y que debe servir también para elevarlo y mejorarlo continuamente. Asimismo, debe tener un proceso de continuidad permanente para ordenar una serie de satisfactores, tales como alimentación, salud y educación para la población en su conjunto.

Es importante enfatizar en este apartado, que existen diferentes métodos para medir la pobreza de los cuales destacaremos los siguientes:

#### EL ENFOQUE SECTORIAL DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS.

Es el método tradicional del análisis social, consiste en definir un mínimo en cada necesidad y calcular la población debajo de cada uno de ellos, por ejemplo: analfabetismo, agua, situación nutricional, etc. Y conduce a listas fragmentarias de brechas específicas. Los trabajos de COPLAMAR en México y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) aplicado en América Latina, ejemplifican este enfoque.<sup>12</sup>

Algunos de los satisfactores básicos que se incluyen en este método son.

- a. Habitar una vivienda que no tenga materiales precarios de construcción. Es decir, que no tenga alguna de las siguientes características: paredes o techos de lámina, de cartón o materiales de desecho, carmzo, bambú, palma, barro o bajareque.
- b. Que en la vivienda se disponga de los servicios básicos de agua, luz y drenaje.
- c. Que el grado de multitud no sea excesivo. Se considera que existe hacinamiento cuando el número de personas por cuarto es superior a tres.

---

<sup>12</sup> Coplamar, Necesidades Esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000, Ed. México, Siglo XXI

- d. Que los miembros del hogar en edad de recibir educación básica dispongan de la posibilidad de asistencia escolar. Que no existan residentes del hogar, de 7 a 14 años de edad, sin ningún año aprobado en educación primaria.
- e. Que exista en la familia una relación adecuada de preceptores de ingresos en función del número de sus miembros.

Por las variables consideradas, se dice que este método mide la pobreza de tipo estructural; ya que los indicadores seleccionados típicamente constituyen activos de cierta permanencia en el hogar.

## EL MÉTODO DE LÍNEA DE POBREZA

En este método se consulta a expertos y se especifican dos estándares nutricionales mínimos considerados básicos o indispensables para la vida y la reproducción humanas. Suelen tomarse en cuenta además otros requerimientos relacionados con la educación, los cuidados de la salud, el uso de vivienda y otras necesidades básicas.

Determinar los requerimientos mínimos en las diversas necesidades esenciales permite especificar una canasta básica de satisfactores. Aquellas personas cuyos ingresos generalmente no alcanzan para adquirir los bienes y servicios de esa canasta suelen definirse como personas en condiciones de pobreza. Aquellas cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los nutrientes básicos se consideran personas en condiciones de indigencia o de pobreza extrema.

Hay ciertos elementos objetivos para determinar los mínimos alimentarios de la población; sin embargo, se carece de ellos para los bienes y servicios requeridos para satisfacer las demás necesidades esenciales. Por ello, no hay unanimidad en los criterios para especificar los bienes y servicios que deben incluirse en la canasta de satisfactores esenciales.

Asimismo es importante señalar que este método se descompone en cinco variantes. Las tres primeras son subvariantes de lo que denominan la Canasta Normativa Alimentaria (CNA), o método de la pobreza alimentaria, y combinan un enfoque normativo para la alimentación con uno empírico por el resto de las necesidades.

Con estos elementos se construye una canasta básica de alimentos, cuya composición cubra las necesidades nutritivas de la población; considerando, además, sus hábitos de consumo, la disponibilidad de alimentos y los precios de los mismos. Estableciéndose, por otra parte, las diferencias apropiadas para las áreas urbanas y rurales.

Al valor monetario de esta canasta se le denomina línea de indigencia o de pobreza extrema y se utiliza para fijar el límite de ingreso bajo el cual se considera que una familia se encuentra en esta situación. Conforme a estos valores se definen los siguientes grupos poblacionales:<sup>13</sup>

- a. Hogares en pobreza extrema: Cuando el ingreso total del hogar es menor al valor de la canasta alimentaria; es decir, sus ingresos totales no son suficientes para atender las necesidades alimentarias del grupo familiar.
- b. Hogares Intermedios: Cuando el ingreso del hogar es superior al valor de la canasta alimentaria, pero inferior a dos veces dicha cantidad.
- c. Hogares con nivel de bienestar superior al intermedio: Cuando el ingreso del hogares mayor a dos veces el valor de la canasta alimentaria.

Para el caso de México, se considera que es pobre una familia cuando recibe entre dos y tres salarios mínimos. Pobre en extremo, cuando sus ingresos no alcanzan dos veces esta cantidad.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Los requerimientos para México están tomados de ONU-CEPAL e INEGI, Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992. Informe metodológico, México, 1993, pág. 26

<sup>14</sup> Calva, José Luis, *op. cit.* pág. 9

Hay que señalar que los valores de las líneas de pobreza evolucionan, en la medida en que se modifican algunos de los parámetros que intervienen en su cálculo. Tal es el caso de los cambios que se presentan en los hábitos alimentarios de la población; consecuencia de las variaciones que se observan en los precios relativos de los alimentos. Asimismo, influyen las transformaciones en la estructura por edad y sexo, o aquellos que se refieren a la modificación del perfil ocupacional.

A través de este método se dice que se cuantifica la pobreza de tipo coyuntural, ya que el análisis se concentra en los niveles de ingreso y en su capacidad de proporcionar bienestar en el corto plazo.

### **II.3 PERFIL DE LA POBREZA EXTREMA EN MÉXICO**

A fin de obtener estimaciones de la pobreza en México, la CEPAL y el INEGI emprendieron un estudio en base al método de líneas de pobreza. El trabajo fue publicado en 1993 y se llamó Magnitud y Evolución de la pobreza en México 1984-1992. Sus fuentes fueron la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares elaborada por el INEGI para los años 1984, 1989 y 1992; así como el Sistema de Cuentas Nacionales de México .

El contenido de la canasta básica de alimentos estuvo constituida por: cereales y sus derivados; carnes; leche y sus derivados; huevos; aceites y grasas; tubérculos y raíces; leguminosas; verduras; frutas; azúcar; alimentos procesados y bebidas. A la cual se le adjudicó un costo en 1992 de: 167,955 pesos por persona al mes, en las zonas urbanas (valor a precios corrientes del tercer trimestre de ese año). De tal manera que los hogares que tuvieran ingresos menores a ese monto se les consideró como población en pobreza extrema. Para los hogares de las áreas rurales, el costo fue de 124,751 pesos por persona al mes.

Si bien existen varias críticas a este trabajo<sup>15</sup>, resulta valioso por ser uno de los primeros en su tipo; de ahí que sea importante señalar algunos de sus resultados:

- Entre 1984 y 1989, se observa un crecimiento de la población en pobreza extrema al pasar de 11.0 millones en 1984 a 14.9 millones para 1989.
- Por el contrario, de 1989 a 1992, la población del país que enfrentaba pobreza extrema, disminuyó, pues de 14.9 millones se redujo a 13.6 millones.
- La pobreza extrema afecta en mayor medida a las áreas rurales del país. Pues del total de hogares en pobreza extrema en 1992, el 63.6% por ciento se ubicaba en estas zonas
- La población en hogares intermedios aumentó en números absolutos entre 1984 y 1992, al pasar de 19.4 millones de personas a 23.6 millones
- Respecto a la población en hogares con nivel de bienestar superior al intermedio, se observa que pasó de 41.0 millones en 1984, a 41.3 millones en 1989 y a 47.1 millones en 1992. Este incremento se presentó en el área rural y en las zonas urbanas.

### II.3.1 CONAPO: ÍNDICES DE MARGINACIÓN

Otro estudio importante, relativo a la pobreza en México, lo constituye el trabajo que elaboró el Consejo Nacional de Población (CONAPO) con apoyo del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). El cual contiene tres medidas para identificar las zonas del país con mayores rezagos: Índice de Marginación por Entidad Federativa, por Municipio y por Localidad. Su fuente de

<sup>15</sup> Para Julio Boltvinik, el estudio INEGI-CEPAL contiene graves errores que distorsionan la evolución de la Pobreza en México, sobre todo entre 1989 y 1992. Cfr. Boltvinik Julio y Hernández Luis Enrique, op. cit., capítulo 2.

información fue el Censo de Población y Vivienda 1995, así como la encuesta paralela que levantó el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI).

En este índice (cuadro 1), encontramos que las entidades federativas con municipios de muy alto grado de marginación son: Oaxaca con 221, Veracruz 60, Puebla 53, Chiapas 39 y Guerrero 34; principalmente.

**Cuadro 1**  
**Número de municipios por entidad federativa, según grado de marginación, 1995**

(continúa en la siguiente página)

Entidad	Grado de marginación					Total Municipios
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto	
Aguascalientes	1	8	2			11
Baja California	5					5
Baja California Sur	3	2				5
Campeche		1	7		1	9
Coahuila	10	14	14			38
Colima	4	5	1			10
Chiapas		1	40	31	39	111
Chihuahua	15	29	8	3	12	67
Distrito Federal	13	3				16
Durango	2	11	21	2	3	39
Guanajuato	3	10	28	3	2	46
Guerrero		5	21	16	34	76
Hidalgo	7	17	33	10	17	84
Jalisco	32	55	34	2	1	124
Estado de México	17	42	51	11	1	122
Michoacán	8	27	64	8	6	113
Morelos	3	10	20			33
Nayarit	5	7	5	2	1	20
Nuevo León	18	20	8	4	1	51
Oaxaca	7	16	195	131	221	570
Puebla	1	10	110	43	53	217
Querétaro	1	3	8	4	2	18
Quintana Roo	3	1	4			8
San Luis Potosí	2	2	28	11	15	58
Sinaloa	1	8	7	2		18
Sonora	37	24	9			70
Tabasco	1	3	13			17
Tamaulipas	8	6	20	9		43

Tlaxcala	4	22	34			60
Veracruz	10	9	80	48	60	207
Yucatán	2	3	63	30	8	106
Zacatecas	3	17	32	4		56
Total	226	391	960	375	476	2428

Fuente CONAPO-PROGRESA. Índices de marginación, 1995

### II.3.2 ESTRUCTURA DE LOS ÍNDICES DE MARGINACIÓN

El índice de marginación por entidad federativa se basa en cuatro dimensiones: Educación, Vivienda, Dispersión de la Población e Ingresos Monetarios; utilizando para su análisis, el método de Componentes Principales<sup>16</sup>. El cual arroja una medida de déficit social, que da cuenta del fenómeno de la marginación de manera sintética; pues a partir de él, se obtiene el porcentaje de población que no participa del acceso a bienes y servicios calificados como esenciales; cuyas cantidades y calidades se consideran mínimos de bienestar en atención al nivel de desarrollo alcanzado por el país

Respecto al índice de marginación municipal, éste se basa en tres dimensiones: Educación, Vivienda e Ingresos Monetarios. Y el de localidad en: Educación, vivienda y Ocupación.

¿Cuál es la importancia de los satisfactores que el CONAPO utilizó?, son los siguientes:

<sup>16</sup> Para mayor detalle de este método, consúltese CONAPO, *Indicadores socioeconómicos, op. cit. Anexo metodológico*, págs. 291-304. Existe también una breve descripción al respecto en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Tamaulipas, Cuaderno de Información para la Planeación*, México, 1987, págs. 288-292.

## Educación

El acceso a la educación define el tipo de participación que tendrá el sujeto en un mercado laboral dinámico; ya que esta formación se traduce, a largo plazo, en un aumento de la productividad del trabajo y en mejores ingresos. Por otra parte, la instrucción básica permite el disfrute de bienes culturales, así como de los modernos sistemas de comunicación. En consecuencia, el no contar con los beneficios del sistema educativo moderno representa una forma importante de exclusión social; siendo más intensa en aquellas poblaciones que no cuentan con los conocimientos básicos de enseñanza.

## Vivienda

El acceso a una vivienda adecuada a las necesidades de los hogares, constituye uno de los bienes más importantes para asegurar la participación de los individuos en el proceso de desarrollo. Esto, porque el alojamiento en una vivienda digna y decorosa favorece el proceso de integración familiar, evita la promiscuidad, contribuye a la creación de un clima educacional adecuado para la población en edad escolar, reduce las tasas de morbilidad (relacionadas con enfermedades gastrointestinales, dermatológicas y respiratorias, entre otras), facilita el consumo de bienes culturales, sistemas de información y entretenimiento modernos

Por tanto, se considera marginada a la población que ocupa viviendas de un tamaño inadecuado a sus necesidades (conforme a lo establecido por diversos organismos internacionales, se establece que una vivienda tiene multitud cuando duermen en un cuarto más de dos personas). Que no cuentan con las condiciones materiales socialmente mínimas o que no tienen acceso a los servicios públicos

## Distribución de la población

La población que radica en localidades pequeñas y dispersas está expuesta a padecer con mayor frecuencia la privación de las condiciones materiales mínimas de bienestar. Con la finalidad de recoger esta dimensión de la exclusión social, el índice de marginación por entidad federativa contempla el porcentaje de población que vive en localidades de menos de 5 mil habitantes

## Ingresos monetarios

En las economías de mercado, el ingreso monetario real constituye uno de los medios más importantes para acceder al consumo de bienes y servicios necesarios para vivir. La cantidad de lo "necesario" se determina a través de un patrón normativo de necesidades sociales básicas, acorde con los hábitos de consumo y el grado de desarrollo alcanzado por el país. Por tanto, la escasa capacidad adquisitiva de los ingresos constituye una de las formas más significativas de marginación social, toda vez que impide el acceso a un nivel de vida digno socialmente sancionado

El cálculo del valor monetario de la canasta básica, a precios de la primera quincena de marzo de 1990, mostró que ingresos de hasta dos salarios mínimos son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de los hogares; de ahí, que este fuera uno de los parámetros utilizados como indicador de marginación.

A partir de estos indicadores, el Consejo de Población identificó cinco grupos de marginación: *muy alta, alta, media, baja y muy baja*. En donde el incremento en el índice denota un mayor grado de pobreza.

### II.3.3 ÍNDICES DE MARGINACIÓN POR LOCALIDAD

El país muestra una estructura heterogénea: una alta concentración demográfica en un número pequeño de asentamientos urbanos y poca población en muchas localidades<sup>17</sup>. Por lo que se puede decir que el grado de marginación es inversamente proporcional al tamaño de la localidad: a mayor población, menor marginación y por el contrario, a menor población mayor pobreza. Esto se explica porque en los centros urbanos (incluyendo las cabeceras municipales) se concentra la mayor población, los servicios, la infraestructura y los recursos económicos. En cambio, la baja densidad demográfica impide la creación y el aprovechamiento de las "economías de escala" debido a que los montos de la inversión social necesarios son más altos; circunstancia que se ve agravada porque la productividad del trabajo en dichas localidades suele estar por debajo del promedio nacional y asociada a actividades primarias

Estudios del Consejo de Población dan cuenta de esta situación. La marginación, dice, caracteriza a siete de cada diez localidades. "De hecho, más de la mitad de las localidades (52.7%) se encuentran en el grupo de muy alta marginación, primordialmente en asentamientos con menos de cinco mil habitantes. Sin embargo, el aspecto más crítico reside en que en una gran proporción son localidades con menos de 100 habitantes".<sup>18</sup>

En definitiva, podemos decir que la pobreza extrema, es un fenómeno que tiende a perpetuar y a transmitir de generación en generación la desigualdad. Además de contar con un precario estado de salud y nutrición, así como baja escolaridad, padres e hijos se ven obligados a concentrar todas sus energías en la subsistencia diaria, sin la posibilidad de poder alcanzar una mayor integración social.

<sup>17</sup> En efecto, en 1995 en los siete asentamientos con más de un millón de habitantes (en México) vivían cerca de 29.5 millones de personas, y en 139 mil con menos de 100 habitantes alrededor de 2.5 millones de personas." Consejo Nacional de Población y Programa de Educación, Salud y Alimentación *Índices de marginación 1995*. México, 1<sup>a</sup>, reimpresión abril de 2000, Introducción.

<sup>18</sup> Destaca que de las 100 localidades que en CONAPO señala con mayor grado de marginación, 94 se caracterizan por tener una población predominantemente indígena. "México. Las 100 localidades con mayor grado de marginación, 1995"

## II.3.4 LA POLÍTICA SOCIAL Y LAS NECESIDADES BÁSICAS

La primera etapa de la política social estaba asociada a las acciones del Estado tendientes a reducir la miseria entre los considerados incapaces de obtener ingresos por medio del trabajo.

La segunda etapa se amplió a cubrir las acciones estatales orientadas a proteger a los asalariados.

Pero actualmente, tenemos que la política social esta encaminada al desarrollo y tiene dos vertientes en su aplicación:

- 1) La que se refiere a las políticas de acceso universal, que tienen que ver con el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de los mexicanos, especialmente en materia de educación, salud, seguridad social y alimentación.
- 2) La de superación de la pobreza extrema, que está dirigida a los grupos sociales cuyas condiciones de vida se definen por situaciones límite que les impiden acceder a los beneficios del desarrollo.

Sin embargo en esta política social existen insuficiencias de cobertura, calidad y acceso equitativo a programas y servicios tales como: educación, salud, vivienda y alimentación, así como a infraestructura básica y productiva; lo cual ocasiona una reducción de las oportunidades de desarrollo económico social para una parte considerable de la población <sup>19</sup>

La eficacia de los programas gubernamentales para combatir la pobreza depende, de manera importante, de la forma como se define y cuantifica ésta, toda vez que

<sup>19</sup> Armando Labra, "Chile y México sin desarrollo social: experiencias que deben aprovechar" en Revista Macroeconomía, México, junio, 1995, p 16

con estos criterios es posible identificar a los grupos de población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema.

Entretanto, de las estimaciones esbozadas se deduce que una parte significativa de la población mexicana no satisface sus necesidades básicas, consignadas en la CNSE de la COPLAMAR. Además, una proporción también importante de los mexicanos no tiene siquiera acceso a la canasta submínima, es decir, se encuentra en condiciones de pobreza extrema. Por último, durante la década pasada se acentuó notablemente la pobreza en México, como consecuencia de la prolongada crisis económica, y en la actualidad las carencias afectan tanto el ámbito urbano como el rural, aunque en este último con mucha mayor intensidad.

Con base en tales elementos, se debería identificar a los hogares en condiciones de pobreza y de pobreza extrema a partir de variables como su ubicación geográfica; sus características demográficas; el sector económico de actividad del jefe del hogar y su forma de inserción en la estructura ocupacional; sus niveles de instrucción formal y de capacitación para el trabajo, entre otras. Así sería posible identificar la población objetivo de los programas gubernamentales de combate contra la pobreza

De acuerdo con lo anterior se pueden sugerir algunos criterios generales para evaluar la eficacia de los programas gubernamentales orientados a aliviar la pobreza y la pobreza extrema de los mexicanos. En este sentido, conviene separar los criterios de evaluación microeconómica de los macroeconómicos, cuyo alcance es más generalizado

Desde una óptica microeconómica, el criterio básico para evaluar tales programas consiste en determinar su eficacia, es decir, qué cantidad de los recursos gubernamentales erogados con tales fines llegan a la población objetivo y, por lo mismo, qué tanto contribuyen a aliviar la pobreza o la pobreza extrema en el país.

Desde el punto de vista macroeconómico, se trata de evaluar los efectos agregados de la política económica y social del Gobierno sobre los grupos socioeconómicos en condiciones de pobreza y de pobreza extrema. Una evaluación completa de la política gubernamental en la materia requiere aplicar ambos enfoques.

### II.3.5 CRITERIOS MICROECONÓMICOS

En materia de políticas para combatir la pobreza, los especialistas coinciden en señalar que la solución "ideal" es aquella que, a partir de la identificación de los pobres, dirige sus acciones a beneficiar sólo a esa población objetivo. En condiciones de severas restricciones presupuestarias, como las que padeció el Gobierno recientemente, estos estudios aportan criterios muy relevantes para la evaluación microeconómica de los programas para el combate contra la pobreza, y en especial contra la pobreza extrema

Así, para evaluar la eficacia de los programas, es fundamental obtener información sobre los beneficiarios, así como de los costos administrativos derivados de su operación. En México, tal información podría derivarse de las experiencias del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Por tanto, sería conveniente concebir sistemas de información que permitan asignar con cierta precisión los costos y los beneficios de cada uno de sus programas, con el objeto de sentar las bases cuantitativas para evaluarlos<sup>20</sup>

<sup>20</sup> En la actualidad, los costos de operación de los programas instrumentados por el Pronasol se cargan a los presupuestos ordinarios de las instituciones públicas que participan en ellos. Esto podría implicar que no se cuenta con los mecanismos contables necesarios para asignar de manera precisa los costos de administración de cada programa por separado (Véase: *La solidaridad en México*, s.f., p. 26.) Todo parece indicar que para proceder a una evaluación sistemática como la planteada sería necesario instrumentar tales procedimientos contables.

## II.3.6 CRITERIOS MACROECONÓMICOS

Parece evidente que los programas específicos para combatir la pobreza extrema, a pesar de su importancia microeconómica, son inapropiados para erradicar la pobreza moderada de grandes estratos de la población mexicana. En este sentido la elevación de la productividad y las remuneraciones reales; el mejoramiento de las condiciones laborales y, en general, la evolución de la economía nacional, son los factores más relevantes para eliminar de manera gradual la pobreza, como lo muestra lo ocurrido en México en los sesenta y los setenta

Sin embargo, no pueden ignorarse las distintas repercusiones de las políticas macroeconómicas en el bienestar de la población. Aquéllas que provocan modificaciones a corto y mediano plazos en la distribución funcional y familiar del ingreso, las cuales repercuten de manera permanente en la estructura productiva y en la pobreza<sup>21</sup>. Por ello es importante disponer de herramientas para evaluar los efectos de las políticas macroeconómicas en la pobreza de la población

En resumen, se requiere de una tarea evaluadora que permita determinar, desde el punto de vista microeconómico, la eficacia de los programas. Debe considerar tanto los costos administrativos y de información que entraña su instrumentación, como los efectos de las respuestas de los beneficiarios previstos y sus repercusiones en los incentivos económicos del programa. En lo macroeconómico se requiere un sistema de evaluación que permita detectar las repercusiones de la política económica y social en la evolución de la pobreza de los grupos socioeconómicos del país.

<sup>21</sup> Hernández Laos señala a su vez la estrecha relación entre la manera en que se distribuye el ingreso de los hogares y el perfil de la demanda a que está da lugar. Muestra como el perfil de la demanda de consumo da forma a la estructura productiva y tiene repercusiones diferenciales en el empleo, la inversión y las importaciones nacionales. Por ejemplo, transferir poder adquisitivo de los estratos de mayores ingresos a los de medios y bajos genera entre otros efectos modificaciones en la estructura productiva como una mayor demanda de empleos remunerados de carácter permanente y menores requerimientos de inversión por unidad de producto. Según otros estudios hay una relación funcional entre los sectores productivos a los que se compran los bienes y servicios de consumo y la distribución del ingreso resultante entre los hogares nacionales.

## CAPITULO III

### ASPECTOS GENERALES DE PROGRESAR

#### III.1 ANTECEDENTES

En junio de 1997 se presentó el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 (PRONAFIDE), donde sus principales objetivos eran alcanzar una tasa de crecimiento económico de más de 5 por ciento anual; generar más de un millón de empleos por un año; aumentar el nivel real de los salarios; fortalecer la capacidad del Estado para atender las demandas sociales, es decir incrementar el bienestar social; y evitar las crisis económicas en el anterior sexenio.

Este programa establecía cuatro líneas de acción: promover el ahorro privado, consolidar el ahorro público, aprovechar el ahorro externo como complemento del ahorro interno y fortalecer y modernizar el sistema financiero

Cabe señalar, que existían metas macroeconómicas y fiscales, dentro de las segundas se esperaba incrementar los ingresos tributarios y disminuir el gasto corriente. Los resultados fiscales permitirán un gasto creciente en diversos sectores: infraestructura productiva, educación y capacitación; salud; vivienda; combate a la pobreza

Con el PRONAFIDE se buscaba alcanzar un mayor crecimiento, generar más empleos, recuperar y aumentar el ingreso de los trabajadores. También se trataba de evitar caer en una crisis financiera durante el resto de la administración pasada y dejar bases sólidas hacia adelante.

Posteriormente, el ocho de agosto de 1997, se publicó en el diario oficial de la federación, el decreto por el cual se creaba la Coordinación Nacional del

Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

Donde se mencionaba que los derechos a la salud y a la educación básica gratuita y obligatoria, así como la alimentación adecuada y la protección a la infancia, garantizan en su conjunto la igualdad de oportunidades y el establecimiento de condiciones para el desarrollo de los individuos y de sus familias.

Que no obstante los esfuerzos que el Ejecutivo ha venido realizando para combatir la pobreza, existen familias en condiciones de pobreza extrema, inmersas en un círculo vicioso de carencias que se retroalimentan y las encierran en la marginación y la falta de oportunidades, cobrando expresión intergeneracional al impedir que los hijos de estas familias tengan posibilidades de mejorar su situación económica debido a las deficiencias nutricionales, educativas y de salud que padecen, y que es necesario conjuntar programas sociales y coordinar acciones entre todas las dependencias y entidades competentes en materia de educación, salud y alimentación, tanto en el ámbito federal como en el estatal y municipal, así como vigilar y asegurar que las acciones para superar la pobreza extrema apoyen efectiva y eficazmente a las familias y las regiones con menores oportunidades.

Por lo que, la educación, salud y alimentación constituyen una triada estratégica de acciones para el combate de la pobreza. Además de los beneficios sociales y privados que represente la inversión en cada una de ellas (inversión en las capacidades básicas de las personas), sus efectos se multiplican y potencian recíprocamente por las interrelaciones positivas que las vinculan.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), se presentó como un esfuerzo para ampliar las oportunidades y complementar el ingreso de millones de familiar en México que viven en condiciones de muy alta marginación.

Progresa busca remover 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. Progresa tiene como propósito apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar y que, asimismo, se propone llevar a cabo acciones que propicien la elevación de sus condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades de educación, salud y alimentación como aspectos para este fin.

Al mismo tiempo, busca alentar y apoyar los esfuerzos de los padres de familia para lograr la superación de sus hijos bajo esquemas que, al tiempo mejoran el ingreso familiar, propicien su activa participación para el cabal aprovechamiento de los beneficios que ofrece el Programa: suplementos alimenticios para los niños pequeños y las madres embarazadas y lactantes, ayudas económicas para la alimentación, servicios de atención primaria de la salud, ayudas para la adquisición de útiles escolares, y becas educativas para los niños y niñas que asistan regularmente a la escuela entre tercero de primaria y tercero de secundaria.

Los recursos asignados a dicho programa son subsidios federales y, por tanto, están sujetos a criterios de selectividad, objetividad, transparencia, temporalidad y publicidad, debiéndose identificar claramente a la población beneficiaria, tanto por grupo específico como por región del país; asegurar la coordinación de acciones entre las diversas áreas administrativas con la finalidad de evitar duplicidad en su ejercicio y reducción en los gastos administrativos, así como incorporar procesos periódicos de seguimiento y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación y, de esta manera, garantizar que los mecanismos de operación y administración faciliten la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y ampliación.

Por otro lado, el Gobierno Federal es el responsable de establecer las reglas de operación de dicho Programa, de aportar los recursos necesarios para su operación, de mantener el seguimiento y evaluación del mismo y de asegurar el cumplimiento de sus objetivos. En la operación del Programa participan, en el nivel federal, la Secretaría de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Es importante señalar que la estrategia de combate a la pobreza extrema tiene tres vertientes complementarias entre sí: desarrollo de capital humano, oportunidades de ingreso y desarrollo de capital físico. Progesa, es un programa del Ejecutivo Federal inserto en la vertiente del desarrollo de capital humano, que promueve, en el marco de una política social integral, acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación de aquellas familias que viven en situación de pobreza extrema, con el fin de impulsar y fortalecer sus capacidades, elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo nacional.

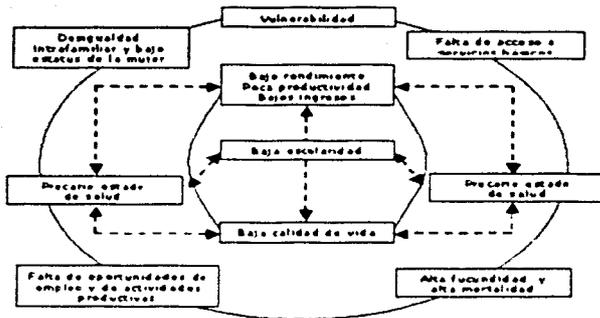
### III.1.1 CAPACIDADES BÁSICAS Y POBREZA

La pobreza extrema es un fenómeno que tiende a perpetuar y a transmitir de generación en generación la desigualdad. Además de contar con un precario estado de salud y nutrición, así como baja escolaridad, padres e hijos se ven obligados a concentrar sus energías en la subsistencia diaria, sin la posibilidad de poder emprender actividades que les permitan desarrollar su potencial productivo y alcanzar una mayor integración social.

El combate a la pobreza extrema tiene entre sus objetivos igualar las oportunidades de las familias que sufren esta condición con las del resto de la sociedad. Para ello, concentra sus esfuerzos en aumentar sus capacidades básicas, apoyando su acceso a los bienes y servicios sociales que les permitan adquirir las habilidades y aptitudes necesarias para una vida plena y autosuficiente.

Este apoyo no se traduce solamente en incrementos a su ingreso, ya que sin las acciones dirigidas a la satisfacción de sus necesidades básicas, estos sectores de la población no lograrían traducirlo en una mejora significativa de sus condiciones de vida. En otras palabras, el combate a la pobreza extrema busca atender aspectos que inciden tanto en la demanda como en la oferta de educación, salud y de nutrición.

**CÍRCULO VICIOSO A CÍRCULOS VIRTUOSOS DE COMBATE A LA POBREZA.**



Fuente: Sedesol

El enfoque integral del Progreso se basa en el hecho de que un mayor nivel de educación mejora el uso de los servicios de salud, porque favorece una cultura de higiene y de prevención. De igual manera, la salud en los niños propicia un mejor rendimiento escolar, dado que un niño sano presta mayor atención en el aula y falta menos a clases. Además a mayor escolaridad, las familias desarrollan una mayor iniciativa para valerse de la información y de los servicios a su alcance.

Estos círculos virtuosos no serían posibles sin el apoyo y el concurso de diversas instancias para ofrecer este paquete integrado de servicios y acciones. La fortaleza de su operación reside en la participación de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal.

La coordinación interinstitucional se traduce en la práctica, en una suma de voluntades que busca hacer más eficiente, a partir de los recursos disponibles, el combate a la pobreza extrema.

No obstante, la participación más valiosa en estas tareas es la que desarrolla la población misma. Así, la superación de los factores que dan lugar a y perpetúan la condición de pobreza depende fundamentalmente de la activa corresponsabilidad de las familias beneficiarias y sus comunidades.

### III.2 MARCO LEGAL Y DE REFERENCIA

Progresá coordinará sus acciones con los diferentes órdenes de gobierno en los componentes del programa cuya operacionalización está a cargo de los gobiernos estatales y municipales, tales como los esfuerzos en materia de educación y salud.

La Secretaría de Desarrollo Social es responsable de la coordinación general del Programa, a través de la Coordinación Nacional de Progresá, Conprogresá, órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social que fue creado por Decreto Presidencial el 8 de agosto de 1997, con el objeto de formular, coordinar y evaluar la ejecución de Progresá cuenta con un Consejo, integrado por los titulares de las Secretarías de Desarrollo Social, quien lo preside, de Educación Pública, de Salud y Hacienda y Crédito Público.

En la operación de Progresas participan, a nivel federal, las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación y de Salud. 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 Progresas.

Asimismo cuenta también con el apoyo de las autoridades municipales para el desarrollo de sus acciones: participan en la revisión de las localidades a incorporar con el fin de apoyar en la verificación de que cuenten con acceso adecuado a los servicios de educación y salud; promueven y apoyan la ampliación de la cobertura de servicios de educación y salud a localidades sin acceso a estos beneficios.

La participación del Progresas en cada entidad federativa se formaliza mediante la firma de un Acuerdo de Coordinación, en el cual se enmarca la participación de las autoridades del Gobierno Federal y del Gobierno Estatal, quienes establecen un compromiso conjunto para promover las acciones necesarias para lograr el cumplimiento de los objetivos del Programa.

### **III.3 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Progresas tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar. El Programa propone llevar a cabo acciones que propicien la elevación de sus condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades de educación, cobertura de salud y alimentación

## OBJETIVOS DE PROGRESA

Las acciones de Progresa para cumplir eficazmente con los propósitos de beneficio familiar y comunitario, podemos decir que son cinco:

- ❖ Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema, particularmente los niños, niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, mediante servicios suficientes y de calidad.
- ❖ Integrar las acciones de educación, salud y alimentación para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes
- ❖ Contribuir a que los menores complementen la educación básica.
- ❖ Alentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia para mejorar la educación, salud y alimentación de los niños y jóvenes.
- ❖ Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresa para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera

Progresa realiza acciones en materia de educación, salud y alimentación, que encuentran su aplicación en los siguientes tres grandes componentes:

- Apoyos educativos que facilitan que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa.
- Atención a la salud de todos los miembros de la familia.
- Apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional

La importancia de la convergencia de estos tres componentes se desprende de sus mutuas interacciones y complementariedades, ya que su agrupación amplía su efectividad y fomenta el desarrollo de las capacidades y potencialidades de los individuos y las familias.

### III.3.1 ¿CUÁLES SON LAS ORIENTACIONES DE PROGESA?

Progesa es un programa focalizado, ya que de esta manera se puede asegurar que los beneficios favorezcan a las familias más pobres. La focalización no sólo pretende la eficiencia, sino que se traduce en un principio de equidad. En virtud de que los recursos por abundantes que sean, nunca serán suficientes para combatir a la pobreza, por lo que resulta indispensable asegurarse que los beneficios no se dupliquen entre las familias beneficiadas, con los de otros programas sociales financiados con presupuesto federal

Es por eso que la identificación de las familias beneficiarias del Programa consta de tres etapas. en primer lugar hay 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 segundo lugar, en todas las localidades seleccionadas se recolecta, a modo de censo, información socioeconómica de cada hogar, con la cual se identifica a las familias beneficiarias; finalmente, una vez hecha la identificación, la relación de las familias resultantes se presenta a las comunidades en asamblea para que, en su caso, emitan opiniones para su depuración o sugerencias de inclusiones.

El índice de marginación se construye mediante indicadores de marginación, sobre los que se aplica la técnica de componentes principales para obtener una variable resumen que concentra la mayor variación de la información entre las localidades. Por lo que la base de información para la identificación de las

características de marginación de las localidades son los datos del XI Censo General de Población y Vivienda 1990, el Censo de Población y Vivienda 1995 y el Catálogo de Integración Territorial 1995, realizados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Los indicadores utilizados para construir el índice de marginación de las localidades son los siguientes:

- porcentaje de población analfabeta de 15 años o más
- porcentaje de viviendas sin agua
- porcentaje de viviendas con drenaje
- porcentaje de viviendas sin electricidad
- número promedio de ocupantes por cuarto
- porcentaje de viviendas con piso tierra
- porcentaje de población ocupada en el sector primario.

Los primeros cuatro indicadores se conforman con datos del Censo de Población de 1995, mientras que los tres últimos se derivan del Censo de Población de 1990.

El índice de marginación permite normar un criterio en el que se clasifica a las localidades en cinco categorías: muy alta, alta, media, baja y muy baja marginación, obteniéndose así una variable categórica. Para la determinación de estos grados de marginación, se aplica el método de estratificación óptima, el cual permite agrupar a las localidades basándose en la función de densidad definida a partir del índice de marginación

De acuerdo con su grado de marginación (cuadro 2), la mayoría de las localidades en el país (78, 097) se encuentran en los grupos de alta y muy alta marginación; es decir, 7 de cada 10 centros de población presentan un perfil de severas carencias sociales, medidas de manera agregada a nivel de comunidad. Sin embargo, es necesario considerar que se trata de localidades con relativamente pocos hogares, y sólo se concentran en ellas 2 de cada 10 unidades domésticas.

Por el contrario, en las categorías de baja y muy baja marginación, que concentran únicamente 11.7 por ciento de las comunidades, viven 74.2 por ciento de los hogares.

**CUADRO 2**  
**México: Localidades y hogares por grado de marginación**

Grado de Marginación	Localidades		Hogares	
	Habs	%	Habs	%
Muy bajo	5,406	5.1	10,848,605	65.9
Bajo	6,959	6.6	1,370,994	8.3
Medio	15,476	14.6	1,474,481	9.0
Alto	23,898	22.6	1,310,567	8.0
Muy alto	54,199	51.2	1,469,586	8.9
Total	105,938	100.0	16,474,233	100.0

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1995 (censo 95) y Progreso

Por otro lado se diseñó una cédula con el propósito de obtener información sobre las características del hogar y de las condiciones socioeconómicas de todos sus miembros. Los datos que se incluyen en la cédula son:

- Estructura del hogar
- Características individuales
- Ocupación
- Ingresos de los miembros del hogar
- Apoyos de diversos programas sociales
- Servicios de salud y miembros discapacitados del hogar
- Características de la vivienda

La aproximación inicial que se utiliza para la identificación de los hogares beneficiarios de Progresas, se basa en el ingreso monetario mensual per cápita de las personas mayores de 15 años de los hogares. Este ingreso monetario se compara con el costo actualizado a partir del Índice Nacional de Precios al Consumidor, en el rubro de alimentos, bebidas y tabaco, de la Canasta Normativa Alimentaria definida por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) multiplicado por un factor de 1.34 que considera un mínimo para gastos no alimentarios. En esta primera aproximación se considera que los hogares con ingresos inferiores al costo de la canasta alimentaria son en principio similares a los hogares que viven en pobreza extrema, mientras que los hogares con ingresos monetarios iguales o superiores al costo de la canasta de referencia son semejantes a los que no se encuentran en dicha condición, creándose dos grupos.

A partir de la clasificación inicial de los dos grupos, con el análisis discriminante se crea el indicador "Y" para cada uno de los grupos definidos, y bajo los principios estadísticos de minimización se busca el mejor indicador "Y" que, en promedio, permita identificar la combinación lineal de variables que ofrezca la caracterización más homogénea entre hogares de un mismo grupo, a la vez que diferencie lo más posible a los hogares de uno y otro grupo. Con lo anterior se busca tipificar los perfiles de las familias más pobres extremas y las que no lo son, a partir de diversas características socioeconómicas analizadas en conjunto, y con base en ello determinar una regla que permita asignar a cada hogar uno de los dos grupos, en función de su perfil particular definido por diversos indicadores socioeconómicos.

La clasificación basada en el ingreso, emplea un marcador preliminar de la condición de pobreza de los hogares; la clasificación final de la que se deriva la identificación de los hogares beneficiarios de Progresas se realiza a partir de un conjunto de características socioeconómicas de cada unidad doméstica y ya no depende del ingreso monetario reportado por los hogares.

Este procedimiento incorpora la información disponible sobre las características de los miembros del hogar y de su vivienda, permitiendo un proceso de identificación más completo y confiable, al evaluar simultáneamente múltiples indicadores que reflejan las condiciones sociales y económicas de las familias. Estos comprenden, entre otros: la composición y tamaño de los hogares; edad, uso de lengua indígena, alfabetismo, escolaridad, participación laboral y tipo de ocupación de los miembros del hogar; presencia de personas discapacitadas; equipamiento de las viviendas y posesión de bienes y enseres domésticos; acceso y uso de superficie agrícola, así como posesión de animales de trabajo y/o cría.

Las familias beneficiarias de Progresas son única y exclusivamente las que se identifican en las localidades seleccionadas, mediante los criterios y procedimientos establecidos y que estén incorporadas en el Padrón de Beneficiarios. La titular beneficiaria es la madre de familia<sup>22</sup>, las cuales deben acudir a la unidad de salud del sector público asignada para establecer su registro. También se solicita que realicen su certificación de la inscripción de los niños en la escuela primaria y secundaria a la que asista cada uno de ellos.

La familia beneficiaria puede recibir los apoyos de Progresas hasta por tres años a partir de su incorporación al Programa, siempre y cuando cumpla con las acciones de corresponsabilidad y sus condiciones socioeconómicas sigan ameritando los beneficios del Programa en función de los criterios de identificación antes descritos.

### III.3.2 COMPONENTES DE PROGRESA

La educación es uno de los factores fundamentales para incorporar plenamente a los individuos a la vida social, política y económica del país. La educación tiene un impacto sustancial en el bienestar de las familias, ya que logran tener acceso a

<sup>22</sup> En caso de que en un hogar no esté presente la madre de familia o esté incapacitada para actuar como tal, se identifica como titular a la persona responsable del cuidado de los niños.

la información y a los conocimientos necesarios para aprovechar los recursos y servicios a su alcance, y están en mejores condiciones para cuidar su salud y su alimentación. Por lo que Progresía orienta sus acciones para apoyar la incorporación, permanencia y aprovechamiento escolar de los hijos de las familias beneficiarias inscritos en los niveles de primaria y secundaria, enfatizando la equidad de género, para que un número creciente de niñas y adolescentes concluyan la educación básica.

Por lo que en este Programa el componente educativo se integra en primer lugar de becas educativas, que se asignan a cada uno de los niños y jóvenes integrantes de las familias beneficiarias, menores de 18 años, que estén inscritos y asistan a la escuela de acuerdo con los criterios establecidos, del tercer grado de primaria al tercer grado de secundaria en escuelas de primaria y secundaria de modalidad escolarizada. Además, en el nivel de secundaria las becas para las mujeres son ligeramente superiores a las de los hombres, para estimular una mayor asistencia escolar de las educandas, en tanto existen evidencias de que en las familias en condición de pobreza son ellas quienes tienden a abandonar sus estudios en mayor proporción y más tempranamente que los hombres. En segundo lugar, los integrantes de las familias beneficiarias inscritos entre el tercer y sexto grados de primaria reciben al inicio del ciclo escolar un apoyo monetario para adquirir útiles escolares o un paquete de dichos útiles. Al inicio del segundo semestre del ciclo escolar se otorga a todos los alumnos<sup>23</sup> del Programa inscritos un apoyo monetario adicional para la reposición de los útiles escolares.

Respecto al componente de salud establece cuatro estrategias:

- proporcionar, de manera gratuita, el Paquete Básico de Servicios de Salud;
- prevenir la desnutrición de los niños, desde la etapa de gestación;
- 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; y,

<sup>23</sup> De las familias beneficiarias entre tercer y sexto grados de primaria

- reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.

Las características de las acciones del Paquete Básico de Servicios de Salud (cuadro 3) son las siguientes:

**CUADRO 3  
PAQUETE BÁSICO DE SERVICIOS DE SALUD**

SANEAMIENTO BÁSICO A NIVEL FAMILIAR
PLAFIFICACIÓN FAMILIAR
ATENCIÓN PRENATAL, DEL PARTO Y PUERPERIO, Y DEL RECIÉN NACIDO
VIGILANCIA DE LA NUTRICIÓN Y EL CRECIMIENTO INFANTIL
INMUNIZACIONES
MANEJO DE CASOS DE DIARREA EN EL HOGAR
TRATAMIENTO ANTIPARÁSITO A LAS FAMILIAS
MANEJO DE INFECCIONES RESPIRATORIAS AGUDAS
PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA TUBERCULOSIS PULMONAR
PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA HIPERTENSIÓN ARTERIAL Y LA DIABETES
PREVENCIÓN DE ACCIDENTES Y MANEJO INICIAL DE LESIONES
CAPACITACIÓN COMUNITARIA PARA EL AUTO CUIDADO A LA SALUD
DETECCIÓN Y CONTROL DEL CÁNCER CERVICO UTERINO

Fuente: Diario Oficial de la Federación, Miércoles 15 de Marzo de 2000

Las acciones del Paquete Básico del Servicios de Salud (cuadro 4) se proporcionan gratuitamente a las familias beneficiarias, a través de citas programadas. Para ello, se cuenta con un protocolo de la frecuencia de atención, según la edad y la condición de vulnerabilidad de los miembros de cada familia, como se muestra en el siguiente cuadro.

### CUADRO 4 FRECUENCIA DE ATENCIÓN DE SALUD Y ACCIONES PRIORITARIAS

(Continúa en la siguiente página)

#### NIÑOS

GRUPO DE EDAD	FRECUENCIA DE REVISIÓN	ACCIONES
Menores de 4 meses	3 Revisiones: A los 7 y 28 días, y a los 2 meses	Inmunizaciones Control del crecimiento, peso y talla
De 4 meses a 24 meses	8 Revisiones: A los 4,6,9,12,15,18,21 y 24 meses Adicionalmente, una revisión mensual de peso y talla	Inmunizaciones Control de peso, talla y desarrollo Vigilancia de la alimentación Detección temprana de enfermedades
De 2 a 4 años	3 Revisiones al año: 1 cada 6 meses	Inmunizaciones Control de crecimiento, peso y talla Desparasitación Detección temprana de enfermedades
De 5 a 16 años	2 Revisiones al año: 1 cada 6 meses	Inmunizaciones Valoración del crecimiento y desarrollo Detección temprana de enfermedades

#### MUJERES

GRUPO DE EDAD	FRECUENCIA DE REVISIÓN	ACCIONES
Embarazadas	5 Revisiones prenatales	Orientación nutricional Vigilancia del desarrollo del embarazo

		Administración de hierro y toxoide titánico
En periodo de puerperio y lactancia	2 revisiones: Una en el puerperio inmediato y una en el periodo de lactancia	Planificación familiar Orientación nutricional Cuidados del recién nacido Fomento de la lactancia maternal

### JÓVENES Y ADULTOS

GRUPO DE EDAD	FRECUENCIA DE REVISIÓN	ACCIONES
Personas de 17 a 60 años	Una revisión al año	Salud reproductiva y planificación familiar Detección temprana de enfermedades
Personas mayores de 60 años	Una revisión al año	Detección temprana de enfermedades crónicas y neoplasias

Fuente: Diario Oficial de la Federación, Miércoles 15 de Marzo de 2000

Respecto al tercer componente del Programa la Alimentación (cuadro 5), se lleva a cabo mediante la entrega de suplementos alimenticios, los cuales están enfocados a la prevención y atención de la desnutrición, se entregan, en forma gratuitamente a los niños y niñas de entre 4 meses y 2 años de edad, a los niños y niñas de 2 a 4 años que presenten algún grado de desnutrición, y a las mujeres embarazadas y en lactancia.

### CUADRO 5 SUPLEMENTOS ALIMENTICIOS

Niños y niñas <sup>1</sup>		Mujeres embarazadas o en lactancia	
Dosis diaria:	44 g	Dosis diaria:	52 g
Proteína	5.8 g	Proteína	12 g
Energía	194 Kcal.	Energía	250 Kcal.
Grasas	6.6 g	Grasas	11.2 g
Carbohidratos	27.9 g	Carbohidratos	25.3 g
Sodio	24.5 mg	Sodio	81.2 mg
Hierro	10 mg	Hierro	15 mg
Zinc	10 mg	Zinc	15 mg
Vitamina A	400 ug	Yodo	100 g
Vitamina E	6 mg	Vitamina E	10 mg
Vitamina C	40 mg	Vitamina C	70 mg
Vitamina B12	0.7 ug	Vitamina B12	2.6 ug
Ácido Fólico	50 ug	Ácido Fólico	100 ug

<sup>1</sup> Se presenta en tres sabores: plátano, vainilla y natural (leche).

Fuente: Diario Oficial de la Federación, Miércoles 15 de Marzo de 2000

#### III.4 LEY QUE LO GENERA

El 8 de agosto de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se creó la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. Este entraría en vigor al día siguiente de su publicación.

Asimismo se estipulaba que el Programa de Educación, Salud y Alimentación se exponía como órgano desconcentrado, que se creaba sometido a la consideración

y aprobación del Titular del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Originariamente, Ernesto Zedillo Ponce de León señaló como responsables, al Secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz; al Secretario de Desarrollo Social, Carlos Rojas Gutiérrez; al Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Arsenio Farrell Cubillas; al Secretario de Educación Pública, Miguel Limón Rojas y al Secretario de Salud, Juan Ramón de la Fuente Ramírez.

Posteriormente, el 26 de febrero de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo que estableció los Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

En este período estaban a cargo: José Ángel Gurria Treviño, Secretario de Hacienda y Crédito Público; Esteban Moctezuma Barragán, Secretario de Desarrollo Social; Miguel Limón Rojas, Secretario de Educación Pública; y Juan Ramón de la Fuente Ramírez, Secretario de Salud, en su carácter de integrantes del Consejo de la Coordinación Nacional de Programa de Educación, Salud y Alimentación y José Gómez de León Cruces, Coordinador Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación.

También es importante señalar que el 15 de septiembre de 2000, se publicaron las Reglas de Operación del Programa, donde los secretarios a cargo eran: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Ángel Gurria Treviño; el Secretario de Desarrollo Social, Carlos Manuel Jarque Unbe; el Secretario de Educación Pública, Miguel Limón Rojas; y Secretario de Salud, José Antonio González Fernández, en su carácter de integrantes del Consejo de la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación y José Gómez de León Cruces, Coordinador Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación.

Considerando que el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresas) tiene como propósito *apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar propone llevar a cabo acciones que propicien la elevación de sus condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades de educación, salud y alimentación.*

Los recursos federales asignados a dicho Programa son subsidios federales y, por tanto, sujetos a criterios de selectividad, objetividad, transparencia, temporalidad y publicidad, debiéndose identificar a la población beneficiaria. El Gobierno Federal es el responsable de establecer las reglas de operación de dicho Programa, de aportar los recursos necesarios para su operación, de mantener el seguimiento y evaluación del mismo y de asegurar el cumplimiento de sus objetivos.

### **III.5 COMPARACIONES A PARTIR DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES**

Como hemos visto hasta ahora, el Programa comenzó a operar en el sexenio de Ernesto Zedillo, por lo que resulta importante examinar los informes presidenciales para conocer su visión sobre los resultados obtenidos.

El ex presidente, señala en sus últimos cuatro informes, que con el propósito de garantizar la transparencia y objetividad en la identificación de las familias beneficiarias del PROGRESA, se utilizó un procedimiento riguroso que consto de tres etapas: i) la identificación de las localidades con mayores índices de marginación que cuentan con acceso a servicios de educación y de salud indispensables para la operación del Programa; ii) la identificación de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema dentro de cada localidad, con base en sus características socioeconómicas y demográficas, a través de un procedimiento objetivo y homogéneo; y iii) la depuración de la lista final de familias beneficiarias en una *asamblea comunitaria.*

Por lo que la orientación rural del Programa permitió brindar atención a la población de localidades marginadas que por su tamaño y dispersión son de difícil acceso. Del total de localidades que atiende el PROGRESA (cuadro 6). 96.8 por ciento son menores de 1,500 habitantes y se concentra principalmente en el rango de entre 100 y 500 habitantes. El 84.8 por ciento de estas comunidades son de alta y muy alta marginación.

**CUADRO 6**  
**Componentes del Programa de Educación, Salud**  
**y Alimentación (PROGRESA), 1997-2000**

(continúa en la siguiente página)

Concepto	1997	1998	999	2000	Variación.
					% 2000/97
<b>Beneficiarios de PROGRESA</b>					
Familias (Miles) <sup>1/</sup>	300.7	1,595.6	2,306.3	2,560.0	751.3
Municipios	456	1,743	2,155	2,156	372.8
Localidades	10,769	40,906	53,055	53,173	393.8
Total de recursos ejercidos (Millones de pesos) <sup>2/</sup>	465.8	3,398.6	6,890.1	9,635.0	1,300.2
<b>Acciones por Componente</b>					
<b>Alimentación</b>					
Suplementos alimenticios distribuidos (Millones de dosis) <sup>3/</sup>	5.0	252.3	543.8	394.1	7,782.0
Para menores de 5 años	2.7	153.5	372.8	274.5	10,066.7
Para mujeres embarazadas y en lactancia	2.3	98.8	171.0	119.6	5,100.0
Recursos ejercidos (Millones de pesos)	24.6	741.7	675.9	721.6	1,887.9
Transferencia monetaria a las titulares					

Beneficiarias (Millones de pesos)	64.8	790.7	2,711.5	3,753.9	3,822.6
<b>Salud</b>					
Consultas proporcionadas por año (Miles)		5,219.7	16,317.3	19,255.3	
Promedio de consultas proporcionadas por mes (Miles)		435.0	1,359.8	1,604.6	
Cursos de capacitación proporcionados en materia de salud, nutrición e higiene (Miles) <sup>4f</sup>		1,637.1	2,867.5	1,908.1	
Recursos ejercidos (Millones de pesos)	50.6	685.5	510.0	740.1	889.4
<b>Educación</b>					
Becas proporcionadas (Por mes) <sup>5f</sup>					
Número (Miles)	321.9	1,299.0	2,192.6	2,480.5	670.6
Paquete de útiles escolares repartidos					
Número (Miles) <sup>6</sup>	85.8	829.3	1,435.9	1,522.7	1,674.7
Recursos ejercidos en becas y útiles (Millones de pesos) <sup>7f</sup>	87.6	703.7	2,540.8	4,003.0	2,993.5

Nota. De 1997 a 1999 recursos ejercidos sin ampliaciones no regularizables. Para el año 2000, presupuesto autorizado. Las variaciones porcentuales del gasto están expresadas en términos reales.

<sup>a</sup> Familias a las que se les dio al menos un apoyo monetario.

<sup>b</sup> Incluye costo de operación no considerado en los recursos por componente.

<sup>c</sup> Distribuidos tanto a los Servicios Estatales de Salud como al IMSS-Solidaridad.

<sup>d</sup> Sesiones de educación para la salud a titulares beneficiarias del PROGRESA. La sistematización de la operación del PROGRESA este año, permitió que los grupos a los que se les imparten las sesiones concentraran a un mayor número de beneficiarias, reduciendo con ello el número de sesiones.

<sup>e</sup> Los hijos de las familias incorporadas al PROGRESA en los meses de noviembre y diciembre de cada año empiezan a recibir apoyo de becas educativas hasta el bimestre enero-febrero del siguiente año.

<sup>f</sup> Paquetes escolares repartidos por el CONAFE a becarios del PROGRESA.

<sup>g</sup> En el caso de los útiles, son los recursos que entrega PROGRESA a mitad del ciclo escolar.

Fuente: SHCP, CONPROGRESA.

De acuerdo con el sexto informe, en el 2000, el PROGRESA operó en 2.156 municipios y más de 53 mil localidades, en beneficio de casi 2.6 millones de familias, lo que contrasta con los 456 municipios, 10,769 localidades y aproximadamente 300 mil familias atendidas en 1997, cuando inició el Programa.

Con ello, tres de cada cuatro familias rurales y semirurales pobres son beneficiarias del Programa. Alrededor de 80 por ciento del total de familias vive en las 94 regiones definidas como de atención prioritaria y se ha logrado dar cobertura a 41,712 comunidades ubicadas en 1,527 de los 1,595 municipios que integran estas regiones. La información recolectada a partir de encuestas realizadas entre las familias beneficiarias, señaló que 60 por ciento de ellas recibe por primera vez un subsidio directo del Gobierno Federal.

En el año 2000 se canalizaron al Programa 9,635 millones de pesos. De estos recursos, 740 millones de pesos corresponden al componente de salud, 4,003 al de educación y 4,476 al de alimentación. Los 416 millones de pesos restantes corresponden al costo de operación.

En ese año se otorgaron becas educativas y útiles escolares a cerca de 2.5 millones de alumnos, en beneficio de cuatro de cada 10 niños que cursan entre tercero de primaria y tercero de secundaria en el medio rural. De forma paralela, se ofrecieron más de 19 millones de consultas médicas anuales a las familias beneficiarias del PROGRESA, 18 por ciento más que las consultas otorgadas en 1999 a estas mismas familias. Adicionalmente, se distribuyeron suplementos alimenticios en beneficio de 1.2 millones de niños menores de cinco años de edad y de 590 mil mujeres embarazadas o en lactancia

Por otro lado, en 1999, se distribuyeron a las clínicas de salud 373 millones de dosis de suplementos para niños y 171 millones para mujeres. Para el año 2000 se distribuyeron 275 millones de dosis para niños y 120 millones para mujeres a esas clínicas. La reducción para el año 2000, se debe a que quedaron inventarios del año anterior de estas dosis

Las acciones del PROGRESA para combatir la desnutrición infantil tuvieron un efecto positivo en reducir la probabilidad de que los niños beneficiarios tengan una talla baja para su edad. Los suplementos alimenticios contribuyeron a incrementar

en 16 por ciento el crecimiento promedio anual de los niños de entre 12 y 36 meses de edad.

De acuerdo con Zedillo, los centros y unidades de salud en los que opera el PROGRESA, registraron una asistencia de familias que es superior a las clínicas en las que no opera el Programa. La asistencia a los servicios de salud de las familias beneficiarias que habitan en las localidades más aisladas aumentó de 1997 a 2000 en 40 por ciento, de manera que el promedio de visitas por familia a las unidades de salud, pasó de 5.1 veces al año en 1997 a 7.3 veces en el 2000. En ese mismo periodo, las visitas al médico para la vigilancia nutricional de los niños beneficiarios menores de cinco años aumentaron 30 por ciento en las unidades de salud. Entre las mujeres embarazadas se registro un incremento de 8 por ciento en el número de visitas de primera vez durante el primer trimestre del embarazo

Por lo que, para fines de 2000, las tasas de mortalidad por cada 100 mil menores de cinco años por enfermedades diarreicas e infecciones respiratorias agudas alcanzaron 22.11 y 44.75 respectivamente, casi la mitad del nivel que presentaban en 1994.

Respecto a la educación, dice que a principios del ciclo escolar 1999-2000, el número de planteles educativos en los que asistían becarios del Programa ascendía a 73,505 (casi 55 mil escuelas de primaria y más de 18 mil de secundaria). El 60 por ciento de las escuelas públicas del país atiende a por lo menos un becario del PROGRESA.

La inscripción a nivel secundaria se incremento de manera importante. En el ciclo 1999-2000, en las telesecundarias a las que asisten alumnos beneficiarios de este Programa se registró un promedio de 70 alumnos, 25 por ciento superior al del ciclo 1996-1997, antes de la puesta en marcha del Programa, en tanto que el promedio de alumnos en telesecundanas a las que no asisten alumnos beneficiarios del PROGRESA, se ha mantenido sin cambios.

Conforme a los siguientes datos (cuadro 7), el 88.3 por ciento de los alumnos inscritos en el sistema escolarizado nacional durante el ciclo 1999-2000 recibieron educación en escuelas de gobierno, mientras que el 11.7 por ciento restante fue atendido por los particulares. Por otro lado la variación porcentual del ciclo escolar 1999-2000, con respecto al de 1994-1995, fue de 10.6, lo que nos indica un aumento favorable en la matrícula de ese periodo.

**CUADRO 7**  
**Matrícula del Sistema Educativo Escolarizado por tipo de control,**  
**1994-1995/2000-2001 <sup>1/</sup>**  
 (Miles de alumnos)

Concepto	Ciclos escolares				Variación %		
	1994-1995	1998-1999	1999-2000	2000-2001 <sup>2/</sup>	(3/1)	(3/2)	(4/3)
TOTAL	26,352.1	28,618.0	29,151.5	29,668.8	10.6	1.9	1.8
Básica <sup>2/</sup>	22,160.2	23,129.0	23,368.2	23,612.5	5.5	1.0	1.0
Federal	1,720.6	1,747.8	1,711.0	1,707.3	-0.6	-2.1	-0.2
Estatal y autónomo	18,926.1	19,669.6	19,849.9	20,018.4	4.9	0.9	0.8
Particular	1,513.5	1,711.6	1,807.3	1,886.8	19.4	5.6	4.4

<sup>1/</sup> Debido al redondeo de las cifras, la suma de los parciales puede no coincidir con el total

<sup>2/</sup> Comprende educación preescolar, primaria y secundaria

<sup>3/</sup> A partir del ciclo 1997-1998 se considera la matrícula atendida a lo largo del ciclo escolar

<sup>4/</sup> Cifras estimadas Fuente: SEP

Por su parte, PROGRESA proporciona becas educativas, servicios básicos de salud, suplementos alimenticios y una transferencia monetaria familiar en el 54 por ciento de las localidades del país que tienen una alta presencia de población indígena, es decir, aquéllas en las que 30 por ciento o más de los habitantes hablan una lengua indígena.

Asimismo, 35 por ciento del total de las 2.6 millones de familias beneficiarias del PROGRESA son indígenas, lo que representa aproximadamente 5.1 millones de personas. Cabe señalar que las entidades federativas que ocupan los primeros lugares en número de familias beneficiarias fueron para 1997: Puebla, Veracruz, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo; en 1998: Veracruz, Chiapas, Guerrero, Puebla, México y Oaxaca; en 1999: Veracruz, Chiapas, Puebla, Guerrero, Oaxaca y México; y en 2000: Chiapas, Oaxaca, Yucatán, Quintana Roo; Hidalgo, Puebla y Veracruz.

Lo más evidente del programa es, su concentración en la oferta de un paquete de educación, salud y alimentación dirigido fundamentalmente a los niños, mujeres y jóvenes; y en tercer lugar, su incidencia fundamental en familias en pobreza extrema, residentes en zonas rurales marginadas.

Asimismo, es el proyecto más importante en materia de lucha contra la pobreza del gobierno de Zedillo, no sólo por los montos de la población beneficiada (2.6 millones de hogares, con 14 millones de personas) y su nivel de gasto (9.7 mil millones de pesos en el año 2000), sino porque se ha convertido en el programa simbólico para atender el problema de la pobreza.

## CAPITULO IV

## ASPECTOS ECONÓMICOS DE PROGRESA

## IV.1 GASTO E INVERSIÓN A LOS ESTADOS

En la anterior administración se destinó una parte del gasto programable federal a las entidades federativas con mayor grado de marginación. Con el objetivo de propiciar un desarrollo regional más homogéneo en el territorio nacional, tratándose de implementar una asignación más equitativa de los recursos públicos entre los gobiernos locales, para fortalecer su capacidad de solucionar los problemas de las regiones más atrasadas.

Por lo que se dio especial atención a los estados de Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz, que presentan los índices de marginación más elevados (cuadro 8). En el 2000 estas entidades recibieron 31.5 por ciento del gasto programable federal, lo que significa un incremento de tres puntos porcentuales respecto a 1994, cuando fue de 28.5 por ciento.

**CUADRO 8**  
**Distribución del gasto programable federal a las entidades con mayores**  
**índices de marginación social, 1994-2000**  
 (Millones de pesos corrientes)  
 (continúa en la siguiente página)

Entidad federativa	1994	1999	2000	Varación real <sup>1/</sup> 2000/1994
<b>Total</b>	<b>249 480.5</b>	<b>711 228.2</b>	<b>816 734.9</b>	<b>4.5</b>
<b>Diez entidades con mayor marginación</b>	<b>71 217.4</b>	<b>240 785.8</b>	<b>257 638.8</b>	<b>15.4</b>
Chiapas	6 351.7	22 986.6	23 118.7	16.1
Guanajuato	4 925.0	18 581.2	19 801.6	28.3
Guerrero	4 809.4	17 086.8	19 211.1	27.5
Hidalgo	5 338.3	14 996.9	16 508.4	-1.3
Jalisco	7 652.8	24 929.4	25 532.9	6.5

México	11 239 1	38 673 9	41 319 8	17 3
Michoacán	5 028 9	16 663 9	18 255 6	15 8
Oaxaca	6 104 2	18 504 1	18 675 6	-2 4
Puebla	5 040 2	19 133 4	19 157 2	21 3
Veracruz	14 727 8	49 229 6	56 057 9	21 5
<b>Resto de las entidades</b>	<b>178 263.1</b>	<b>470 442.4</b>	<b>559 096.1</b>	<b>0.1</b>

<sup>1/</sup> Cifras deflactadas con el Índice de Precios Implícito del PIB (2000=100) de cada año

Fuente: SEDESOL, SHCP

El gasto programable federal en estas 10 entidades federativas (cuadro9), ascendió en el año 2000 a 257.639 millones de pesos y representa un crecimiento real de 15.4 por ciento respecto a 1994. En contraste, el gasto programable asignado a las otras 22 entidades federativas, permaneció prácticamente constante en términos reales en el último lapso.

#### CUADRO 9

**Canalización de los recursos del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social del Ramo 33 y de los Programas de Combate a la Pobreza del Ramo 20 a las entidades federativas con mayor rezago social, 1999-2000<sup>24</sup>**

(continúa en la siguiente página.)

Entidad federativa	1999		2000		Variación real <sup>1/</sup>
	Miliones de pesos	Estructura porcentual	Miliones de pesos	Estructura porcentual	
<b>Total</b>	<b>17 981.2</b>	<b>100.0</b>	<b>20 086.7</b>	<b>100.0</b>	<b>1.2</b>
<b>Entidades con mayor rezago</b>	<b>10 787.9</b>	<b>60.0</b>	<b>12 985.8</b>	<b>64.6</b>	<b>9.0</b>
Chiapas	1 538 1	8 6	1 823 5	9 1	7 4
Guanajuato	766 1	4 3	915 6	4 6	8 3
Guerrero	1 298 2	7 2	1 565 2	7 8	9 2
Hidalgo	599 0	3 3	683 1	3 4	3 3
Jalisco	589 5	3 3	692 0	3 4	6 3
México	1 080 4	6 0	1 378 2	6 9	15 6
Michoacán	871 4	4 8	1 035 0	5 2	7 6
Oaxaca	1 324 1	7 4	1 536 2	7 6	5 1

<sup>24</sup> La anterior Administración utilizó tres vertientes para reasignar atribuciones de gasto a favor de las entidades federativas y municipios: las participaciones federales Ramo 28, las aportaciones a entidades federativas y municipios, Ramo 33, y los convenios anuales con las entidades federativas. En todos los casos se trata de transferencias de recursos desde la Federación hacia los gobiernos locales, bajo la denominación de gasto federalizado.

Puebla	1 170.6	6.5	1 378.5	6.9	6.7
Veracruz	1 550.5	8.6	1 978.5	9.8	15.6
<b>Resto de las entidades</b>	<b>7 193.3</b>	<b>40.0</b>	<b>7 100.9</b>	<b>35.4</b>	<b>-10.6</b>

<sup>27</sup> Cifras deflactadas con el Índice de Precios Implícito del PIB (2000=100) de cada año. Fuente: SEDESOL, SHCP.

Los recursos de los fondos del Ramo 20 orientados al combate a la pobreza y del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del Ramo 33, asignados a las 10 entidades federativas con mayor rezago social fueron en el 2000 de 12,985.8 millones de pesos y representan un crecimiento real de 9 por ciento respecto a 1999.

Con ello la participación de las entidades más rezagadas en el total de este gasto aumentó de 60 a 64.6 por ciento de 1999 a 2000.

El Gobierno Federal y las autoridades de los 31 estados delimitaron en 1996 un total de 91 regiones prioritarias que hasta 1999 comprendieron 1,418 municipios. En respuesta a la solicitud presentada por algunos gobiernos estatales en el sentido de incorporar a esta estrategia a tres regiones con un bajo índice de crecimiento económico, en el 2000 se amplió a 94 el número de las regiones prioritarias, que incluyen 1,595 municipios en los que habitan 32.7 millones de personas, poco más de la tercera parte de la población nacional. Del total de municipios, 853 tienen alta y muy alta marginación y en ellos habitan 10.3 millones de personas, de los cuales 7.5 millones son indígenas que en su mayoría, carecen de los servicios de agua entubada, drenaje y energía eléctrica, tienen aglomeración en sus viviendas y son analfabetas o no concluyeron la primaria, sus ingresos no superan los dos salarios mínimos.

Por la precariedad de sus condiciones, se otorgó asistencia a 39 regiones denominadas de atención inmediata, que comprenden 989 municipios de 22 estados con una población de 16.8 millones de habitantes. El 65 por ciento de estos municipios presentan alta y muy alta marginación <sup>28</sup>.

<sup>28</sup> De las más de 200 mil localidades que existen en el país, 170 mil tienen menos de 500 habitantes y concentran casi la décima parte de la población nacional. De estas, cerca de 56 mil localidades se

## IV.2 CUANTO SE LES PROPORCIONA A LA EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN

La educación constituye la verdadera palanca para el progreso individual, pues es el factor determinante en el acceso a las oportunidades de mejoramiento de la calidad de vida. Es ante todo un derecho básico, que el Estado y la sociedad tienen la responsabilidad ineludible de hacer efectivo.

De 1994 a 2000 el gasto federal en educación tuvo una tasa media de crecimiento anual real de 3.5 por ciento (cuadro 10). Para 2000 se autorizó un presupuesto de 218,030.9 millones de pesos, 23 por ciento superior en términos reales al de 1994 y 6.8 por ciento superior al de 1999. Ello significa que en el 2000, de cada peso de gasto programable de que disponía el Gobierno Federal, 26.9 centavos se dirigieron a educación.

**CUADRO 10**  
**Gasto federal en educación, 1994-2000 <sup>1/</sup>**  
 (Millones de pesos a precios corrientes)  
 (continúa en la siguiente página)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>2/</sup>	Var. % real <sup>3/</sup>	
								2000/1994	2000/1999
TOTAL <sup>1/</sup>	56,587.0	68,836.9	93,227.5	118,444.3	155,161.5	184,956.4	218,030.9	23.0	6.8
Ramo 11	27,610.9	34,600.6	46,539.6	51,909.8	62,970.9	73,102.6	83,267.9		

encuentran en el área de influencia de alguna ciudad. 50 mil se encuentran fuera de las zonas de influencia urbana pero muy próximas a alguna carretera y casi 64 mil presentan condiciones de aislamiento. En este último caso, se trata de asentamientos rurales cuya población vive en condiciones sumamente precarias debido a la escasa dotación de infraestructura, servicios y equipamiento básico. De hecho, siete de cada 10 de esas localidades presentan un alto grado de marginación. Consejo Nacional de Población (CONAPO)

Ramo 23							1,374.1		
Ramo 25	28,976.1	34,236.3	46,687.9	66,534.5	10,156.6	11,817.7	13,851.6		
Ramo 33					82,034.0	100,036.1	119,537.3		

<sup>1</sup> Incluye los ramos presupuestarios de: Educación Pública (Ramo 11), Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal (Ramo 25), desde 1998, la parte correspondiente a Educación de las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33), que comprende el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), la parte correspondiente a infraestructura del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), y a partir de 1999, el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

<sup>2</sup> Recursos autorizados

<sup>3</sup> No se muestran las variaciones por ramos presupuestarios, debido a que los cambios de la Estructura Programática Federal, no permiten una apreciación comparable en estos años  
Fuente: SEP, SHCP.

Durante el ciclo escolar 1999-2000 se proporcionaron servicios educativos a un total de 29.2 millones de educandos en los diversos niveles, tipos y modalidades que integran el sistema escolarizado nacional. En la impartición de los diversos cursos participaron 1.4 millones de profesores en 214,201 planteles educativos en operación en todo el país. Con respecto al ciclo 1998-1999, la atención educativa se amplió en 534 mil alumnos.

En las áreas rurales de todo el territorio nacional operan los programas compensatorios (cuadro 11), los cuales atienden aspectos diversos de la educación para asegurar a los alumnos de las localidades marginadas, condiciones educativas que faciliten su aprendizaje y les permitan aumentar su aprovechamiento escolar. De esta forma aumentan sus posibilidades de culminar exitosamente su formación básica.

**CUADRO 11**  
**Cobertura de los programas compensatorios, 1994-1995/2000-2001**  
 (Miles de personas)

Concepto	Ciclos escolares				Variación porcentual		
	1994-1995	1998-1999	1999-2000	2000-2001*	(3/1)	(3/2)	(4/3)
	(1)	(2)	(3)	(4)			
<b>TOTAL</b>	<b>1,654.3</b>	<b>4,742.8</b>	<b>5,044.5</b>	<b>5,236.8</b>	<b>204.9</b>	<b>6.4</b>	<b>3.8</b>
PAED <sup>1</sup>	315.0						
PARE	1,204.1						
PAREB <sup>2</sup>		3,141.2	3,381.2	3,474.2		7.6	2.8
PRODEI	135.2						
PIARE <sup>3</sup>		1,488.3	1,487.6	1,566.1		-0.1	5.3
PAREIB <sup>4</sup>		113.3	175.7	196.5		55.1	11.8

<sup>1</sup> Las acciones del PAED se incluyen en el PIARE a partir del ciclo escolar 1998-1999

<sup>2</sup> En el ciclo 1998-1999 el PAREB absorbe las acciones de primaria general y educación inicial del PARE y PRODEI

<sup>3</sup> Se subdivide en primaria general, educación inicial y alfabetización

<sup>4</sup> Inicio operaciones en el segundo semestre de 1998 con vigencia de nueve años y tiene el propósito de garantizar la equidad y calidad en el desempeño de la educación inicial y básica en las escuelas con mayor índice de marginalidad y que no se encuentran cubiertas por otros programas. En ese año solo inició el componente de infraestructura para alumnos de educación secundaria beneficiados indirectamente por las obras construidas y rehabilitadas y en sus dos fases siguientes (2001-2003) y (2003-2006) completará los objetivos para los que fue creado

\* Cifras estimadas. PAED Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja. PARE Programa para Abatir el Rezago Educativo. PAREB Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica. PRODEI Programa de Educación Inicial. PIARE Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo. PAREIB Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica

Fuente: SEP

Los recursos de los programas compensatorios permitieron edificar y rehabilitar 6,769 espacios educativos de preescolar y primaria en el 2000. El total acumulado en el tiempo de operación de estos programas, es de más de 50 mil espacios construidos o remodelados. Desde 1998, esta acción se amplió a las escuelas secundarias, particularmente a las telesecundarias del medio rural marginado. En el ciclo 1999-2000 se construyó y dio mantenimiento a poco más de 6,700 espacios de este nivel educativo, es decir, 50 por ciento más que en el periodo anterior.

No obstante, la educación y el desarrollo de los mexicanos depende en gran medida de la salud que posean. Por lo que, desde 1996 el gasto público destinado a la salud creció, entre 1994 y el año 2000, el gasto programable del sector público presupuestario en salud registró un incremento en términos reales de 19.1 por ciento, al pasar de 36,114 millones de pesos a 134,844 millones, en dicho lapso. Como proporción del gasto programable, el gasto en salud representó en el 2000 el 16.5 por ciento, lo que contrasta con el 14.5 por ciento que representaba en 1994 y el 12.6 por ciento de 1990.

Además, el gasto programable de las instituciones que cubren a población abierta tuvo una variación porcentual real en el periodo de 1994 al 2000, de 65.7 por ciento, al pasar de 7,263 millones de pesos a 37,714 millones de pesos.

La operación en las instituciones que atienden a la población abierta ha sido mucho más dinámica que la que se registra en las instituciones que cubren a la población asegurada. De 1994 al 2000, el número de consultas a la población derechohabiente se incrementó en 25.8 por ciento, mientras que las recibidas por la población abierta crecieron 82.3 por ciento.

El gasto en salud por habitante asciende a 1,384 pesos, lo que representa un incremento real de 35.7 por ciento respecto a 1995 (cuadro 12). Del total del gasto en salud, en el 2000 se destinó el 28 por ciento a la atención de población abierta, mientras que en 1994 se destinaba 20.1 por ciento. Este rubro creció entre diciembre de 1994 y diciembre de 2000, 65.7 por ciento en términos reales.

**CUADRO 12**  
**Gasto programable del sector público presupuestario en salud, 1994-2000<sup>1</sup>**  
 (Millones de pesos)  
 (continúa en la siguiente página)

Concepto	1994	1995	1997	1998	1999	2000 <sup>2</sup>	Var % real		
							2000/ 1994	2000/ 1995	2000/ 1999
Salud	36,114.0	41,871.4	72,347.5	91,024.8	15,255.7	134,844.0	19.1	41.7	6.0
Instituciones que cubren a población abierta	7,263.4	9,068.2	18,220.5	25,351.6	31,550.9	37,714.3	65.7	83.0	8.3
SSA	3,916.0	4,771.6	8,262.7	11,505.2	13,360.8	15,891.5	29.5	46.5	7.7
Ramo 33 (FASSA) <sup>3</sup>	3,347.4	4,296.6	9,957.8	13,846.4	18,190.1	21,822.8	108.0	123.4	8.7

<sup>1</sup> A diferencia de las cifras que aparecen en la clasificación funcional del gasto, en esta serie se incluye el gasto total, el cual considera las aportaciones al ISSSTE y FOVISSSTE del personal del sector salud.

<sup>2</sup> FASSA fue creado en 1998. Los datos del periodo 1994-97 se refieren a los recursos que se transferían a través del Ramo 12.

<sup>3</sup> Cifras estimadas.

Fuente: SHCP.

Las instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud proporcionaron durante 2000 cerca de 430 millones de servicios entre consultas y diagnósticos (cuadro 13). Esta cantidad, representa más de 1.7 millones de servicios por día laborable, es 37.2 por ciento superior a la correspondiente a 1994.

**CUADRO 13**  
**Servicios y recursos del Sistema Nacional de Salud, 1994-2000**  
 (continúa en la siguiente página)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>1</sup>	Varia-
								ción %
Consultas (Miles) <sup>2</sup>	167,257.0	180,969.7	189,986.8	202,029.7	211,058.1	225,791.7	238,878.8	42.8
A población abierta	50,483.3	55,840.0	58,085.9	66,405.7	74,091.4	85,770.7	92,008.5	82.3
A población derechohabiente	116,773.7	125,129.7	131,900.9	135,624.0	136,966.7	140,021.0	146,870.3	25.8

Egresos hospitalarios (Miles)	3,720.9	3,813.9	3,842.1	3,996.5	4,003.1	4,156.8	4,281.4	15.1
De población abierta	1,307.1	1,409.9	1,443.1	1,577.7	1,648.0	1,763.6	1,863.1	42.5
De población derechohabiente	2,413.8	2,404.0	2,399.0	2,418.8	2,355.1	2,393.2	2,418.3	0.2
Unidades médicas	14,672	15,172	15,653	16,477	17,135	17,822	18,557	26.5
De consulta externa	13,897	14,378	14,859	15,632	16,246	16,900	17,590	26.6
A población abierta	10,802	11,291	11,701	12,405	12,995	13,628	14,296	32.3
A población derechohabiente	3,095	3,087	3,158	3,227	3,251	3,272	3,294	6.4
De hospitalización	775	794	794	845	889	922	967	24.8
A población abierta	342	354	362	409	444	474	500	46.2
A población derechohabiente	433	440	432	436	445	448	467	7.8
Médicos y enfermeras	259,074	267,097	274,100	285,432	299,447	307,031	310,103	19.7
A población abierta	96,957	101,637	106,732	116,112	126,816	132,375	134,659	38.9
A población Derechohabiente	162,117	165,460	167,368	169,320	172,631	174,656	175,444	8.2

<sup>1)</sup> Incluye las consultas generales, de especialidad, de urgencias y odontológicas

• Cifras estimadas

Fuente: SSA

No obstante, la buena salud es uno de los componentes esenciales del capital humano de una persona, ya que determina el rendimiento físico necesario para desempeñar alguna actividad económica. Y es importante mencionar los grandes avances en los esquemas completos de vacunación donde los niños de un año han alcanzado el 94.8 por ciento, superior en 0.4 por ciento con relación a la cobertura obtenida en el año 2000, y para los preescolares, la cobertura con esquema básico completo ha sido de 98.3 por ciento, con un incremento de 0.3 por ciento, respecto al año previo. Avances por demás importantes, ya que corresponden a la población con mayor grado de dispersión y movilidad.

Pero la prosperidad en las condiciones de salud y educación de la población, involucra una mejor alimentación. En este sentido, el PROGRESA otorgo apoyos monetarios para la alimentación de las familias, así como suplementos alimenticios para las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, para todos los niños menores de dos años, y también para aquellos infantes de entre dos a cuatro años a quienes se les ha detectado algún grado de desnutrición.

Es significativo subrayar que en el 2000, proporciono apoyos monetarios a 2.6 millones de familias que viven en condiciones de pobreza extrema en el medio rural y semirural, cifra que contrasta con las aproximadamente 300 mil familias atendidas en 1997. Además, distribuye a la semana casi 7.6 millones de dosis de suplementos alimenticios a través del IMSS-Solidaridad y de los servicios estatales de salud. Los recursos presupuestarios para el componente alimentario han aumentado 33 veces, en términos reales, de 1997 al año 2000

En correspondencia a los componentes alimentario y educativo, podemos destacar que han ido aumentando progresivamente desde 1997 (cuadro 14), y que de acuerdo al grado. Asimismo la ayuda sigue siendo mayor, sobre todo para las niñas, esto con motivo de incentivarlas a permanecer en ella, ya que son las mujeres las que más abandonaban la escuela.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 14

**MONTO ANUAL DE LOS APOYOS ECONÓMICOS DE LOS COMPONENTES ALIMENTARIO Y EDUCATIVO**

(pesos corrientes)  
(continúa en la siguiente página)

CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	2001	Variación del 1997- 2001
Apoyo Alimentario	90	115	125	135	145	1 84
Primaria						
Tercero	60	70	80	90	95	0 09
Sexto	120	135	165	180	195	2 72
Secundaria						
Primero						

Hombres	175	200	240	260	280	1.14
Mujeres	185	210	250	275	300	2.51
Tercero						
Hombres	195	225	265	290	315	2.11
Mujeres	225	255	305	335	360	1.14

Fuente: SEDESOL

<sup>1/</sup> Cifras deflactadas con el deflactor implícito del PIB (2001=100)[http://www.progresa.gob.mx/informacion\\_general/index.htm](http://www.progresa.gob.mx/informacion_general/index.htm)

Este apoyo alimentario ha tenido un aumento en el periodo de 1997 al 2000 de 1.84, así como también sigue siendo mayor la ayuda para las mujeres inscritas en secundaria.

#### IV.3 RESULTADOS OBTENIDOS A CORTO PLAZO

La presente información nos muestra el crecimiento en la atención a la demanda de ayuda por parte de las familias que se encuentran en extrema pobreza y en condiciones de alta y muy alta marginación de las zonas rurales que se encuentran en las 31 entidades federativas del país que son atendidas por el Programa.

Progreso es el primer programa para la superación de la pobreza, donde la focalización ha sido una de las principales herramientas, para que a diferencia de otros programas, esta ayuda llegue realmente a las familias más pobres, a su vez se complementa con transferencias monetarias a (las madres de) los hogares beneficiarios, minimizando así la erosión de las mismas por desviaciones a burocracias o proveedores intermedios.

Para analizar los resultados obtenidos hasta el momento, iniciaremos con los datos de la cobertura de municipios, localidades y familias beneficiarias por entidad federativa del periodo 1997-2000. De acuerdo con los datos obtenidos, al comienzo del programa cerca de 301 mil familias de 6,344 localidades en 357 municipios estaban incorporados.

El Programa ha ampliado gradualmente su cobertura (cuadro 15) y en la actualidad opera en 31 entidades federativas, otorgando beneficios (de acuerdo a datos del bimestre enero-febrero de 2001), a 2,437,984 familias de 53,099 localidades en 2,166 municipios.

Por lo que el aumento en cuanto a la cobertura de municipios en dicho periodo fue de 506.72 por ciento, en las localidades 736.99 por ciento y las familias beneficiadas crecieron el 710.74 por ciento; lo que manifiesta un ampliación importante desde su puesta en marcha.

**CUADRO 15**  
**COBERTURA DE MUNICIPIOS, LOCALIDADES Y FAMILIAS BENEFICIARIAS**  
**POR ENTIDAD FEDERATIVA 1997-2001**  
(continúa en la siguiente página)

ENTIDAD FEDERATIVA	1997			2001			Cambio		
	Municipios	Localidades	Familias	Municipios	Localidades	Familias	Municipios	Localidades	Familias
Aguascalientes				11	143	1,230			
Baja California Norte				4	97	1,703			
Baja California Sur				5	98	2,289			
Campeche	9	137	6,346	11	472	30,496	22	244	380
Coahuila	12	101	9,237	34	553	21,152	183	447	128
Colima				10	98	3,774			
Chiapas				110	5,093	280,307			
Chihuahua	2	38	160	42	932	17,340	2,000	2352	10,737
Durango				39	1,141	29,426			5
Guanajuato	22	301	7,599	46	2,984	111,450	109	891	1,366
Guerrero	11	331	30,927	76	3,334	180,087	590	907	482
Hidalgo	46	1,234	49,727	76	2,660	101,912	65	211	104
Jalisco				122	2,447	41,427			
México				85	2,255	156,289			
Michoacán	33	375	10,351	113	3,521	140,305	242	42	838
Morelos				33	320	17,902			1255
Nayarit				20	766	34,833			
Nuevo León				24	740	15,559			
Oaxaca	60	804	62,000	522	4,037	237,226	770	402	282
Puebla	77	983	55,243	210	3,337	201,638	172	72	239
Querétaro	11	380	8,936	18	1,036	37,145	63	63	172
Quintana Roo				6	306	19,923			315

San Luis Potosí	27	1,011	35,199	58	3,088	103,100	114 81	205 44	192 9
Sinaloa				18	1,959	67,738			
Sonora				34	625	27,200			
Tabasco				17	1,132	67,059			
Tamaulipas				36	1,315	38,554			
Taxcala				29	220	11,896			
Veracruz	47	569	24,972	200	5,804	286,692	325 53	920 03	1048 05
Yucatán				101	660	68,101			
zacatecas				56	1,886	84,211			
<b>TOTAL</b>	<b>357</b>	<b>6,344</b>	<b>300,705</b>	<b>2,166</b>	<b>53,099</b>	<b>2,437,864</b>	<b>506.72</b>	<b>736.99</b>	<b>710.74</b>

\* Datos hasta el bimestre enero-febrero de 2001

Fuente: SEDESOL

[http://www.progresa.gob.mx/informacion\\_general/index.html](http://www.progresa.gob.mx/informacion_general/index.html)

### CUADRO 16 COBERTURA DE MUNICIPIOS Y LOCALIDADES POR PARTE DE PROGRESA 2001

(continúa en la siguiente página.)

	ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIOS CUBIERTOS	MUNICIPIOS POR PROGRESA	COBERTURA
1	Aguascalientes	11	11	100 00
2	Baja California Norte	5	4	80 00
3	Baja California Sur	5	5	100 00
4	Campeche	9	11	122 22
5	Coahuila	38	34	89 47
6	Colima	10	10	100 00
7	Chiapas	111	110	99 10
8	Chihuahua	67	42	62 69
9	Durango	39	39	100 00
10	Guanajuato	46	46	100 00
11	Guerrero	76	76	100 00
12	Hidalgo	84	76	90 48
13	Jalisco	124	122	98 39
14	México	122	85	69 67
15	Michoacán	113	113	100 00
16	Morelos	33	33	100 00
17	Nayarit	20	20	100 00
18	Nuevo León	51	24	47 06
19	Oaxaca	570	522	91 58
20	Puebla	217	210	96 77
21	Querétaro	18	18	100 00
22	Quintana Roo	8	6	75 00
23	San Luis Potosí	58	58	100 00

24	Sinaloa	18	18	100.00
25	Sonora	70	34	48.57
26	Tabasco	17	17	100.00
27	Tamaulipas	43	36	83.72
28	Tlaxcala	60	29	48.33
29	Veracruz	207	200	96.62
30	Yucatán	106	101	95.28
31	Zacatecas	56	56	100.00
	<b>TOTAL</b>	<b>2,412</b>	<b>2,166</b>	<b>89.80</b>

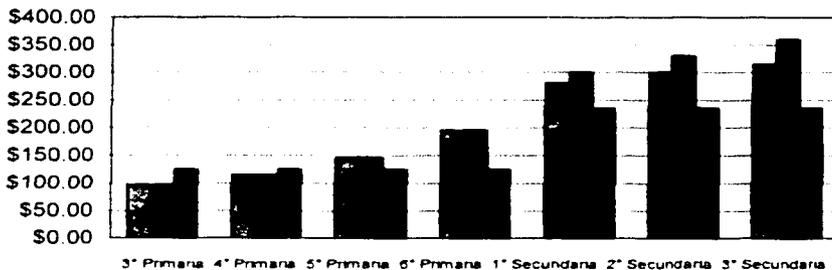
Fuente: SEDESOL

[http://www.progresa.gob.mx/informacion\\_general/index.htm](http://www.progresa.gob.mx/informacion_general/index.htm)

En cuanto a su cobertura de localidades en los municipios en los 31 estados (cuadro 16), encontramos que para el 2001, era de casi 90%. Como dato importante las entidades que tienen el 100% de cobertura en sus municipios son: Zacatecas, Tabasco, Sinaloa, San Luis Potosí, Querétaro, Nayarit, Morelos, Michoacán, Guerrero, Guanajuato, Durango, Colima, Campeche, Baja California Sur y Aguascalientes

Los montos mensuales de becas para el segundo semestre del año 2001 van de 95 pesos en tercero de primaria hasta 195 pesos para sexto de primaria, creciendo de manera gradual. En secundaria llegan a ser de 360 pesos para las niñas en tercer grado de secundaria y para los hombres de 315.

**CUADRO 17**  
**MONTOS MENSUALES DE LOS APOYOS ECONÓMICOS PARA LOS**  
**COMPONENTES ALIMENTARIO Y EDUCATIVO**  
 (2° SEMESTRE 2001)



Becas hombres	\$95 00	\$115 00	\$145 00	\$195 00	\$280 00	\$300 00	\$315 00
Becas Mujeres	\$95 00	\$115 00	\$145 00	\$195 00	\$300 00	\$330 00	\$360 00
Útiles H y M	\$125 00	\$125 00	\$125 00	\$125 00	\$235 00	\$235 00	\$235 00

Fuente: SEDESOL

[http://www.progresa.gob.mx/informacion\\_general/index.html](http://www.progresa.gob.mx/informacion_general/index.html)

El aspecto fundamental del Progresa consiste en fomentar la asistencia regular a la escuela y mejorar el aprovechamiento de los niños y niñas mediante becas educativas. En el ciclo escolar 1998-1999 (cuadro 17), otorgó becas educativas a 1.7 millones de niños y niñas y en el bimestre de enero-febrero de 2001 son 2 millones 476 mil aproximadamente, abarcando los 31 estados

**CUADRO 18  
BECARIOS LA BIMESTRE ENERO-FEBRERO DE 2001**

ENTIDAD	Enero		Febrero		Enero		Febrero		Total
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	
1 Aguascalientes	170	156	144	147	131	139	87	80	1,945
2 Baja California Norte	221	185	142	139	134	113	49	57	1,922
3 Baja California Sur	133	135	143	141	124	159	85	91	1,807
4 Campeche	3,108	2,893	2,409	2,457	2,283	2,210	1,848	1,682	34,109
5 Coahuila	1,449	1,335	1,232	1,148	1,179	1,230	952	976	16,726
6 Colima	274	261	255	267	217	257	149	172	3,353
7 Chiapas	27,904	27,558	21,426	20,675	16,728	14,588	9,779	7,156	271,580
8 Chihuahua	1,595	1,475	1,224	1,226	982	1,030	582	696	15,773
9 Durango	2,732	2,613	2,357	2,335	2,000	2,051	1,316	1,477	30,228
10 Guanajuato	10,942	10,168	9,364	9,561	7,377	7,402	4,968	5,674	120,311
11 Guerrero	19,307	18,372	14,170	14,122	10,239	10,445	7,403	7,630	184,433
12 Hidalgo	9,407	9,254	8,085	8,230	7,389	7,191	5,918	5,751	110,549
13 Jalisco	4,255	4,006	3,652	3,596	2,514	2,595	1,524	1,853	43,420
14 México	15,356	14,730	12,780	12,814	10,982	10,250	8,215	7,721	169,897
15 Michoacán	14,315	13,477	11,170	11,454	8,878	9,194	5,386	5,803	146,669
16 Morelos	14,605	1,540	1,350	1,386	1,234	1,160	892	960	18,322
17 Nayarit	2,451	2,389	2,446	2,530	2,348	2,261	1,852	1,868	32,155
18 Nuevo León	1,017	934	876	942	817	730	722	729	12,096
19 Oaxaca	23,413	22,500	17,169	17,157	14,811	14,044	10,044	9,896	234,697
20 Puebla	19,692	19,205	16,443	16,400	13,146	12,637	9,856	9,282	215,087
21 Querétaro	3,841	3,754	3,082	3,169	2,524	2,397	1,709	1,799	40,744
22 Quintana Roo	1,894	1,781	1,551	1,530	1,536	1,386	1,305	1,133	22,090
23 San Luis Potosí	9,184	8,748	8,544	8,775	7,421	7,324	6,681	6,650	115,171
24 Sinaloa	5,386	4,916	4,456	4,462	4,274	4,355	3,376	3,758	61,507
25 Sonora	2,153	2,003	1,643	1,505	1,615	1,607	1,367	1,429	23,652
26 Tabasco	6,897	6,442	5,482	5,538	5,345	5,153	4,594	4,262	78,184
27 Tamaulipas	2,869	2,453	2,682	2,534	2,583	2,423	2,227	2,156	36,131
28 Tlaxcala	1,103	1,056	836	872	812	695	631	655	12,143
29 Veracruz	26,117	25,341	20,624	20,590	17,506	16,441	13,544	12,494	278,419
30 Yucatán	5,772	5,467	4,716	4,812	4,377	4,143	3,365	3,162	65,129
31 Zacatecas	5,759	5,556	6,255	6,539	5,413	5,625	3,463	3,891	77,212
<b>TOTAL</b>	<b>230,321</b>	<b>220,703</b>	<b>186,708</b>	<b>187,043</b>	<b>156,919</b>	<b>151,205</b>	<b>113,889</b>	<b>110,943</b>	<b>2,475,491</b>

Fuente: SEDESOL

[http://www.progresa.gob.mx/informacion\\_general/index.htm](http://www.progresa.gob.mx/informacion_general/index.htm)

No obstante, el sistema de secundaria general ha incrementado su aporte (cuadro 18), pasando de 13.1 por ciento en el ciclo escolar 1997-1998 a 21.2 por ciento en

la actualidad. Esta situación se explica por el hecho de que el programa ha ido avanzando en la atención a localidades de mayor tamaño.

**CUADRO 19**  
**Matricula de alumnos de educación básica**  
**1994-1995/2000-2001**

Concepto	Ciclos escolares			Variación absoluta		Variación porcentual	
	1994-1995	1999-2000	2000-2001 <sup>1</sup>	(3-1)	(4-3)	(3/1)	(4/3)
	(1)	(3)	(4)				
Matricula <sup>1</sup>	22,160 2	23,368 2	23,612 5	1,208 0	244 3	5 5	1 0
Preescolar	3,092 8	3,393 7	3,456 1	300 9	62 4	9 7	1 8
Primaria	14,574 2	14,765 6	14,808 3	191 4	42 7	1 3	0 3
Secundaria	4,493 2	5,208 9	5,348 1	715 7	139 2	15 9	2 7
Escuelas	172,980	195,714	200,833	22,734	5,119	13 1	2 6
Preescolar	58,868	69,916	72,650	11,048	2,734	18 8	3 9
Primaria	91,857	98,286	99,176	6,429	890	7 0	0 9
Secundaria	22,255	27,512	29,007	5,257	1,495	23 6	5 4

<sup>1</sup> Miles de alumnos

\* Cifras estimadas

Fuente SEP

El aumento de la matrícula de educación básica en los últimos años refleja un resultado positivo del programa (cuadro 19). Durante el ciclo 1999-2000 recibieron educación primaria en el sistema escolarizado 14 8 millones de niños y jóvenes, lo que significa que la matrícula de ese nivel aumentó en más de 191 mil alumnos al ciclo 1994-1995

La matrícula de secundaria ha mostrado el mayor dinamismo de la educación básica en los últimos años. En el ciclo 1999-2000 se atendió a 5.2 millones de jóvenes en el sistema escolarizado, lo que representa un crecimiento de más de 138 mil estudiantes respecto al ciclo anterior y de 716 mil alumnos con relación al

ciclo escolar 1994-1995. Esto último equivale a un incremento de 15.9 por ciento en el periodo.

El aumento de la matrícula de educación básica en los últimos años refleja principalmente un crecimiento sostenido de la cobertura hacia grupos que no tenían acceso a la educación, consecuencia que la población en edad escolar, al mostrar un descenso gradual, ha permitido su casi total cobertura.

Se estima que 41 por ciento del aumento de la matrícula de preescolar y primaria durante el periodo 1994-2000, se debe a la expansión de la educación indígena y de los cursos comunitarios en regiones de elevado aislamiento y marginación.

El crecimiento de la matrícula de secundaria en los últimos años ha sido apoyado por el otorgamiento de becas a la asistencia escolar por medio del programa, contribuyendo a la construcción y el equipamiento de nuevos espacios educativos y con el respaldo de las autoridades de las entidades federativas.

Mediante el componente educativo del PROGRESA, 2.5 millones de niños y jóvenes de las regiones más rezagadas del país reciben una beca y apoyos para la compra de útiles escolares, a fin de asegurar su asistencia a la escuela y la conclusión de sus estudios de nivel básico. Con el propósito de propiciar el acceso a los servicios educativos entre la población en situación de pobreza extrema, el programa otorga estímulos diferenciales a favor de las niñas y los jóvenes.

Por lo que, el análisis de impacto de Progresas en la educación demuestra que el Programa ha incrementado de manera significativa la inscripción a la escuela de niños y niñas, en particular de estas últimas, y sobre todo, a nivel secundaria.

En materia de salud, a través de 12,000 clínicas las familias beneficiarias reciben atención gratuita de un paquete básico, con énfasis en aspectos preventivos y del cuidado de la salud. De modo particular, se atiende el crecimiento y desarrollo de los niños, cuidando que estén sanos y bien alimentados y que reciban todas las

vacunas. También se enfatiza en el cuidado de la salud de la mujer, mediante la atención de los embarazos y partos, la planificación familiar, así como la prevención temprana de cáncer cérvico uterino.

En 1998 se otorgaron a familias beneficiarias 5.2 millones de consultas, durante 1999 se otorgaron 16.3 millones de consultas y en el 2000 se otorgaron 19.2 millones de consultas, mostrándonos un aumento considerable.

Los centros y unidades de salud en los que opera el PROGRESA, registran una asistencia de familias que es superior a las clínicas en las que no opera el programa. La asistencia a los servicios de salud de las familias beneficiarias que habitan en las localidades más aisladas aumentó de 1997 a 2000 en 40 por ciento, de manera que el promedio de visitas por familia a las unidades de salud, pasó de 5.1 veces al año en 1997 a 7.3 veces en el 2000.

En ese mismo periodo, las visitas al médico para la vigilancia nutricional de los niños beneficiarios menores de cinco años aumentaron 30 por ciento en las unidades de salud. Entre las mujeres embarazadas se registra un incremento de 8 por ciento en el número de visitas de primera vez durante el primer trimestre del embarazo.<sup>26</sup>

Con estas acciones, para fines de 2000 las tasas de mortalidad por cada 100 mil menores de cinco años por enfermedades diarreicas e infecciones respiratorias agudas alcanzaron 22.11 y 44.75 respectivamente, casi la mitad del nivel que presentaban en 1994.

---

<sup>26</sup> Sexto informe Zedillo

**CUADRO 20**  
**Principales indicadores de la salud infantil, 1994-2000**

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999 <sup>d</sup>	2000 <sup>e</sup>	Variación % 94-00
Mortalidad por enfermedades diarreicas en niños menores de 5 años <sup>1</sup>	47.68	42.94	37.79	32.97	28.97	27.69	22.11	-53.62
Mortalidad por infecciones respiratorias en niños menores de 5 años <sup>1</sup>	82.33	76.36	72.35	66.99	51.68	54.40	44.75	-45.64
Cobertura de vacunación (porcentajes)								
Esquema básico								
- De 1 año	87.37	87.85	91.76	89.60	93.53	92.00	95.50	8.30
- De 1 a 4 años	95.30	95.60	97.00	96.80	97.20	97.60	98.32	3.16
Enfermedades prevenibles por vacunación (casos)								
Poliomielitis	0	0	0	0	0	0	0	0
Tétanos	177	128	165	169	148	119	119	1.70
Sarampión <sup>2</sup>	128	12	2	0	0	0	0	0
Tos ferina	599	15	32	593	188	92	10	-98.33
Difteria	0	0	0	0	0	0	0	0

<sup>1</sup>: Número de defunciones por cada 100,000 habitantes del grupo de edad.

<sup>2</sup>: En el año 2000 se han presentado 25 casos en población de menores de un año y de adultos jóvenes, programáticamente no prevenibles.

<sup>d</sup>: Cifras preliminares.

<sup>e</sup>: Cifras estimadas.

Fuente: SSA.

El componente salud (cuadro 29), arroja resultados que indican un efecto positivo del Programa en términos de la demanda de servicios de salud al contrastar los resultados con la situación prevaleciente en las unidades antes de la puesta en marcha del Programa, así como en comparación de los datos de unidades de salud con características similares pero que no atienden a familias beneficiarias de Progreso.

El efecto observado se da para consultas en general, así como para las acciones de carácter eminentemente preventivo, como es el caso de la vigilancia del estado nutricional de los niños y el cuidado prenatal. En este sentido, parece que el objetivo del Programa en términos de proveer un mayor y más sistemático encuentro de la población con los agentes de salud con una orientación de atención preventiva se está alcanzando<sup>27</sup>.

En cuanto a la vigilancia nutricional de los menores de cinco años, se observó, de igual forma, un cambio favorable para los niños de familias beneficiarias. Mientras que, en el periodo previo a la puesta en marcha del Programa, no había diferencia en la asistencia de los niños al centro de salud para ser pesados y medidos entre las familias pobres beneficiarias y no beneficiarias; en el segundo periodo, los niños beneficiarios de Progresá asistieron 2.1 veces más a la unidad de salud a ser valorados en su peso y talla que los niños pobres que no reciben aún los apoyos del Programa.

La combinación de educación, salud y alimentación que Progresá otorga como un paquete integrado, es un medio efectivo para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Así, además de los beneficios obtenidos después de tres años de operación, es probable que Progresá tenga beneficios adicionales en el futuro. Sólo la continuidad de Progresá, y la evaluación en el mediano y largo plazo de su impacto en la vida de los mexicanos de escasos recursos, permitirán determinar si el círculo vicioso de pobreza y su transmisión intergeneracional ha sido interrumpido.

Finalmente, en función a lo examinado en este último punto, podemos comentar, que el programa ha dado resultados satisfactorios, en sus tres componentes. Es decir, que ha proporcionado a la población más desatendida alimentación y salud para poder seguir estudiando, así como también los recursos económicos para terminar la secundaria, ya que Progresá es uno de los principales programas de combate a la pobreza del gobierno de México, para promover el desarrollo de

<sup>27</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social. Coordinación General del Programa IMSS-SOLIDARIDAD. Informe Integral de Unidad Médica Rural. Sistema de Información en Salud para Población Abierta.

oportunidades para mejorar la situación de vida de los pobres extremos y que en un futuro no muy lejano, esa población componente del programa, pueda ser su propio garante de mejores niveles de vida, a partir de que sean capaces de incorporarse a la dinámica de modernidad del país.

## CONCLUSIONES

Como hemos tenido la oportunidad de ver a lo largo de estas páginas, PROGRESA es un programa cuyas cualidades son atender de manera más focalizada a esa parte de la población que se encuentra en pobreza extrema ya que considero que los anteriores programas tendían a desviarse y beneficiar a población fuera de este bloque

Uno de los méritos indugables del PROGRESA en contraste con sus precedentes es la gran cantidad de información para la evaluación que ha generado y las calificaciones que ha hecho públicas. El programa ha recogido información tanto de zonas en donde actúa como en donde no lo hace

Por otro lado como lo menciono en el primer capítulo, un país debe invertir en el desarrollo de capital humano, donde el principal punto de partida es la inversión en la educación, pues es lo que nos va a permitir tener acceso a mayores oportunidades

PROGRESA es un programa con una visión completa ya que en primer lugar sabe que la población en pobreza extrema no estudia por no contar con una alimentación apropiada pues su salud es precaria limitándolos a estudiar

Por lo que en este programa se les proporcionan suplementos alimenticios a los niños así como también a las mujeres embarazadas o en lactancia ya que es importante mencionar que la desnutrición infantil a veces comienza desde la gestación con esto se está combatiendo la desnutrición desde raíz. De esta manera se mejora el nivel de salud tanto de niño como el de la madre

Respecto al componente salud ha ampliado un 95% de cobertura en vacunas lo que aumenta la esperanza de vida de los niños así como también se les está tratando de persuadir a tener una cultura de salud preventiva. Respecto a la

asistencia a los servicios de salud, han aumentado en las localidades más aisladas.

El componente educación, ha dado resultados positivos, condicionalmente ha aumentado la matrícula, tanto de secundaria como de primaria, y sobre todo se ha logrado la permanencia de las niñas en la escuela

Un punto importante es también el cambio de mentalidad de estos hogares, puesto que la ayuda económica se les proporciona a las mujeres, lo que las convierte en un elemento importante y de fortaleza del programa, pues garantiza que esta ayuda no se desvíe

En el 2001 se canalizaron a este programa 13 008 3 millones de pesos, 27 9 por ciento más en términos reales que los correspondientes al ejercicio pasado. El 42.9 por ciento de los recursos totales se destinaron al componente educativo, 8 8 por ciento al de salud y el 48 3 por ciento restante al de alimentación

En el componente de educación, se busca aumentar las becas, donde no sólo se les ayudará a terminar la secundaria, sino también a terminar una carrera universitaria. Esto es un esfuerzo para reducir las brechas en educación, convocando a todos los estados a unirse en este esfuerzo

Es importante destacar que en el ciclo escolar 2001-2002 (de acuerdo a datos estimados en el primer informe), habrá un total de 2 3 millones de niños becados, lo que representará el 63 6 por ciento del universo de alumnos apoyados por el programa. El 50 4 por ciento corresponde a alumnos varones y el 49 6 por ciento a mujeres. Esto permitirá que la brecha existente en la asistencia a la primaria por parte de niños y niñas, prácticamente se reduzca, como resultado de los esfuerzos realizados por el PROGRESA para impulsar la igualdad de oportunidades

En cuanto a la salud, se está luchando por mejorar la calidad del servicio, perfeccionar la equidad de atención, es decir, trato digno a las personas, reducir el

tiempo de espera y de acuerdo con esta administración, se esta promoviendo un seguro popular de salud, que financie los medicamentos

Del mismo modo, en el componente de alimentación en el año 2000 se otorgaron 503.9 millones de dosis de suplementos para niños menores cinco años, cifra superior en 30.3 por ciento a la registrada el año anterior

Sin embargo, es importante señalar que de acuerdo al artículo 11 del Decreto de Egresos de la Federación, aprobado en la Cámara de Diputados, PROGRESA no puede desaparecer

Por lo que en la reciente administración el Programa se presenta con el nombre de "OPORTUNIDADES", buscando promover puertas de salida para que los beneficiarios puedan escalar socialmente

OPORTUNIDADES tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida. OPORTUNIDADES es un programa integral que contribuye al desarrollo humano. Al invertir en la educación, la salud y la alimentación de las familias más pobres se invierte en el crecimiento de sus capacidades, se opta por incentivar su propio esfuerzo y se promueve el acceso a nuevas oportunidades de desarrollo.

La estrategia de OPORTUNIDADES para lograr el desarrollo social y humano contempla seis objetivos rectores: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos, acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades, impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva, fortalecer la cohesión y el capital sociales, lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, y, ampliar la capacidad

de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Finalmente, podemos concluir diciendo que se logró alcanzar a lo largo de este trabajo nuestro objetivo general, presentando datos publicados por SEDESOL e información del gobierno del presidente Zedillo. De esta forma ahora podemos contestar los cuestionamientos realizados al inicio de la investigación, ¿ha resultado útil este programa, en el sentido de que si efectivamente está logrado *corregir las condiciones de salud, educación y alimentación de la población objetivo?* y si por lo tanto, ¿ha mejorado su nivel de vida? en base a las estadísticas consultadas y presentadas, podemos decir que se ha logrado mejorar las condiciones de salud, alimentación y educación de la población objetivo, por lo tanto su nivel de vida es mejor, que antes de la puesta en marcha del mismo.

En ese sentido la hipótesis ¿realmente puede ser viable canalizarlo como una manera de sentar las bases hacia un desarrollo económico, es decir, el incremento de oportunidades para mejorar la situación de vida de los pobres extremos? Como se analizó en el Capítulo I, el desarrollo económico depende de muchas variables como por ejemplo el progreso técnico y acumulación de capital, recursos naturales, población y flexibilidad de recursos, sólo por mencionar algunos, por lo que considero que programas como este son sólo una pequeña pieza de un gran rompecabezas. Sin embargo, no deja de ser importante comenzar por piezas pequeñas. Así que tal vez, se este incrementando la calidad de vida de una pequeña parte de la población, pero no es suficiente para poder afirmar que sea viable canalizarlo como las bases para un desarrollo económico.

PERSONAL OCUPADO POR ESTRATO DE INGRESO 1990-2000

ENTIDAD FEDERATIVA	Menos de 1 salario mínimo		Variación		De 1 hasta 2 salarios mínimos		Variación	
	1990	2000	Absoluta	Real	1990	2000	Absoluta	Real
Total Nacional	4,518,090	4,154,778	-363,312	-0.8	8,588,579	10,228,834	1,640,255	1.7631359
Baja California	45,920	26,641	-19,279	-5.3	172,751	163,411	-9,340	-0.554286654
Baja California Sur	13,240	10,509	-2,731	-2.3	39,538	45,221	5,683	1.352052124
Nayarit	30,322	41,750	11,428	3.2	74,752	101,637	26,885	3.119999463
Sinaloa	70,665	64,252	-6,413	-0.9	267,129	324,465	57,336	1.963487592
Sonora	56,387	54,652	-1,735	-0.3	229,576	258,959	29,383	1.211637758
Coahuila de Zaragoza	92,616	40,727	-51,889	-7.9	249,852	223,965	-25,887	-1.087829402
Chihuahua	71,451	42,499	-28,952	-5.1	294,153	327,650	33,497	1.084295587
Durango	61,539	34,455	-27,084	-5.6	132,835	144,804	11,969	0.866465744
San Luis Potosí	133,516	118,876	-14,640	-1.2	185,337	213,139	27,802	1.407500722
Zacatecas	61,531	40,378	-21,153	-4.1	100,756	114,224	13,468	1.262499885
Nuevo Leon	135,621	52,402	-83,219	-9.1	435,698	339,454	-96,204	-2.464064524
Tamaulipas	134,670	82,209	-52,461	-4.8	259,903	350,081	90,178	3.023363558
Aguascalientes	30,486	22,226	-8,260	-3.1	93,725	102,760	9,035	0.924559989
Colima	14,092	21,903	7,811	4.5	48,229	63,597	15,368	2.804668554
Guanajuato	181,038	130,863	-50,175	-3.2	368,693	450,966	82,273	2.034699735
Jalisco	213,838	191,810	-22,028	-1.1	564,866	641,731	76,865	1.283975914
Michoacán de Ocampo	151,798	165,409	13,611	0.9	278,601	387,100	108,499	3.343710367
Distrito Federal	545,441	301,675	-243,766	-5.8	1,168,598	1,141,054	-27,544	-0.238239189
Hidalgo	149,579	152,170	2,591	0.2	169,853	230,543	60,690	3.099757906
Estado de Mexico	463,209	407,710	-55,499	-1.3	1,226,173	1,591,816	365,643	2.644128498
Morelos	44,652	67,078	22,426	4.2	144,605	192,373	47,768	2.895428666
Puebla	281,079	312,316	31,237	1.1	367,505	514,999	147,494	3.43185494
Queretaro de Arteaga	46,273	31,484	-14,789	-3.8	106,293	140,502	34,209	2.829514224
Tlaxcala	44,512	51,135	6,623	1.4	80,002	118,361	38,359	3.994597449
Chiapas	340,669	399,524	58,855	1.6	180,996	245,187	64,191	3.082002402
Guerrero	141,997	141,664	-333	0.0	182,863	268,699	85,836	3.523561313
Oaxaca	213,011	210,526	-2,485	-0.1	193,855	255,636	61,781	2.805062309
Tabasco	99,965	155,447	55,482	4.5	115,112	148,438	33,326	2.575218196
Veracruz-Llave	455,257	555,839	100,582	2.0	617,337	758,502	141,165	2.080653655
Campeche	37,356	54,466	17,110	3.8	52,186	69,587	17,401	2.919439029
Quintana Roo	22,838	26,413	3,575	1.5	44,819	85,009	40,190	6.61057225
Yucatan	133,522	145,770	12,248	0.9	141,948	214,924	72,976	4.23547833

## BIBLIOGRAFÍA

- Boltvinik, Julio y Hernández Laos Enrique, Pobreza y Distribución del Ingreso en México, Editorial Siglo XXI Editores, 1ª Edición, México 1999
- Boltvinik, Julio, Aprendamos Juntos como Superar la Pobreza, El Economista Mexicano, Colegio Nacional de Economistas, oct-dic, México 1993
- Boltvinik, Julio, Algunas tesis y reflexiones sobre la pobreza en México Bases para una política para su superación en Laurell, Asa Cristina (coordinadora) Hacia una política social alternativa Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, 1ª Edición, México, 1996, pp 97-98
- Boltvinik, Julio, La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992, según CEPAL-INEGI En Sociológica Año 10, número 29, septiembre-diciembre, pp 11-40
- Calva, José, Luis, Distribución del ingreso y políticas sociales, Tomo I, Juan Pablos Editor, México, 1995, pág 205
- Coplamar, Necesidades Esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000, Ed, México, Siglo XXI
- Galindo, Miguel Ángel, Crecimiento Económico, Editorial McGraw Hill, 1ª Edición, España 1993
- Hernández Díaz, Andrés y Alberto Parejo, José, Política Económica, Editorial McGraw Hill, México 1996.
- Herschel F, Política Económica, Siglo XXI Editores, Colección mínima, México.

Kenneth Galbraith, John, El Origen de la Pobreza de las Masas. Editorial Diana, 1ª Edición, Abril, México 1982

Labra, Armando, "Chile y México sin desarrollo social experiencias que deben aprovechar" Macroeconomía, México, junio, 1995

Levy, Santiago, La pobreza en México en Vélez, Félix (compilador) La pobreza en México, causas y políticas para combatirla, ITAM y F.C.E., Lecturas 78 del Trimestre Económico, 1ª Edición, México, 1994, pp 18-20 y 63-90

Lerner Berta, M Constantino, H Castillo, et al , Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa, Editorial Plaza y Valdez, 1ª Edición, UNAM, México 1996

Meier M. Gerald, Baldwin E. Robert, Desarrollo Económico, Editorial Aguilar, 1ª Edición, 1964.

Millán, René y Valdez, Ugalde, La Reforma del Estado reflexiones sobre la política social, Editorial Plaza y Valdez, 1ª Edición, UNAM, México

Núñez del Arco José, Políticas de Ajuste y Pobreza, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC 1995

Páginas web: [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx), [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), [www.google.gob.mx](http://www.google.gob.mx)  
[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx), [www.progresa.gob.mx](http://www.progresa.gob.mx), [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx),  
[www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx), [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx),  
[www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx), [www.ssa.gob.mx](http://www.ssa.gob.mx), [www.undp.org](http://www.undp.org),  
[www.zedillo.presidencia.gob.mx](http://www.zedillo.presidencia.gob.mx),

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

PNUD, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina, en Comercio Exterior, Vol 42, núm 5, México, 1992

PNUD/CIDEAL, La Participación Social en el Desarrollo, en el Economista Mexicano, oct.-dic., México 1993

Progres, Programa de Educación Salud y Alimentación. México: Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL)

Progres, Diario Oficial de la Federación

Quezada Fox (2001) Primer Informe de Gobierno. Anexo Gráfico y Estadístico. México: Presidencia de la República

Serrón, Luis, Escasez, Explotación y Pobreza Teoría, Investigación Histórica Específica y Crítica. UNAM, 1ª Edición, México 1980

Sunkel, Osvaldo, El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo. Editorial Siglo XXI Editores, vigésimo tercera edición, México 1991

Tello, Carlos, La economía mexicana Hacia el tercer milenio. Nexos, julio 1996.

Vázquez F. Horacio, Los Organismos Internacionales ante la Pobreza y la Desigualdad, en El Economista Mexicano, Colegio Nacional de Economistas, oct.-dic., México 1993

Vélez Félix, La Pobreza en México Causas y Políticas para Combatirla. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1994

Vusković, La Pobreza Desafío Teórico y Estratégico. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1ª Edición, México 19993

Zedillo, Ernesto (1998) Cuarto Informe de Gobierno. Anexo Gráfico y Estadístico. México: Presidencia de la República

**Zedillo Ernesto (1999) Quinto Informe de Gobierno: Anexo Gráfico y Estadístico.**  
**México: Presidencia de la República**

**Zedillo Ernesto (2000) Sexto Informe de Gobierno: Anexo Gráfico y Estadístico.**  
**México: Presidencia de la República**