

00821  
117



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**

**"EL IMPACTO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN  
LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS  
JORNALEROS AGRÍCOLAS EN MÉXICO.  
1990-2000.**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**  
**P R E S E N T A:**  
**DANIEL ATALO NAVARRO RAMIREZ**

**ASESORA DE TESIS:  
DRA. MA. ANTONIETA BARRON P.**



**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**DICIEMBRE, 2003**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

# **PAGINACION DISCONTINUA**

Buscando no rodar en lo trivial, seré lo más conciso posible en lo siguiente. Me gustaría agradecer a todos aquellos profesores de la Facultad de Eco90 nomía que durante todos estos años han contribuido en mi formación profesional. No haré mención de ellos a fin de no omitir a uno sólo.

Me gustaría agradecer a los profesores Ángel Enríquez Rangel y Ma. Cristina Hernández Pérez por sus vallosos consejos para el inicio y finalización de este trabajo de tesis, así como en ámbito profesional.

En especial, a la Dra. María Antonieta Barrón Pérez por haberme dado la oportunidad de trabajar a su lado y aprender día con día de su trabajo y conocimiento. Gracias por todo Profesora.

De manera igualmente especial, a Nora Mata Méndez por todos los reportes trabajos, tareas, exámenes, etc., que siempre me ayudo a concluir para llegar a este punto.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

*Gracias mamita, gracias papito por todo  
el esfuerzo y trabajo realizado,  
así como por la confianza depositada;  
gracias a ello he llegado hasta este punto.*

*Agüis, Bobby, Lufi, gracias por todo el apoyo  
de toda la vida y por confiar en mí.*

*Bruno, Fabian por ser fuente de  
superación e integridad.*

*Nora: El comienzo y final de este proceso simplemente  
no sería posible sin ti. Que esto sea parte del inicio de  
un prospero futuro en "compás". Gracias Preciosa...*

# Índice

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*Introducción* \_\_\_\_\_ III

**1. Desarrollo de la política social y su papel en el desarrollo social de México.** \_\_\_\_\_ 6

1.1 Conceptos y criterios utilizados para el desarrollo actual de la política social. \_ 6

1.2 Los desarrollos de Amartya Sen. \_\_\_\_\_ 10

1.3 Concepto de política social. \_\_\_\_\_ 12

1.4 Desarrollo de la política social en México. \_\_\_\_\_ 12

**2. La acción de la política social en México** \_\_\_\_\_ 26

2.1 Los conceptos de pobreza. \_\_\_\_\_ 26

2.2 Definición de los niveles de pobreza. \_\_\_\_\_ 27

2.3 Evolución de la población en condiciones de pobreza. \_\_\_\_\_ 33

2.3.1 Evolución de la pobreza. \_\_\_\_\_ 33

2.3.2 Cambios de la marginación en México. \_\_\_\_\_ 38

2.4 Comportamiento del gasto orientado al combate de la pobreza. \_\_\_\_\_ 40

2.5 Los programas de política social en México. \_\_\_\_\_ 42

**3. Los jornaleros agrícolas en México y el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas** \_\_\_\_\_ 46

Antecedentes. \_\_\_\_\_ 46

3.1 Ubicación de la población jornalera. \_\_\_\_\_ 48

3.2 Necesidad de atención a la mano de obra migrante. \_\_\_\_\_ 50

3.3 Surgimiento del Programa. \_\_\_\_\_ 51

3.4 Objetivo del Programa. \_\_\_\_\_ 52

3.5 Población objetivo. \_\_\_\_\_ 53

3.6 La operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas. \_\_\_\_\_ 53

3.6.1 Operación del programa a partir de las zonas de atención. \_\_\_\_\_ 54

3.6.2 Operación del programa a partir de la red de promotoría social. \_\_\_\_\_ 55

3.6.3 Operación del programa a partir de la selección de unidades de trabajo. \_\_\_\_\_ 56

<b>3.7 Las acciones del Programa.</b>	<b>56</b>
<b>3.8 Inversión por línea de acción.</b>	<b>59</b>
<b>3.9 La cobertura y la focalización.</b>	<b>60</b>
<b>3.10 Jornaleros que atiende el Programa.</b>	<b>62</b>
<b>4. El impacto del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.</b>	<b>64</b>
<b>4.1 Comportamiento de la población objetivo.</b>	<b>64</b>
<b>4.2 La Concertación.</b>	<b>66</b>
<b>4.3 La promoción social.</b>	<b>67</b>
<b>4.4 Impactos del Programa.</b>	<b>68</b>
4.4.1 Vivienda y Saneamiento Ambiental.	69
4.4.2 Salud y Seguridad Social.	70
4.4.3 Educación, Cultura y Recreación.	72
4.4.4 Alimentación y Abasto.	73
4.4.5 Empleo, Capacitación y Productividad.	74
<b>4.5 Percepción de los jornaleros sobre el impacto del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.</b>	<b>74</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>78</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>81</b>

## Introducción

Durante los años ochentas la economía mexicana y con ella el Estado, comenzaron a sufrir un cambio asociado al agotamiento del modelo de desarrollo adoptado hasta esos años. Dicho cambio se expresó en el retiro del Estado Benefactor, que significó subsidios al bienestar social y el debilitamiento de las instituciones que apoyaban al mismo. Es decir, el Estado de Bienestar que se había constituido desde los años cuarentas comenzó a sufrir un desgaste a la vez que se gestó un proceso de búsqueda de nuevos programas que atendieran a la población con mayores demandas sociales.

El cambio en el modelo de acumulación donde el Estado retira los subsidios, reduce la inversión y libera los mercados de exportación, provoca un incremento de la población en condiciones de extrema pobreza.

La presencia de ésta población, obligó al Estado a buscar mecanismos de atención y combate a la pobreza, en las condiciones mencionadas anteriormente y en un contexto de mercado abierto, la búsqueda se centraba en encontrar modelos de programas sociales en los cuales existiera una mayor corresponsabilidad entre el Estado y los grupos sociales que demandaban la atención. Es así como durante esos años surgen programas de política social que buscaban una mayor participación social y la focalización de sus acciones.

En 1989 surge el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas cuya población objetivo son los jornaleros agrícolas y tiene por objetivo mejorar las condiciones generales de vida y organización social de los mismos.



La presente de tesis tiene por objetivo analizar el impacto de la política social en las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas de nuestro país, a través del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.

Como hipótesis se considera que el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas ha contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida de los jornaleros en México, sin embargo, aún falta lograr una mayor cobertura por parte del mismo.

Para alcanzar el objetivo fijado y confirmar la hipótesis planteada, en un primer capítulo se revisará el desarrollo histórico de la política social en México, así como el papel que ha jugado en el desarrollo social del mismo. Para ello, se analizarán las etapas por las que se ha desarrollado la política social.

En este primer capítulo se realizan señalamientos sobre los planteamientos actuales en materia de política social, haciendo especial énfasis en lo referente a la focalización<sup>1</sup>.

El segundo capítulo plantea la definición de lo que se puede considerar como pobreza, para posteriormente realizar una revisión de los métodos para medir los niveles de la misma. Además se analiza la evolución de la pobreza en la última década, con el fin de aproximarse al análisis de los efectos de la política social. Por último, se mencionan los principales programas de combate a la pobreza en México.

En el tercer capítulo se analizan las características y ubicación de la población jornalera. Por lo que respecta al programa de jornaleros, se señalan los antecedentes del mismo, así como un análisis sobre su cobertura y acciones.

---

<sup>1</sup> El concepto de focalización hace referencia a la forma en como actúa el Estado en materia de acciones sociales. Se trata de una redefinición de la política social en un marco de racionalización de recursos, es decir, la focalización es la búsqueda de una mejor relación costo – efectividad, lo cual se traduciría en mayores impactos entre la población objetivo de programas sociales minimizando costos.

El último capítulo plantea el impacto, que en cada una de sus acciones, ha tenido el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas sobre la población jornalera.

Dicho impacto será analizado sobre la base de la evaluación realizada al programa en el año 2000. Para medir dicho impacto, también se hace referencia a la opinión que tienen los jornaleros sobre el programa.

**TESIS  
FALLA  
DE  
ORIGEN**

## **1. Desarrollo de la política social y su papel en el desarrollo social de México.**

### **1.1 Conceptos y criterios utilizados para el desarrollo actual de la política social.**

La discusión sobre los criterios a utilizar para el desarrollo de una nueva política social (en el marco de una mayor racionalización de los recursos y menor participación estatal en la vida económica) considera principalmente tres corrientes ideológicas:<sup>2</sup>

1. El marxismo analítico. [SIC]<sup>3</sup>
2. El comunitarismo.
3. Liberalismo igualitario.

Cada una de estas corrientes coinciden en el necesario cambio de las dotaciones iniciales con las que los individuos ingresan y participan en la sociedad y el mercado.

Para el marxismo analítico, el cambio en las dotaciones se lograría a través de la socialización de los medios de producción, es decir, la desaparición de la propiedad privada.

Sin embargo, cabe señalar que la socialización de los medios de producción tendría que venir acompañada de una transformación en las instituciones y en el modo de producción vigente.

---

<sup>2</sup> Trejo, Guillermo y Jones, Claudio., Contra la pobreza, Cal y Arena, 1992. pp. 57.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

Así, la existencia de una política social sería marginal, pues la asignación de los recursos se encontraría por completo controlada por el Estado, por considerar que de ésta forma se tendría la mejor asignación.

Por que lo que respecta al comunitarismo, el desarrollo de la política social debe considerarse dentro de un marco de un mercado regulado a través de la intervención del Estado, cuyo único objetivo debe ser el bien común del individuo o grupos de individuos. Sin embargo, en este caso la asignación de los recursos sólo obedecería a cuestiones de índole moral o de ética, difícilmente cuantificables.

En cuanto al liberalismo igualitario, la política social debe dar respuesta a un mercado regulado previamente por la dotación de capacidades básicas de los individuos. Es decir, consideran al mercado como la mejor forma de asignación de los recursos económicos, siempre que los individuos compitan en forma igualitaria o bien posean las mismas capacidades para la competencia.

El principio de Rawls – Sen considera sólo el asentar las bases para el ejercicio de la voluntad a través de la elección individual, sin considerar a las políticas públicas que son las que proveen al individuo de recursos y capacidades, incluyendo el bienestar individual.

Según este último criterio, la política social tendrá como objetivo igualar las condiciones naturales y sociales de cada una de los individuos de la sociedad para que las desigualdades existentes sean producto del azar y no de condiciones previas.

Para el logro de una política social acorde con los criterios anteriores, se debe aprovisionar de capacidades básicas a cada uno de los integrantes de la sociedad.

Ésta política de proveer capacidades por igual es prescindible sólo si se trabaja en

beneficio de las personas, indicando la redefinición del papel del gobierno en la sociedad; se deja atrás la pretensión de que el Estado está en condiciones de definir y proveer el bienestar individual, es decir, se elimina la idea de un Estado Benefactor y este sólo proveerá las condiciones para que los mismos individuos busquen su propio bienestar.

Por lo tanto, la nueva política social consistirá en: "proveer a los individuos la base social necesaria para que sean ellos mismos quienes, a través de la elección personal decidan la forma en la que participarán en los diferentes terrenos de la sociedad y con ello satisfagan las exigencias externas de la autodeterminación individual. El gobierno se responsabiliza exclusivamente de crear las condiciones para que los individuos adquieran esas capacidades básicas (responsabilidad que puede incluir toda clase de acciones específicas en materia de gasto, infraestructura, educación, etc)".<sup>4</sup>

Así, es determinante que la inversión se realice atendiendo al principio de diferencia. Los montos de dinero tendrán que ser dirigidos a quienes realmente carezcan de tales capacidades básicas. Por lo tanto, un individuo bien nutrido, saludable y con educación básica estará en posibilidades de competir y no ser marginado del mercado.

En otras palabras, los anteriores criterios proveen el marco para el desarrollo de una política social cuyo objetivo último es la focalización en todas sus acciones.

La adopción de una política social focalizada se basa en los siguientes argumentos:

- i) Los recursos utilizados bajo el esquema de políticas sociales de carácter universal no eran suficientes para alcanzar a individuos que realmente lo necesitaban.

---

<sup>4</sup> *Ibidem.*

- ii) La escasez de los recursos hace necesaria la focalización a fin de que los pocos recursos sean aplicados correctamente.
  
- iii) "El punto teórico a favor de la focalización en la política de lucha contra la pobreza es muy claro: mientras más certero sea un subsidio en llegar a los pobres, menores serán el desperdicio y el costo para alcanzar el objetivo deseado. Se trata del costo - efectividad de garantizar la provisión de un determinado beneficio".<sup>5</sup>

De ésta manera parece que la focalización es el elemento más importante para el desarrollo de la actual política, ya que de su aplicación correcta o incorrecta depende el éxito de una política o programa. Sin embargo, también tiene serios argumentos en contra de su aplicación, tales como:

1. El llevar a cabo políticas de focalización puede llevar a que existan fallas en la información, es decir, que muchos individuos que no sean considerados para formar parte del apoyo mientan para hacerse pasar como personas objeto del apoyo. Así, con el avance en la aplicación de un programa se podrán cometer errores (con la intención de otorgar el apoyo correctamente) y no brindar el apoyo a quienes verdaderamente eran objeto del mismo.
  
2. En algunos casos, la entrega de un subsidio puede llevar a desincentivar la actividad económica, es decir, a fin de no dejar de percibir el apoyo, un individuo puede dejar de realizar una actividad económica para no incrementar su ingreso y así no cumplir con los requisitos para que se le brinde la ayuda.

---

<sup>5</sup> Sen, Amartya., "La economía política de la focalización", en Comercio Exterior, Vol. 53, Número 6, Junio de 2003, pp. 556. El artículo reproduce extractos de "The Political Economy of Targeting", en Dominique van de Walle y Kimberly Read, Public Spending and the Poor, Banco Mundial, Washington, 1995, pp. 11-24.

3. El otorgar un apoyo focalizado puede llevar a la estigmatización excesiva de las personas objetos de apoyo. Se podría argumentar que esto sólo tendría efectos sobre la valoración de las personas que son apoyadas, sin embargo, también puede llevar a costos administrativos. Se necesitará realizar un gasto alto para identificar correctamente a las personas que se desea apoyar.
  
4. Los individuos objeto de beneficio de los programas correctamente focalizados tienen poco poder político, por lo cual, tienen poca fuerza para que un determinado programa se logre mantener en funcionamiento.<sup>6</sup>

### **1.2 Los desarrollos de Amartya Sen.**

Para Amartya Sen estimar al ingreso como un factor determinante en la pobreza de una persona o grupo de individuos, es considerar el problema de la pobreza de una forma simplista. Señala la posibilidad de la existencia de una persona cuyos ingresos sean más altos que el de otra y sin embargo, estar en una situación económica más apremiante por tener alguna enfermedad que le haga desprenderse de una buena parte de sus ingresos de manera constante.

Lo importante para este autor es analizar los elementos que deben ser considerados como determinantes del nivel de vida, presente o futuro, de un individuo.

Así, considera que las oportunidades reales que los individuos pueden poseer se encuentran en función de una gran variedad de circunstancias personales, tales como: la edad, el sexo, talentos especiales, propensión a las enfermedades, entre

---

<sup>6</sup> *Ibidem.*



otras; y por otro lado, a las condiciones del medio en el que se desarrolle el individuo (grados de violencia en su localidad, condiciones epidemiológicas, etc.)

Si el ingreso no es problema central en la determinación de la pobreza, si es lo que se conoce como "conversión del ingreso" en ventajas personales, es decir, transformar el ingreso que se posee en ventajas para dejar los estados de pobreza.

Sin embargo, "Si el objeto es centrarse en la oportunidad real que tiene el individuo para ir en pos de sus objetivos, entonces habrá que tomar en cuenta no sólo los bienes primarios que una persona posee, sino también las características personales relevantes que gobiernan la conversión de los bienes primarios en la habilidad de la persona para promover sus fines"<sup>7</sup>

Posteriormente, Amartya Sen introduce el concepto de realizaciones. Por realizaciones supone las cosas que una persona considera importantes o valiosas de hacer. Lo importante o lo valioso sólo se encontrará en función de los objetivos de cada individuo.

El otro elemento importante en su análisis es el concepto de capacidades. Señala que el poseer un determinado bien no implica que un individuo tenga un adecuado nivel de vida por la sola razón de poseer algo; un nivel de vida satisfactorio será posible en la medida que se tenga la capacidad para usar el bien. Así, señala: "Entonces hay una *secuencia* que va del bien (una bicicleta) a las características (servir como medio de transporte), a la capacidad para funcionar (la facultad de desplazarse) y de ahí a la utilidad (el placer de la acción)."<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Sen, Amartya y Foster, James, "Espacio, capacidad y desigualdad" en Comercio Exterior, Vol. 53, Número 5, Mayo de 2003, pp. 417. El artículo fue tomado de Sen, Amartya y Foster, James, capítulo A.7 "Space, Capability and inequality", del anexo "On Economic Inequality after Quarter Century", en Amartya Sen, On Economic Inequality, Clarendon Press, Oxford, 1997. [Traducción de Lauro Medina y Julio Boltvinik].

<sup>8</sup> Sen, Amartya y Foster, James, "Espacio, capacidad y desigualdad" en Comercio Exterior, Vol. 53, Número 5, Mayo de 2003, pp. 418. El artículo fue tomado de Sen, Amartya y Foster, James, capítulo A.7 "Space, Capability and inequality", del anexo "On Economic Inequality after Quarter Century", en Amartya Sen, On Economic Inequality, Clarendon Press, Oxford, 1997. [Traducción de Lauro Medina y Julio Boltvinik].

Los desarrollos actuales de la política social tiene como fin el dotar de capacidades (o formación de activos) a los individuos, que más lo necesiten, a fin de que por si mismos (y en uso de su libertad) logren las realizaciones que buscan.

### **1.3 Concepto de política social.**

Por política social se considera al conjunto de normas, instituciones y objetivos que emplea el Estado para procurar el bienestar de la población. La anterior, es la definición más simple de lo que es la política social, sin embargo, para entender de manera más acertada lo que es esta, debe analizarse desde una perspectiva histórica y con los agentes que la han desarrollado.

### **1.4 Desarrollo de la política social en México.**

Para comprender el desarrollo de la política social en México, en primera instancia debemos realizar una síntesis del desarrollo general del sistema capitalista.

La historia del capitalismo ha mostrado que cada una de sus fases, de expansión o recesión, tienen una base institucional (proteccionismo, relación salarial, capital monopolista, competencia entre capitales, etc.) y una estructura económica que las hacen particulares, es decir, las relaciones de producción se han visto modificadas de acuerdo al estado de desarrollo del capitalismo. En este sentido, se puede afirmar que en cada período histórico se han creado las relaciones, sociales y de producción, que hacen posible la reproducción del sistema en conjunto.

Para ubicar el desarrollo del capitalismo, en cada una de sus fases, así como para hacer una caracterización de cada una de ellas, se puede realizar la siguiente

periodización:

1. Una etapa a partir del último cuarto del siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial, en la cual se observa un mecanismo de reproducción general basado en la libre competencia. En ésta misma etapa, la reproducción social se encontraba en los incrementos de la productividad y consecuentes aumentos en los salarios. Por lo tanto, es una etapa en la cual no existen limitaciones tanto en la valorización como en la realización, además los obreros ven diversificado su gasto<sup>9</sup>.
2. Una fase posterior, entre la Primera y Segunda Guerra Mundial, caracterizada por una transición hacia un capitalismo monopolista, tiene sus limitaciones en la realización de la plusvalía pero, sigue manteniendo rasgos de libre competencia. En este periodo, el capitalismo sufre una crisis de sobreproducción, encontrando posteriormente la superación en los cambios en la política económica y en la adecuación de las instituciones al cambio en el patrón de acumulación.
3. Al final de la Segunda Guerra Mundial, el capitalismo comienza una nueva ola de expansión sin precedentes, basada en la acumulación intensiva y el consumo en masa. La intensidad de la acumulación fue posible gracias a cambios en la tecnología y en los procesos productivos introducidos desde mediados de la década de los veinte.

Así, en México cada una de estas fases del desarrollo capitalista tiene una práctica en materia de política social distinta. Es decir, la política social debe ser analizada bajo el esquema de acumulación capitalista establecido en el periodo histórico y considerando que las cuestiones sociales cambian con cada fase. En otras palabras, lo social observa cambios a través de la historia.

<sup>9</sup> Ver: Boyer, Robert. "La crisis desde una perspectiva histórica" en: La crisis y los modos de regulación de capitalismo. Raúl Conde (Compilador) Cuadernos Universitarios, 1984.

### **Primera etapa de la política social.**

La primera fase en materia de política social en México puede ser ubicada entre el último cuarto del siglo XIX y la primera década del siglo XX. En ésta etapa las acciones o políticas públicas emprendidas eran mínimas o casi nulas, pues el Estado se encontraba orientado, en materia de atención social, al abstencionismo<sup>10</sup>. Así, las acciones que buscaban ayudar a los pobres sólo eran de carácter asistencial o de beneficencia por parte de instituciones privadas o de la iglesia, por lo cual no hubo una política social definida en ésta etapa.

A pesar del crecimiento de la economía y del Estado durante este periodo, la incorporación de lo social a la agenda gubernamental tuvo un proceso lento. Los mayores avances sociales se lograron con el incremento en el número de escuelas y en la construcción de un mayor número de hospitales durante el porfiriato.

Durante ésta etapa no se puede hablar de la existencia de una política social (pues el Estado no intervenía en ello), sólo existió una política asistencial privada.

### **Segunda etapa de la política social.**

La segunda fase del desarrollo de la política social corresponde al periodo comprendido entre la Revolución Mexicana y hasta la década de los cuarentas. Durante el conflicto revolucionario, la puesta en marcha de acciones sociales reales era poco probable, tanto por la guerra misma, como por la ausencia de un gobierno estable con posibilidades efectivas de llevarlas a cabo. Sin embargo, en la Constitución de 1917 las cuestiones sociales comenzaron a tomar relevancia y se sentaron las bases para una mayor intervención del Estado en la economía y en lo social. Es así como durante el gobierno de Venustiano Carranza se crea una

---

<sup>10</sup> Se entiende como un carácter general del Estado a no intervenir en los problemas sociales tales como la pobreza, entre otros.

verdadera institución que procurara la salud de la población (Departamento de Salud).

En la década de los veinte el Estado se transformó en un agente económico cada vez más participativo y aplicó políticas orientadas al beneficio de los habitantes, sin embargo, el gasto ejercido en educación se redujo notablemente respecto al ejercido durante el gobierno de Porfirio Díaz, además de mostrar constantes altibajos.<sup>11</sup>

En cuanto a políticas de fomento o construcción de viviendas, el primer registro se tiene con el gobierno de Álvaro Obregón, quien ordenó se invirtiera en viviendas para clase media así como para los obreros.

La segunda mitad de la década de los treinta marcó el inicio de lo que podría caracterizarse como la primera etapa de acumulación industrial de México, pues se pone nuevamente en marcha la incipiente industria que se había instalado durante el porfiriato. Se trataba de una industria ligera y de consumo directo, pero que estimuló el desarrollo capitalista.

Para 1934 se creó la Secretaría de Salubridad Pública (en sustitución del Departamento de Salubridad creado por Carranza), así como otros departamentos de salud para grupos específicos (Departamento Autónomo de Asistencia Social Infantil).

El aumento en el uso de los antibióticos, así como de la aplicación de vacunas a un mayor número de habitantes explican en buena parte la disminución en la tasa de mortalidad, éstas acciones se llevaron a cabo como parte de la asistencia social y una incipiente preocupación del Estado por las cuestiones sociales.

---

<sup>11</sup> De Gortari, Hira y Ziccardi, Alicia., "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1897 - 1994".

Cabe señalar que en ésta etapa las acciones de política social tenían como principal objetivo el cumplimiento de lo establecido en la Constitución (se alienta la formación de sindicatos para el apoyo del artículo 123, se realiza la Reforma Agraria para cumplir con el artículo 27 constitucional y el gasto en educación es primordial, según lo establecido en el 3° de la Constitución).

Es así como durante el gobierno de Cárdenas comienzan a llevarse a cabo acciones orientadas a la atención de los grupos sociales que se iban conformando. En ese sentido, los movimientos sociales (impulsados por el mismo Estado, para dar causa institucional a sus demandas, se apoyó de instituciones recién fundadas como Banco de Crédito Rural, NAFIN, entre otras) iban marcando la pauta en la definición de las acciones de lo social por parte del Estado.

De esta forma se sentaron las bases para el desarrollo capitalista en México a través de un Estado corporativista (alentado por la organización social), que en materia de política social, fue creando una sociedad fragmentada al atender a la parte de la población que se encontraba organizada, o bien, que durante gobiernos anteriores ya gozaba de una buena parte de los privilegios sociales.

Por lo tanto, se puede hablar de un Estado Benefactor parcial que no garantizaba o procuraba el acceso universal (de la población) a los programas sociales, puesto que su política social obedecía más a objetivos políticos y económicos que sociales, practica que se profundizó a partir de la década de los cuarentas con la forma de gobierno clientelista que se formó.

De ésta manera, los elementos de integración de la sociedad mexicana fueron eminentemente políticos y obedecieron a causas corporativas, que continuaron hasta la década de los ochentas.

### **Tercera etapa de la política social.**

La fase de expansión posterior a la Segunda Guerra Mundial y hasta principios de la década de los setentas (en 1973, se observó el aumento en el precio de los energéticos, con lo cual dio comienzo a la crisis capitalista) estuvo asociada al paradigma keynesiano. Además de esto se crearon las instituciones y la estructura económica capaces de integrar a los obreros al consumo en masa, con el fin, de no encontrar limitantes en la realización de la ganancia.

Se observa claramente que en cada una de las etapas del capitalismo se crean mecanismos que regulan la reproducción del sistema. En ésta fase de la política social, la forma de regular el sistema se daba mediante la procuración de la reproducción de los trabajadores haciéndolos partícipes del consumo en masa. Para ello, bajo el concepto del Estado Benefactor, se crearon una serie de instituciones (sindicatos, topes de la jornada laboral, seguridad social, etc.) que dieran sustento social al sistema capitalista.

La reproducción de conjunto era posible gracias a la existencia de un tipo de Estado, que era capaz de regular por un lado, los intereses del capital (permitiendo los incrementos en el consumo, asegurando la reproducción de los obreros mediante cierto tipo de prestaciones y respaldos sociales) y por el otro, la satisfacción de las necesidades de los trabajadores a través de mecanismos basados en la solidaridad, auspiciados tanto por otros trabajadores como por productores.

Así, teniendo como precepto la reproducción del trabajador, la política social fue construida bajo el concepto de seguridad social donde el trabajador asalariado debía tener tanto derechos como obligaciones. Con esto se dejaba de lado a una gran parte de la población que no se encontraba incorporada como trabajador.

La profundización del Estado de Bienestar se genera con la creación de

instituciones como el ISSSTE e IMSS<sup>12</sup>, entre otros. Sin embargo, es en este punto donde la política social encuentra sus principales problemas, pues el acceso a los programas sociales era selectivo y sectorizado, es decir, los derechos sociales se tornaron en derechos de grupos incorporados al Estado corporativista.

El nacimiento de dos instituciones como el ISSSTE y el IMSS merecen especial atención, ya que estas jugaron un papel de suma importancia en el fortalecimiento del corporativismo de la política social. Por un lado, reforzó la continuidad del partido en el poder y por el otro, atendió las necesidades de la clase trabajadora urbana, que cada vez en mayor número se incorporaba al creciente proceso de industrialización.

Sin duda, en la procuración de la salud de la población es donde se reflejó de manera más patente la formación de una sociedad fragmentada -formada con anterioridad en el gobierno cardenista, mencionado anteriormente-, pues se atendió de una forma claramente diferenciada entre asalariados (con instituciones como el IMSS, ISSSTE o bien servicios de salud sólo para aquellos trabajadores al servicio de la defensa nacional, entre otros) y los no asalariados (Secretaría de Salud).

La atención a la vivienda no fue una de las principales prioridades sino después de la consolidación de los sistemas de educación y salud, y al igual que las anteriores, se trata de un sistema en el cual el acceso sólo era para aquellos trabajadores asalariados.

Durante ésta etapa en el desarrollo de la política social en México una gran proporción de la población mejoró sus condiciones de bienestar social. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo y el crecimiento de la economía, los avances mostrados en dicho bienestar mostraron rezagos en términos de dotación

---

<sup>12</sup> El 19 de enero de 1943 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la ley correspondiente a la seguridad social, con lo cual, posteriormente se creó el IMSS. En 1925 nace la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, la cual brindaba seguridad social a los burocratas. Es hasta 1960 cuando se crea el ISSSTE.



de capacidades además de generar una población con acceso limitado a los programas sociales.

En otras palabras, existió una enorme diferencia entre la atención gubernamental y la demanda social. "Creciente desencuentro entre la demanda social y la atención institucional: numerosos contingentes "territorizados" como jornaleros agrícolas, los colonos populares, la población rural y los trabajadores informales, quedaron la margen de los beneficios sociales."<sup>13</sup>

Por lo que respecta al desarrollo de capacidades de la población, para que esta ocurriera tenía que acompañarse de una mayor equidad en la distribución del ingreso, sin embargo, y ha pesar del crecimiento económico, la distribución del ingreso resultó cada vez más inequitativa.

En síntesis, la política social en este periodo se desarrolló en un marco de un Estado Benefactor, que a través de instituciones sociales, proveía de servicios a la población, supeditando la actuación del mercado. Así, "1) salvo en el caso de la educación, las instituciones de la política social se estructuran para atender a las clientelas claramente definidas (el principal corte es entre trabajadores asalariados y no asalariados); 2) los mecanismos de integración social de la población que prevalecieron fueron corporativos y en gran medida clientelísticos; y 3) el resultado fuera un esquema de atención "selectivo con una cobertura de beneficios restrictiva" (Laurell, 1990: 203)."<sup>14</sup>

El desarrollo del capitalismo en nuestro país señala que, a diferencia de los Estados formados como producto de la demanda social de atención a los grupos

---

<sup>13</sup> González Tiburcio, Enrique y Ávila Martínez, Ángel, "Desarrollo y retos de la política social" en *Economía Informa*, Número 288, junio de 2000, pp. 19.

<sup>14</sup> De Gortari, Hira y Ziccardi, Alicia., "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1897 - 1994", pp. 219.

sociales más vulnerables o desprotegidos, se trató de un capitalismo formado por el mismo Estado.<sup>15</sup>

Así el desarrollo de la política social en México muestra claramente que ha sido el reflejo de la conformación especial que ha adoptado el sistema político con relación a los grupos sociales formados, que él mismo construyó y consolidó.

En el entorno mundial, a partir de la década de los setentas, el sistema capitalista observa una de sus contradicciones, que a la postre se transformó en crisis: la caída en la tasa de ganancia. Bajo esta circunstancia, el capitalismo comenzó a buscar nuevos mecanismos regulatorios que permitieran su continuidad (como es el desarrollo de una nueva tecnología, nuevos procesos productivos disminución de los costos de producción). Sin embargo, dada su menor ganancia, deja de contribuir, como lo realizaba anteriormente, con el Estado y por supuesto, con los trabajadores.

En el plano ideológico, comienza a gestarse un embate en contra del Estado Benefactor (basado en mecanismos de intervención keynesianos) por parte de los liberales ortodoxos o "neoliberales". Es así como, tanto el Estado Benefactor, como las instituciones que le dieron legitimidad, comienzan a declinar su acción, y con ello, la forma de intervención keynesiana.

#### **Cuarta etapa de la política social.**

A principios de los años ochentas, uno de los principales aspectos que hacían posible la reproducción del trabajador, como lo es la seguridad social y con ello, los principales esquemas de política social, se ven afectados por los menores ingresos del Estado (ya que ésta se basaba en un mecanismo social solidario de conjunto, en el cual, el Estado, trabajador y patrón realizaban aportaciones a la seguridad social).

---

<sup>15</sup> Ver Kusnir, Liliana., La política social en Europa, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F. 1996.

En esta década, la economía mexicana, y con ella el Estado, comienzan a sufrir una gran crisis con dos frentes: el primero asociado al agotamiento del modelo de desarrollo adoptado hasta esos años y el segundo al alza en las tasas de interés en el ámbito internacional (la llamada crisis de la deuda).

En términos generales, la crisis sufrida acarreó como consecuencias:

- a) Desgaste del modelo de política social desarrollado hasta el momento, así como de las instituciones que la conducían.
- b) Comienzan a generarse programas sociales que buscan atender grupos específicos de población.
- c) Las instituciones sociales formadas (sindicatos, la seguridad social, etc.) empezaron a debilitarse, es decir, el estado surgido de la Revolución se ve deteriorado.

El aparato estatal comienza a sufrir un redimensionamiento, cuya búsqueda era (y aún continua siéndolo) el saneamiento de las finanzas públicas y la privatización de los bienes y servicios públicos que hasta el momento eran proporcionados por el Estado.

El objetivo de la transformación estatal ha sido evitar el exceso de las funciones tanto económicas como de política social realizadas para evitar la ineficiencia en las acciones. Para ello, se busca la menor intervención de sindicatos (menor corporativismo), a fin de tener una relación más directa con la sociedad y los grupos beneficiados.

De ésta manera, la política social se rige bajo nuevas formas de actuación, a saber:

- 1) Romper con el corporativismo heredado por gobiernos anteriores.
- 2) Descentralización de sus acciones hacia otros niveles de gobierno, principalmente el estatal.
- 3) Las acciones se enmarcan en la racionalización de los recursos.
- 4) Existe una nueva intervención social, donde se observa una mayor participación de la sociedad civil en los programas sociales, balanceando la responsabilidad de las acciones con el gobierno.
- 5) Surge el concepto de ciudadanía en los programas sociales, dejando atrás las acciones enfocadas sólo a los trabajadores asalariados.
- 6) El Estado deja de ser el agente que garantiza el bienestar social y se transforma en el proveedor de los medios para que los grupos específicos de individuos procuren su propio bienestar.
- 7) Se desarrolla la focalización en las acciones.

La focalización se ha convertido en el rasgo relevante de la nueva política social, pues con ella se busca atender a los grupos de individuos, que con el esquema corporativo, se habían dejado marginados. Sin embargo cabe señalar, que la focalización no sólo obedece a esa causa, también forma parte de una visión mundial sobre la acción social a la población marginada.

El Estado de Bienestar que se había constituido desde los años cuarentas comienza a sufrir un desgaste a la vez que se gesta un proceso de búsqueda de nuevos programas que atiendan a la población con mayores demandas sociales.

En las condiciones mencionadas anteriormente y en un contexto de mercado

abierto, la búsqueda se centraba en encontrar modelos de programas sociales en los cuales existiera mayor corresponsabilidad entre el Estado y los grupos sociales que demandaban la atención. Es así como surgen programas de política social que buscan la focalización de sus acciones, a fin de garantizar hasta donde sea posible que los recursos lleguen efectivamente a quienes están dirigidos, además de racionalizar los recursos disponibles.

Esta búsqueda de nuevas formas de política social vino acompañada de una población creciente en condiciones de extrema pobreza. A finales de 1990 los registros oficiales calcularon que 50% de la población era pobre y pobre extremo.

Ante la creciente existencia de población en éstas condiciones, la instrumentación de una nueva política social era cada vez más importante.

El periodo de la segunda mitad de la década de los ochentas y a la fecha, también puede ser caracterizado como el desarrollo de la política social del neoliberalismo.

En conclusión, la política social que el Estado busca desarrollar actualmente contempla los siguientes puntos:

1. Llegar a un mayor número de beneficiarios con recursos escasos, en ese sentido, busca una política social que cumpla con los objetivos de focalización.
2. Buscar eliminar el mayor número de restricciones de la población en condiciones de pobreza para el desarrollo de oportunidades y capacidades.
3. Mayor inversión en educación, salud, y servicios básicos a fin de que la población objetivo cuente con los instrumentos para el desarrollo de sus oportunidades y capacidades.

4. Los programas de política social deben mostrar equidad en sus acciones.
5. El desarrollo de capacidades también implica una creciente corresponsabilidad de los beneficiarios para poder participar en los programas .

La idea central radica en generar las bases (la llamada "creación de activos") para dotar a las personas de capacidades que en el futuro utilicen para generar sus propios ingresos.

Para el gobierno federal, la creación de activos estará en función del apoyo brindado en los siguientes tres puntos, a saber:

- ✓ *Capacidades básicas:* es necesario utilizar programas que aseguren el abasto de bienes nutricionales a las familias que carecen de ellos. Adicionalmente, pueden brindarse apoyos a las familias para que hagan uso de la oferta de servicios, como la educativa. Esto último es indispensable, pues aunque la oferta exista muchas familias no pueden sufragar los costos privados de utilizar los servicios; por ejemplo, tiene que realizar inversiones o renunciar a una fuente de ingresos para enviar a sus hijos a la escuela; en consecuencia, el apoyo directo para sufragar este tipo de inversiones es una alternativa que ha probado ser eficaz.
- ✓ *Patrimonio:* para promover la creación de un patrimonio individual existen mecanismos, como el crédito o el acceso a instrumentos financieros, que impidan la erosión del ahorro por el efecto de la inflación. El patrimonio más importante para la mayoría de los hogares es la vivienda; por ello, los programas que dan accesos a ésta a sectores que no la tiene son una herramienta eficaz para apoyar la formación de activos.
- ✓ *Protección:* para hacer frente a la restricción de seguridad, probablemente

la opción más viable es otorgar accesos a seguros de salud, de vida, de incapacidad, o incluso de desempleo, a aquellos que carecen de estos instrumentos."<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Székely, Miguel., Hacia una nueva generación de la política social, Cuadernos de trabajo, Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

## 2. La acción de la política social en México

### 2.1 Los conceptos de pobreza.

La definición más simple de pobreza hace referencia a la escasez, necesidad o carencia de los elementos básicos para sustentar la vida de un individuo o grupo de personas; concepto que resulta ambiguo y subjetivo para la definición de la misma. No obstante, se distinguen dos conceptos importantes que se encuentran asociados: pobreza y necesidad, ambos hacen referencia a carencia. Lo anterior, lleva ineludiblemente a la comparación entre la situación que guarda una persona o grupo de personas y la conceptualización que de pobreza tienen los escritores de este tipo de literatura e incluso de los encargados de realizar programas de combate a la pobreza. "Es decir, el concepto de pobreza lleva la impronta inevitable de la comparación entre una situación observada y una condición normativa"<sup>17</sup>.

Por otra parte, la pobreza puede definirse como el estado que guarda un individuo o familia que no cuentan con el ingreso suficiente para alcanzar los satisfactorios mínimos de reproducción. Es decir, se trata de una concepción de la pobreza asociada a un factor monetario, dejando de lado las capacidades que los individuos puedan desarrollar para dejar el estado de pobreza.

Así, existe una gran cantidad de definiciones de la pobreza. Cada una de ellas, hace referencia a diversos factores que actúan en la incidencia de la misma. En éstas definiciones pueden intervenir factores de orden objetivo o cuantificables (como es el ingreso directo de las personas), factores subjetivos (como las capacidades o necesidades reales de los individuos) o bien, cuestiones de

---

<sup>17</sup> Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique., Pobreza y distribución del ingreso en México, Siglo Veintiuno Editores. 1999. pp.31.



carácter filosófico, como plantearse cuáles son las necesidades básicas de los individuos.

Por lo anterior, es indispensable plantearse una definición de pobreza integral que considere un mayor número de factores objetivos, o bien aquellos subjetivos que sean capaces de ser medibles y cuantificables.

Existen diversas corrientes en la definición de la pobreza, sin embargo, las ideas más desarrolladas en cuanto a la definición de la misma han sido aportadas por Amartya Sen.

Amartya Sen centra su atención en el concepto de nivel de vida, distinguiendo entre los conceptos de capacidades, realizaciones y bienes y servicios. Por realizaciones, Sen hace referencia a todas aquellas condiciones de vida susceptibles de ser alcanzadas por el individuo, mientras que las capacidades son las habilidades para alcanzar esas condiciones de vida. En cuanto a los bienes y servicios, Amartya Sen considera que no son la mejor forma de medir el nivel de vida.

Así, con el sentido de la pobreza desde diversas concepciones, no se puede hablar de una pobreza absoluta, por lo cual se tiene que recurrir a medir los grados de pobreza del individuo o grupo de individuos.

## **2.2 Definición de los niveles de pobreza.**

Realizar un ejercicio sobre la población en condiciones de pobreza en México implicaría una revisión de todos los métodos disponibles para su evaluación y no sólo de los métodos, sino también de los diversos conceptos que de pobreza se tienen (en el ámbito filosófico, social y racional).

En este apartado será suficiente con hacer referencia a las cifras que diferentes estudios sobre la pobreza se han realizado, en la última década, tanto por investigadores como por instancias oficiales.

De los métodos sobre la medición de la pobreza se pueden destacar dos principalmente:

1. Líneas de pobreza.

- Canasta normativa alimentaria (CNA).

2. Método de medición integrada de la pobreza.

- Necesidades básicas insatisfechas (NBI).
- Pobreza de tiempo.

El método oficial utilizado para la medición de la pobreza es el indicado por el **Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México**<sup>18</sup>, llamado *Líneas de Pobreza (LP)*<sup>19</sup>. Este método señala un nivel de pobreza o línea de pobreza a través de valorar monetariamente una canasta de bienes y servicios considerados como básicos, así como la comparación con los recursos de que disponen los hogares o sujetos para adquirir dicha canasta. Si con los ingresos o recursos de que disponen los hogares no son suficientes para adquirirla, se considera que se encuentran en condiciones de pobreza.

Existen diversas alternativas metodológicas que afectan los resultados en la consideración de los niveles de pobreza, entre los que destacan:

---

<sup>18</sup> Es un comité formado por el gobierno federal que se encuentra constituido por especialistas del área, tanto académicos como gubernamentales, a fin de encontrar un consenso en el método de medición de la pobreza.

<sup>19</sup> Tomado de *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*. SEDESOL, 2002. Disponible en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

- a) **Determinación de la línea de pobreza:** Implica identificar y cuantificar los niveles de pobreza a partir del ingreso o gasto de los hogares. Para ello, se establece una canasta de bienes mínimos, considerados como básicos, que deben alcanzar los hogares y así, a partir de la valoración monetaria de ésta se determina la línea de pobreza.
- b) **Concepto de ingreso o gasto:** Hace referencia al concepto de ingreso o gasto a utilizar, es decir, ingreso total, corriente, monetario o gasto total, monetario, entre otros. De acuerdo al concepto adoptado se comparará con la línea de pobreza seleccionada para determinar la pobreza de los hogares o individuos.
- c) **Ajustes en los ordenamientos de los hogares.** Evalúa la composición y tamaño de los hogares, es decir, aquellos hogares con gran tamaño podrán requerir de menos recursos para alcanzar sus necesidades, pues pueden realizar compras en común y compartir servicios, y por otro lado, no todos los hogares tiene la misma demanda de vestido o alimentación, de acuerdo a las edades de sus miembros.
- d) **Utilización de las fuentes:** Existe una diferencia entre el total de ingreso o gasto reportado por las encuestas de los hogares y lo señalado por las cuentas nacionales, por lo que se debería acudir a métodos que concilien las diferencias. El llevar a cabo una conciliación entre ambas fuentes, puede conducir a diferencias en los cálculos de la pobreza.

#### Alternativas metodológicas adoptadas.

En cuanto a las precisiones de ingreso señaladas anteriormente, el Comité decidió adoptar de manera preeliminar el concepto de ingreso total, en tanto que incluye el ingreso monetario y el ingreso en especie.

Por lo que respecta a la unidad de análisis, dado que las fuentes no aportan claramente cual es el grado de aprovechamiento de recursos comunes de los hogares, adoptaron los ingresos per cápita de los hogares para compararlos con las líneas de pobreza.

En lo referente a las diferencias entre las encuestas en los hogares y las cuentas nacionales, el Comité decidió, de manera preeliminar, no realizar ningún ajuste a las cifras, dado que no se cuenta con la información suficiente sobre el origen de la diferencia, pues podría traer mayores problemas y sobreestimar el ingreso de los pobres.

Respecto a las líneas de pobreza, el Comité señaló tres niveles de pobreza:

El primero se refiere al no acceso de los hogares a una canasta alimentaria, aunque utilice todos los recursos de que dispone. Para el cálculo de ésta línea se utilizó la cuantificación de la Canasta Básica de Alimentos definida por el INEGI en colaboración con la CEPAL. Dicha canasta está calculada tanto para zonas rurales como urbanas.

Por lo tanto, si una familia alcanza el nivel de vida mínimo de acuerdo a la línea de pobreza, es decir, satisface ciertas necesidades, también tendría que advertirse que existen otras necesidades básicas insatisfechas, tales como educación, cultura, recreación u otro tipo de vivienda.

El segundo nivel, hace referencia a la situación en la cual los recursos de los hogares no son suficientes para cubrir el valor de la canasta alimentaria, más los gastos en vivienda, calzado, educación, salud así como el transporte. Es decir, a ésta línea se agregó un componente no alimentario. Sin embargo, dada la falta de fuentes de información para obtener lo que la sociedad considera como necesario (fuera del ámbito alimentario), el componente se calculó al incrementar el valor de la Canasta Básica de Alimentos, a través del inverso del coeficiente Engel.

El tercer nivel de pobreza se encuentra vinculada a una realidad en la cual los hogares no cubren los gastos señalados en el nivel dos, más una estimación de gastos considerados necesarios, de acuerdo a patrones de gasto de la población.

Aquí el Comité puntualiza que no se trata precisamente de una canasta que mida la pobreza, pues estaría reflejando los gustos y preferencias de los consumidores. Por lo tanto, este estrato incluye las necesidades de los dos anteriores estratos, más necesidades que cubren los hogares sin grandes limitaciones en sus recursos.

Así, la línea de pobreza se convierte en un método cuya herramienta básica son los ingresos directos de las familias, pues este es el único medio objetivo para calcular el estado de pobreza de los hogares. Sin embargo, sólo hace referencia a si las familias pueden o no satisfacer sus necesidades, no si realmente adquieren los bienes que necesitan para cumplir con mínimo de estándar de vida, de acuerdo con la canasta utilizada.

Con dichos criterios, la SEDESOL ha establecido tres líneas de pobreza a saber:

• *Línea 1.* Considera a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades mínimas de alimentación –equivalente a 15.4 y 20.9 pesos diarios<sup>20</sup> de agosto del año 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

• *Línea 2.* Incluye a los hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, así como para sufragar los gastos mínimos en educación y salud –equivalentes a 18.9 y 24.7 pesos diarios<sup>21</sup> del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

---

<sup>20</sup> Correspondiente a 0.44 y 0.60 salarios mínimos diarios, respectivamente.

<sup>21</sup> Correspondiente a 0.54 y 0.70 salarios mínimos diarios, respectivamente.

• *Línea 3.* Se refiere a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público —equivalentes a 28.1 y 41.8 pesos diarios<sup>22</sup> del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.<sup>23</sup>

La fuente de información ha sido la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), realizada por INEGI. Para el cálculo de los niveles de pobreza se ha utilizado la canasta elaborada por INEGI-CEPAL, para el ámbito urbano y rural.

Por ingreso se considera el ingreso total corriente, que contiene tanto el ingreso monetario como no monetario, este último resulta de imputar el gasto que se evita de pagar renta o por producir un bien, en lugar de comprarlo, es decir, el autoconsumo.

Por lo que respecta a el método de necesidades básicas insatisfechas, considera aquellas necesidades que se encuentran por encima de la *Línea de Pobreza 1* (necesidades alimentarias satisfechas) que no han sido cubiertas, tales como educación, salud, vivienda, entre otras. Mientras que el de pobreza de tiempo hace referencia a la falta de tiempo por parte de los miembros de las familias para dedicarse a las actividades en sus hogares, es decir, esparcimiento, educación, recreación.

El método de medición integrada de la pobreza utiliza principalmente para su cálculo principalmente: el líneas de pobreza y el de las necesidades básicas insatisfechas, de tal manera que mide los ingresos, las necesidades básicas insatisfechas y además, un elemento poco considerado por otros estudios, como es el del tiempo dedicado a las labores domésticas, recreación y educación.

---

<sup>22</sup> Correspondiente a 0.80 y 1.19 salarios mínimos diarios, respectivamente.

<sup>23</sup> *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, SEDESOL, 2002. Disponible en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

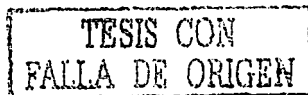
Boltvinik (2003) señala que con el método de medición integrada de la pobreza se pueden identificar carencias asociadas a las limitaciones de diversas fuentes de bienestar como son: "1) el ingreso corriente...; 2) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito...; 3) la propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicios de consumo básico...; 4) los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendidos no como medios de obtención ingreso, sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer; 5) el tiempo disponible para educación, recreación, descanso y tareas domésticas; 6) la propiedad de activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar".<sup>24</sup>

Así, si el método de líneas de pobreza utilizado por la Secretaría de Desarrollo Social tiene limitaciones por tener como herramientas principales sólo el ingreso, mientras que el método de medición integrada de la pobreza también cuenta con limitaciones por sólo hacer referencia a variables subjetivas.

### **2.3 Evolución de la población en condiciones de pobreza.**

#### **2.3.1 Evolución de la pobreza.**

El Cuadro 1 muestra el porcentaje de la población total que se encontraba en condiciones de pobreza, para los años señalados y de acuerdo con diferentes métodos de cálculo de la misma (Boltvinik 1993).



---

<sup>24</sup> Damián, Araceli y Boltvinik, Julio, "Evolución y características de la pobreza en México" en Comercio Exterior, vol. 53, núm. 6, Junio de 2003, México.

**Cuadro 1**  
**Porcentaje de personas en condición de pobreza en México,**  
**según tipo cálculo, 1992 - 2000**

Método	1992	1994	1996	1998	2000
INEGI - CEPAL	83.81	74.00	90.10	83.09	78.70
MMIP <sup>1/</sup>	75.80	75.77	81.88	79.75	75.33
Línea de pobreza patrimonio <sup>2/</sup>	52.61	55.57	69.62	63.14	53.77
Línea de pobreza de capacidades <sup>2/</sup>	28.00	29.37	45.30	40.39	31.86
Línea de pobreza alimentaria <sup>2/</sup>	22.56	21.13	37.08	33.64	24.26
<b>Población total absoluta (millones)</b>	<b>84.050</b>	<b>89.370</b>	<b>92.590</b>	<b>95.970</b>	<b>97.650</b>

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Damían, Araceli y Bolívar, Julio, "Evolución y características de la pobreza en México" en Comercio Exterior, vol. 53, núm. 6, Junio de 2003, México.

<sup>1/</sup> Método de medición integrada de la pobreza.

<sup>2/</sup> Secretaría de Desarrollo Social

En términos porcentuales, el nivel de pobres con respecto a la población total ha disminuido a lo largo del período de 1992 a 2000, excepto para lo métodos utilizados por el gobierno, en cuyo caso la población pobre se ha incrementado.

Lo anterior, resulta aún más grave si observamos que el mayor incremento se ha dado entre la población en extrema pobreza, es decir, aquéllas que se encuentran debajo de la primera línea de pobreza.

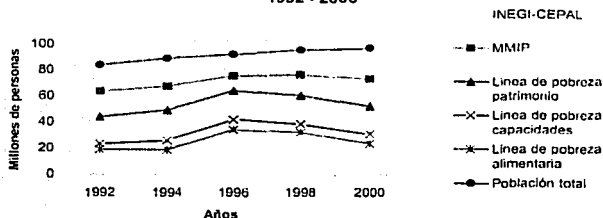
El Gráfico 1 muestra la evolución del número de pobres en México entre 1992 y 2000. El año de 1996 fue el máximo en el número de pobres. Esto se puede explicar a que seguramente las encuestas de ingresos gasto reflejaron un mayor número a consecuencia de la crisis económica sufrida durante 1995.

A partir de 1998 se observa un decrecimiento de la población en condiciones de pobreza para todos los métodos de medición, sin embargo, cabe resaltar que en ninguno de los casos ésta llega a ser menor que a la del año de inicio del análisis (1992).

LETS CON  
FALLA DE ORIGEN



Gráfico 1  
Evolución en el número de pobres  
para distintos métodos de medición  
1992 - 2000



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Damián, Araceli y Boltvink, Julio. "Evolución y características de la pobreza en México" en Comercio Exterior, vol. 53, núm. 6, Junio de 2003, México.

El Cuadro 2 señala la tasa de crecimiento de la población en condiciones de pobreza, para cada uno de los métodos analizados. La población en pobreza, de acuerdo a los dos primeros métodos (INEGI - CEPAL y el Método de medición integrada de la pobreza), crece a menor ritmo que los tres utilizados por el gobierno. La situación se agrava, si se observan las líneas de pobreza, pues aún bajo los propios métodos del gobierno, la población considerada como pobre crece a un ritmo más acelerado que el total de la población en conjunto. El mayor ritmo de crecimiento lo tiene la población que se encuentra por encima de las condiciones mínimas de alimentación, es decir, el mayor incremento se encuentra entre la población en extrema pobreza.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Cuadro 2**  
**Tasa de crecimiento media anual de la pobreza**  
**para distintos métodos de medición, 1992 - 2000**

Método	TCMA 00/92
INEGI - CEPAL	1.09
MMIP <sup>1</sup>	1.81
Línea de pobreza patrimonio <sup>2</sup>	2.17
Línea de pobreza de capacidades <sup>2</sup>	3.55
Línea de pobreza alimentaria <sup>2</sup>	2.82
Población total	1.89

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Damián, Araceli y Boltvinik, Julio,

"Evolución y características de la pobreza en México" en Comercio Exterior,  
vol. 53, núm. 6, Junio de 2003, México.

<sup>1</sup> Método de medición integrada de la pobreza.

<sup>2</sup> Secretaría de Desarrollo Social.

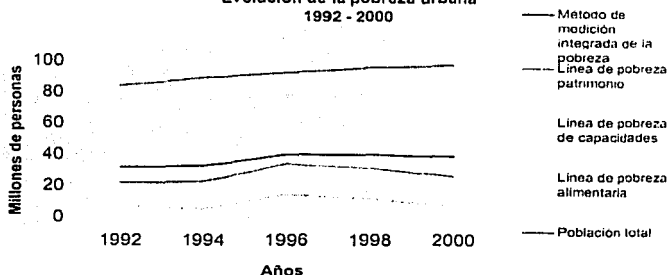
Ahora bien, se pueden distinguir dos tipos de pobreza de acuerdo con la zona de que se trate. Éstas son la pobreza urbana y rural.

El Gráfico 2 muestra la evolución entre 1992 y 2000 de la pobreza urbana. Como se puede observar, el año de 1996 muestra un fuerte incremento en los niveles de este tipo de pobreza, ya que esta pobreza responde a los cambios en las fluctuaciones de la economía en su conjunto. Sin embargo, a pesar de haberse superado la crisis financiera y productiva sufrida por México durante los años de 1995 y 1996, el número de pobres urbanos (registrados al 2000) no ha descendido hasta los niveles alcanzados en 1992, lo cual indica que con cada una de las crisis (o la agudización de las mismas) este segmento de la población encuentra una mayor vulnerabilidad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Impacto de la Política Social en las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas en México 1990 - 2000  
 La acción de la política social en México

**Gráfico 2**  
**Evolución de la pobreza urbana**  
**1992 - 2000**



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Damián, Araceli y Boltvinik, Julio, "Evolución y características de la pobreza en México" en *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, Junio de 2003, México.

**Cuadro 3**  
**Evolución de la pobreza rural, 1992 - 2000**

Método	1992	1994	1996	1998	2000
MMIP <sup>1)</sup>	32.08	35.12	35.79	36.48	34.67
Línea de pobreza patrimonio <sup>2)</sup>	22.39	27.13	30.57	29.16	26.47
Línea de pobreza de capacidades <sup>2)</sup>	14.40	17.41	22.78	22.43	19.10
Línea de pobreza alimentaria <sup>2)</sup>	12.26	13.87	19.82	20.28	16.20
<b>Población total (millones)</b>	<b>84.050</b>	<b>89.370</b>	<b>92.590</b>	<b>95.970</b>	<b>97.650</b>

Fuente: Tomado de Damián, Araceli y Boltvinik, Julio, "Evolución y características de la pobreza en México" en *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, Junio de 2003, México.

<sup>1)</sup> Método de medición integrada de la pobreza.  
<sup>2)</sup> Secretaría de Desarrollo Social.

La evolución de la pobreza rural obedece a causas distintas de la pobreza urbana. Las variaciones en la pobreza rural tiene causas estructurales, y los cambios en la actividad económica no afectan drásticamente su comportamiento. Sin embargo, si consideramos que el mayor crecimiento de pobres se debe al incremento de la población en extrema pobreza (es decir, con un ingreso que sólo cubre las necesidades alimentarias), entonces el medio rural se encuentra en condiciones de pobreza aún más graves que el medio urbano. Así, la pobreza rural se encuentra en un constante flujo reproductivo.

Así, la pobreza en México es evidente y la atención a las personas en condiciones de pobreza demanda una atención integral a sus necesidades, a fin de no crear un flujo reproductivo. En ese sentido, la actuación de la política social en nuestro país tiene que ser más profunda o transformarse en acciones realmente efectivas.

### 2.3.2 Cambios de la marginación en México.

Los programas de combate a la pobreza y de política social (bajo el concepto de una mayor focalización), tienen aproximadamente una trayectoria de diez años en nuestro país. La población y regiones de mayor atención por parte de tales programas han sido principalmente aquellas que se encuentran en zonas de alta marginación, es decir, población que no cuenta con los servicios básicos que le permitan desarrollarse de manera integral.

Entre 1990 y 2000 el número de municipios que se encuentran con grados de marginación altos y muy altos se han incrementado tanto en términos porcentuales como absolutos. Para 1990 el porcentaje de municipios con alto grado de marginación era de 33.8%, mientras que para el 2000 de 37.1%. Cabe señalar que de acuerdo a cifras tomadas de CONAPO<sup>25</sup>, se observó un crecimiento de sólo el 0.16% en el número total de municipios en el país.

Cuadro 4  
Porcentaje de municipios según grado de marginación

Grado de marginación	1990	1995	2000
Muy bajo	5.5	9.3	10.1
Bajo	27.3	16.1	17.1
Medio	19.2	39.5	19.9
Alto	33.8	15.4	37.1
Muy alto	14.2	19.6	15.8
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de CONAPO - CNA, La Marginación en los municipios de México, 1990 y estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

<sup>25</sup> CONAPO - CNA, La marginación en los municipios de México, 1990 y estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Por lo que respecta a la población habitante en municipios con altos grado de marginación, entre 1995 y 2000 ésta se incrementó de manera drástica, ya que para 1995 sólo era de 5.6%, mientras que para el año 2000 ocupó el 14.0%.

**Cuadro 5**  
**Población de acuerdo al grado de marginación**  
**Porcentajes**

Grado de marginación	1995	2000 1/
Muy bajo	46.2	53.7
Bajo	19.4	15.7
Medio	22.8	12.0
Alto	5.6	14.0
Muy alto	6.0	4.6
Total de habitantes	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de CONAPO-CNA. La Marginación en los municipios de México, 1990 y estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

<sup>1</sup> El total absoluto no suma los 97, 477, 728 habitantes en todo el país dado que en el municipio de Nicolás Ruiz, en Chiapas, no se señala el grado de marginación existente. La población en dicho municipio es de 3, 135 habitantes.

Así, pareciera que la aplicación de programas de política social y combate a la pobreza llevados a cabo durante la última década han contribuido poco al alivio de la misma entre la población más necesitada de atención. Es de considerar que los recursos destinados a los programas de combate a la pobreza son cada vez menores, lo requiere una mayor eficacia en la aplicación de los mismos.

Con el incrementó en la marginación se puede observar que no se ha provisto de los satisfactores básicos a la población para mejorar sus condiciones de vida, ya que los grados de marginación se encuentran integrados por variables tales como el porcentaje de la población analfabeta por municipio, el porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, el porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento o el porcentaje de la población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos, entre otros.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## 2.4 Comportamiento del gasto orientado al combate de la pobreza.

El gasto social durante el sexenio 1994 – 2000 se incrementó respecto al anterior (como porcentaje del PIB, entre 1988 y 1994 representó 7.7 %, mientras que el periodo 1994 – 2000 era del 8.8%)<sup>26</sup>, sin embargo, parece que este ha sido insuficiente ante el aumento constante de la población en extrema pobreza.

Como se comentó en los párrafos anteriores, el crecimiento de la población en condiciones de pobreza (rural o urbana) requiere de un incremento en los recursos para poder atenderlos de manera integral. Sin embargo, el gasto social en México ha evolucionado de manera desfavorable, ya que mientras entre 1991 y 1992 creció en más de 20 por ciento, para 1999 sólo aumentó en un 2.6<sup>27</sup> por ciento respecto al año anterior.

El cuadro 6 presenta la evolución del gasto federal (en términos reales) en los principales programas de combate a la pobreza. Se observa que el mayor incremento en los recursos lo presenta el programa de oportunidades (principal programa de combate a la pobreza extrema), sin embargo, a pesar de haber incrementado sus recursos años con año, no ha sido capaz de aliviar la pobreza.

**Cuadro 6**  
**Gasto federal total de los principales programas para la superación de la pobreza**  
 (millones de pesos)  
 1994 = 100 %

Año	Pro-grama de Desa-rrollo Humano Oportunidades	Pro-gramas Compensatorios para edu-cación	Programa de Ampliación de Cobertura para salud	Programa de Desa-yunos Escolares	Pro-grama de Abasto Social de Leche	Pro-grama de Abasto Rural	Pro-grama de Tortilla	Pro-grama de Empleo Temporal	Pro-grama de Opciones Productivas	Fondos Regionales Indígenas	Jorna-leros Agrícolas	Subsidios para Vivien-da (antes VIVAH)
1995		404.88		239.05	799.13	367.87	522.11	735.96	338.72	89.62	17.34	
1996		602.72	140.99	438.29	795.22	261.98	638.87	742.66	242.75	76.44	27.86	
1997	213.92	612.45	225.81	400.23	625.44	254.42	551.41	951.09	176.17	75.45	28.70	
1998	1,353.59	563.45	318.15	379.12	447.27	195.44	594.43	1,079.42	172.49	73.60	37.64	52.77

<sup>26</sup> Anexos estadísticos de los informes de gobierno.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

**Cuadro 6**  
**Gasto federal total de los principales programas para la superación de la pobreza**  
**(millones de pesos)**  
**1994 = 100**  
**Continuación...**

Año	Pro-grama de Desarrollo Humano Oportunidades	Pro-gramas Compensatorios para educación	Pro-grama de Ampliación de Cobertura para salud	Pro-grama de Desayunos Escolares	Pro-grama de Abasto Social de Leche	Pro-grama de Abasto Rural	Pro-grama de Tortilla	Pro-grama de Empleo Temporal	Pro-grama de Opciones Productivas	Fondos Regionales Indígenas	Jornaleros Agrícolas	Subsidios para Vivienda (antes VIVAH)
1999	2,337.61	643.56	270.40	395.89	106.60	159.12	461.10	1,153.89	171.84	76.51	44.65	88.52
2000	2,972.68	755.26	335.26	413.27		125.71	432.99	1,241.12	156.12	78.20	40.87	179.83
2001	3,606.10	636.39	349.76	484.71	41.26	148.59	363.09	1,091.91	153.45	105.79	39.51	127.41
2002	4,714.50	624.98	292.95	484.63		157.48	214.74	1,072.28	144.43	102.00	47.97	188.23

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Tercer Informe de Gobierno. Vicente Fox Quesada, 2003.  
Los valores se encuentran deflactados según el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

El Cuadro 7 presenta la evolución del gasto por beneficiario de los principales programas de combate a la pobreza. La mayoría de los programas presentan una inconsistencia, pues a pesar de haber incrementado el gasto total por programa, parece que los recursos por beneficiarios se diluyen o son cada vez menores, lo cual impacta directamente en las condiciones de pobreza de los mismos

**Cuadro 7**  
**Gasto federal por beneficiario de los principales programas para la superación de la pobreza**  
**(pesos)**  
**1994 = 100 "**

Año	Pro-grama de Desarrollo Humano Oportunidades (Pesos / familia)	Pro-gramas Compensatorios para educación (Pesos / alumno)	Pro-grama de Ampliación de Cobertura para salud (Pesos / persona)	Pro-grama de Desayunos Escolares (Pesos / persona)	Pro-grama de Abasto Social de Leche (Pesos / persona)	Pro-grama de Abasto Rural (Pesos / persona)	Pro-grama de Tortilla (Pesos / familia)	Pro-grama de Empleo Temporal (Pesos / empleo)	Pro-grama de Opciones Productivas (Pesos / productor)	Fondos Regionales Indígenas (Pesos / fondo)	Jornaleros Agrícolas (Pesos / jornalero)	Subsidios para Vivienda (antes VIVAH) (Pesos / familia)
1995		114.94		123.84	146.48	12.42	226.91	1,111.47	445.73	878,602.81	56.08	
1996		135.46	36.36	209.44	147.26	8.28	331.38	872.39	363.44	519,989.13	76.03	
1997	711.37	134.80	37.19	146.19	117.64	7.79	295.57	1,125.31	354.36	506,399.34	47.06	
1998	848.32	118.60	48.45	128.14	95.43	5.79	353.79	1,096.70	334.63	454,333.56	54.31	6,517.18
1999	1,013.56	127.58	35.98	115.08	25.47	5.46	387.35	969.91	281.74	524,010.35	57.86	6,287.07
2000	1,200.40	138.59	40.96	113.84		4.31	374.01	1,142.47	242.59	398,987.50	54.25	4,991.57
2001	1,113.78	120.66	38.96	131.93	9.08	5.10	345.49	1,107.95	243.74	537,020.35	58.21	5,816.26
2002	1,111.90	109.77	31.61	128.95		4.85	339.15	1,149.80	247.96	423,255.61	66.35	8,710.87

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Tercer Informe de Gobierno. Vicente Fox Quesada, 2003.  
Los valores se encuentran deflactados según el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Así, el desarrollo de la política social enfrenta un problema claro: la escasez de los recursos para su funcionamiento, situación ante la cual el Estado tendría las siguientes alternativas:

1. Incrementar los ingresos del gobierno a través del aumento de la base gravable, bajo el precepto de una mayor credibilidad de los ciudadanos hacia las instituciones públicas.
2. Crear una política económica y social que sea más atinada en sus instrumentos. Es decir, buscar una mayor eficacia en sus acciones.

## 2.5 Los programas de política social en México.<sup>28</sup>

De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social, los Programas de Política Social realizados pueden agruparse en seis, según la línea de acción:

1. **Desarrollo de capital humano: educación, salud y alimentación.** Esta línea tiene por objetivo dotar, a la población en condiciones de extrema pobreza, de capacidades básicas para superar los factores que generan la pobreza intergeneracional.
2. **Capital básico y comunitario.** Garantizar a las familias, en condiciones de marginalidad, una vivienda digna como sustento de su patrimonio familiar, y proveer a las comunidades de equipamiento e infraestructura básica.
3. **Estímulo a la participación social.** Incorporar los recursos de la sociedad en tareas de desarrollo social y combate a la pobreza.

---

<sup>28</sup> Información obtenida de SEDESOL. Líneas de Acción de la Política Social. [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)  
El apartado pretende mostrar una guía de las acciones y programas que en materia de política social, realiza la Secretaría de Desarrollo Social.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



4. **Empleo y oportunidades de ingreso.** Fomentar en los grupos sociales la capacidad empresarial y productiva, así como incrementar las oportunidades de ingresos de la población en condiciones de extrema pobreza.
5. **Atención a grupos vulnerables.** Atención inmediata a la población que cuenta con situaciones de extremas de riesgos sociales y económicos.
6. **Ordenamiento territorial, desarrollo regional y desarrollo urbano.** Buscar la transformación de los patrones de desarrollo urbano a través de articular acciones en materia de vivienda, desarrollo regional y superación de la pobreza.

Dentro de la primera línea de acción, se encuentran programas como Progresá, programa de abasto rural (Diconsá), programa de abasto social de leche (Liconsá) y el fideicomiso para la liquidación del subsidio a la tortilla.

La línea de acción de capital básico y comunitario incluye Programas como el programa de ahorro y subsidios para la vivienda progresiva (VivAh), programa incorporación de suelo social, fondo de infraestructura de social municipal y las acciones de organismos promotores de la vivienda como Fonhapo, Infonavit, Fovi.

Por lo que respecta a la línea de estímulo a la participación social se trabaja con programas como el programa de maestros jubilados, programa de servicio social comunitario, así como los programas a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol).

La línea de empleo y oportunidades de ingreso cuenta con programas como el de empleo temporal, oportunidades productivas, y los fondos nacionales de apoyo a las empresas de solidaridad (Fonaes) y para el fomento de las artesanías (Fonart).

La atención a grupos altamente vulnerables tiene programas como el de desarrollo productivo de la mujer, programas de atención a grupos indígenas (INI), programa nacional con jornaleros agrícolas, atención a población en zonas áridas (Conaza-Fida), programa de atención a productores agrícolas de bajos ingresos y programa de fondos compensatorios (región de las cañadas, Chiapas).

En los referente al ordenamiento territorial, desarrollo regional y desarrollo urbano se cuenta con programas como el programa nacional de atención a regiones prioritarias y el de atención a la población afectada por desastres naturales, entre otros.

Existen otros programas de igual importancia para el desarrollo de la política social, tales como:

- ✓ **Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones):** Cuyo objetivo es promover el desarrollo integral y sustentable de los espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación en el país, mediante la ejecución de proyectos estratégicos derivados directamente de un proceso de planeación participativa, que promueven de manera corresponsable el desarrollo económico, social y humano de su población, siendo la población objetivo los habitantes de las microrregiones de alta y muy alta marginación.
  
- ✓ **Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas:** Este programa tiene por objetivo impulsar el desarrollo social y económico de los pueblos y comunidades indígenas, mediante la generación de proyectos de infraestructura, de alcance regional, detonadores de su desarrollo, así como productivos, que respondan a sus demandas e impacten significativamente en el mejoramiento de sus condiciones de vida, con pleno respeto a los recursos naturales de su entorno, a sus culturas y a sus derechos. La población es aquella que habite en localidades que

cuenten con un 40 por ciento o más de hablantes de lengua indígena y que se ubiquen en la cobertura territorial del programa. Dado el impacto social de las acciones a realizar, se podrá atender otras localidades que presenten un porcentaje menor de población hablante de lengua indígena al señalado.

- ✓ **Programa Jóvenes por México:** Su objetivo es canalizar y capitalizar el esfuerzo y conocimiento de jóvenes prestadores de servicio social en beneficio de la población en pobreza que habite en localidades y colonias en marginación, grupos vulnerables y población damnificada ante desastres, mediante su participación en proyectos de desarrollo social y humano, productivos y de asistencia, poniendo en práctica y reafirmando la preparación adquirida en su formación profesional, fortaleciendo su conciencia de la realidad socioeconómica del país y su compromiso solidario con México.
  
- ✓ **Programa Iniciativa Ciudadana 3x1:** El objetivo es apoyar las iniciativas ciudadanas para concretar proyectos que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los habitantes, mediante la concurrencia de recursos de la federación, estados, municipios y de los propios ciudadanos, radicados en el país o en el extranjero, así como de asociaciones e instituciones nacionales o internacionales. La población objetivo serán personas que habitan en localidades en condiciones de pobreza extrema seleccionadas por los migrantes y ciudadanos que aportan capital para el proyecto, y que requieren el mejoramiento de la infraestructura social básica y el desarrollo de proyectos productivos. Éstas localidades deben encontrarse sobre todo en las microrregiones y son determinadas por la Sedesol en coordinación con la Oficina de Representación de Mexicanos y México-Americanos en el Exterior.

### 3. Los jornaleros agrícolas en México y el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas

#### Antecedentes.

El comportamiento de la población ocupada en México, por sectores, observa una conducta como la de cualquier economía industrializada, es decir, un incremento constante de la ocupación en el sector terciario y disminución de la misma en las actividades agropecuarias. Por lo que respecta al sector secundario, sólo se percibe una disminución en la ocupación durante el año de 1995, producto de la caída generalizada de la actividad económica del país. El Cuadro 7 señala dicha conducta entre 1991 y 2000.

**Cuadro 8**  
**Distribución porcentual de la población ocupada por sectores de actividad**

Sector	1991	1993	1995	1996	2000
Agropecuario	27.0	27.1	24.8	22.6	18.1
Industrial	23.2	22.1	21.4	22.6	26.7
Comercio y servicios	49.8	50.7	53.8	54.8	55.1
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, 1991, 1995 y 2000. INEGI-STPS.

En cuanto a la población ocupada sólo en el sector agropecuario, por posición en el trabajo, entre 1991 y 2000 se observa un crecimiento en la participación porcentual de los trabajadores asalariados y a destajo, y por otro lado existe un drástico decrecimiento de los empleadores. Tal comportamiento no es congruente con la lógica del desarrollo capitalista (cuadro 8).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Cuadro 9**  
**Distribución porcentual de la población ocupada**  
**en actividades agropecuarias por posición en el trabajo, 1991 - 2000 <sup>1</sup>**

Posición en el trabajo	1991	1995	2000
Empleadores	14.7	3.8	2.4
Trabajadores por su cuenta	33.4	36.7	37.8
Trabajadores asalariados	24.1	24.5	29.2
Trabajadores a destajo	0.1	3.2	4.8
Trabajadores sin pago	27.4	31.6	25.7
Otros trabajadores	0.2	0.1	0.1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Empleo; 1991, 1995 y 2000.  
INEGI - STPS

<sup>1</sup> Correspondientes al trimestre abril - junio.

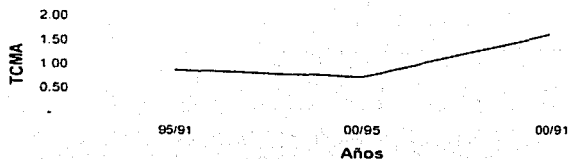
La lógica del desarrollo del capitalismo advierte la existencia de una relación directa entre el comportamiento de la población empleada en actividades agropecuarias y la población empleada en el sector industrial. Tal, implicaría un decrecimiento de la ocupación en el sector agropecuario y un incremento de la ocupación el sector secundario.

Para el caso de México, este comportamiento no se observa, pues entre 1991 y 2000, la población asalariada (jornaleros y peones) en el sector rural aumentó en 1.63% promedio anual, que si bien no es un incremento importante en términos absolutos, si señala la estabilidad en el número de población asalariada en el campo (ver Gráfico 3).

Así, se observa un crecimiento constante de una población jornalera demandante de una política social que atienda a sus problemas y necesidades.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Gráfico 3**  
**Jornaleros y peones**  
**Tasa de crecimiento media anual**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Empleo; 1991, 1995 y 2000. INEGI - STPS.

### 3.1 Ubicación de la población jornalera.

La fuente oficial para el registro de la población jornalera en México es el INEGI, sin embargo, cabe señalar que tiene serias limitaciones en cuanto al número real de jornaleros. El INEGI levanta el censo considerando a los hogares como la unidad de análisis por lo cual se estaría excluyendo a aquellos jornaleros migrantes temporales que en el momento del levantamiento censal se encontraban fuera de sus hogares.

**Cuadro 10**  
**Jornaleros y peones**

Entidad	1990	Porcentaje	2000	Porcentaje	TCMA
Aguascalientes	11,975	0.7	8,978	0.5	-0.29
Baja California	27,132	1.6	28,906	1.6	0.06
Baja California Sur	6,323	0.4	6,760	0.4	0.07
Campeche	10,833	0.6	15,791	0.9	0.38
Coahuila de Zaragoza	29,012	1.7	15,703	0.9	-0.61
Colima	12,936	0.8	13,850	0.8	0.07
Chiapas	91,834	5.4	115,831	6.5	0.23

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

**Cuadro 10**  
**Jornaleros y peones**  
 Continuación...

Entidad	1990	Porcentaje	2000	Porcentaje	TCMA
Chihuahua	30,105	1.8	20,547	1.2	-0.38
Distrito Federal	4,992	0.3	3,983	0.2	-0.23
Durango	23,763	1.4	13,630	0.8	-0.55
Guanajuato	83,494	4.9	65,568	3.7	-0.24
Guerrero	43,873	2.6	47,236	2.7	0.07
Hidalgo	89,677	5.3	68,733	3.9	-0.27
Jalisco	63,440	3.7	56,212	3.2	-0.12
México	76,688	4.5	71,625	4.0	-0.07
Michoacán	96,214	5.7	101,707	5.7	0.06
Morelos	32,419	1.9	32,813	1.8	0.01
Nayarit	35,223	2.10	39,054	2.20	0.10
Oaxaca	69,527	4.10	83,353	4.70	0.18
Puebla	138,591	8.20	171,531	9.60	0.21
Querétaro de Arteaga	17,403	1.00	13,989	0.80	-0.22
Quintana Roo	4,516	0.30	6,447	0.40	0.36
San Luis Potosí	58,609	3.40	60,144	3.40	0.03
Sinaloa	116,344	6.80	138,096	7.80	0.17
Sonora	62,585	3.70	69,823	3.90	0.11
Tabasco	56,744	3.30	73,910	4.20	0.26
Tamaulipas	39,308	2.30	37,551	2.10	-0.05
Tlaxcala	17,069	1.00	17,692	1.00	0.04
Veracruz-Llave	274,784	16.20	333,482	18.70	0.19
Yucatán	36,744	2.20	18,080	1.00	-0.71
Zacatecas	23,345	1.40	16,452	0.90	-0.35
Total	1,700,435	100	1,779,006	100	0.05

Fuente: Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 1990 y 2000, México.

Entre 1990 y 2000 no se observó un incremento importante de la población jornalera (el crecimiento sólo fue 0.05%). Para el año 2000, fueron sólo seis entidades las que concentraron a la mayoría de los jornaleros (Veracruz, Puebla, Sinaloa, Chiapas, Michoacán y Oaxaca). Éstas absorbieron el 53% del total.

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

Los jornaleros registrados en el censo tendrían que ser la población objetivo del programa, sin embargo, esto no ocurre de tal manera porque el programa opera en entidades donde existe población que se concentra en cultivos intensivos en mano de obra y aquellos donde ésta última es expulsada.

### **3.2 Necesidad de atención a la mano de obra migrante.**

El final de la década de los setentas marcó el inicio en la expansión de la producción de hortalizas que tenían como fin el mercado externo. Sinaloa, y posteriormente Baja California, fueron los estados iniciadores en la expansión por contar con las condiciones climáticas para dichos productos de exportación.

El desarrollo de este proceso generó por un lado, un incremento en la demanda de mano de obra (provocando un déficit, pues la región no contaba con la mano de obra suficiente para responder a la demanda) y por otro, comenzó el abastecimiento de la misma por parte de los productores y de los propios jornaleros.

En cuanto a los productores, el déficit de mano de obra fue resuelto mediante la contratación de enganchadores<sup>29</sup> (y de otros mecanismos parecidos de abastecimiento de jornaleros), mientras que los mismos jornaleros se organizaron en sus comunidades a fin de migrar, por cuenta propia, a las zonas de atracción de fuerza de trabajo.

Así, de manera paulatina en las zonas de atracción comenzaron a verse rebasados los servicios de atención a la vivienda y salud a la población migrante, pues no se contaba con la infraestructura apropiada. La situación se agravaba con los insuficientes recursos monetarios de los jornaleros para satisfacer sus necesidades de vivienda adecuada, pues su objetivo al migrar es ahorrar para

---

<sup>29</sup> El término de "enganchador" se refiere a la persona empleada por parte de los productores cuyo fin es contratar a los jornaleros en sus comunidades de origen.



contar con recursos para solventar sus necesidades durante el tiempo que se encuentran en sus comunidades. La situación se manifestó en el aumento de la penocta y fecalismo al aire libre y hacinamiento, entre otras, generando un deterioro en las condiciones generales de vida de los jornaleros y sus familias.

Los jornaleros migrantes comenzaron a vivir una dualidad, pues por una parte eran atraídos por los productores que los necesitaban para mejorar su competitividad y por otra, eran rechazados por la población, en las localidades de destino, no relacionada con las causas de su migración.

Lo anterior, además de implicar rechazo y problemas en las localidades, se convirtió en un factor importante para no brindarles la atención necesaria, pues se consideraba el problema se encontraba en las comunidades de origen de los jornaleros.

Los jornaleros agrícolas componen una parte importante de la población en condiciones de pobreza extrema en nuestro país, situación por la cual tendrían que ser objetivo de los principales programas de combate a la pobreza. Sin embargo, dada su condición de migrantes (y es justamente esa condición la que posibilita su desarrollo y supervivencia) hace que su atención se dificulte y frecuentemente sean excluidos de las políticas de atención a la pobreza.

### **3.3 Surgimiento del Programa.**

Dadas las condiciones anteriormente mencionadas, en el año de 1988, en el estado de Sinaloa, se crea el Programa de Desarrollo Social para los Jornaleros Agrícolas en los Valles de Sinaloa (PRODESJA), representando un avance sustancial en los programas de combate a la pobreza extrema. Su relevancia tiene dos importantes aspectos:

- ✓ Hace manifiesta la importancia de la población jornalera, que hasta ese momento se mantenía ignorada por parte de sus principales beneficiarios, es decir, los productores, aún cuando los jornaleros eran (y siguen siendo) su principal fuente de riqueza.
- ✓ Con el PRODESJA se crearon las condiciones para atender a un tipo de población con movimientos migratorios, lo cual dificultaba su atención y la formación de grupos de gestión que procuraran la misma.

### **3.4 Objetivo del Programa.**

El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas tiene por objetivo general contribuir a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los jornaleros agrícolas a través de los ocho ámbitos que procuran una atención integral a los mismos. Para ello, se vale de procesos de coordinación institucional entre gobiernos federal, estatal y municipal, así como de concertación social con los productores, organismos sociales y los mismos beneficiarios.<sup>30</sup>

Del anterior, se presentan otros objetivos perseguidos por el Programa como son:

1. Promover e impulsar la participación entre las diversas instancias gobierno, así como las de los organismos sociales, privados e internacionales.
2. Fomentar la participación y organización social de los jornaleros a fin de conocer mejor sus necesidades y demandas.
3. Impulsar la participación de los productores agrícolas en los proyectos del Programa a fin de mejorar las condiciones de vida los jornaleros.

---

<sup>30</sup> Información obtenida a partir de las Reglas de Operación 2002. Disponible en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

4. Desarrollar proyectos que permitan la atención prioritaria de la población más vulnerable entre los jornaleros, entre otros.

### **3.5 Población objetivo.**

"El Programa centra su atención en la población eminentemente jornalera (migrantes, asentados o locales), entendida como el núcleo familiar rural en pobreza extrema cuyo jefe de familia es asalariado en actividades agrícolas o cuando el monto básico del ingreso familiar provenga de esta fuente."<sup>31</sup>

Los jornaleros migrantes son aquellos que dejan sus hogares por algunos meses y posteriormente regresan a sus comunidades (generalmente cuando se terminan las temporadas agrícolas). Estos mismos jornaleros migrantes pueden ir recorriendo las diversas cosechas de cultivos en varias entidades y por tanto, el periodo de retorno a sus comunidades es más prolongado.

Otros jornaleros, considerados como locales, viven en zonas cercanas a los campos de cultivo, lo cual les permite ir trabajar y regresar a sus hogares en el mismo día de la jornada de trabajo (este tipo de población generalmente se encuentra en zonas clasificadas como intermedias por el Programa).

Por jornaleros asentados se considera aquellos que decidieron quedarse a vivir en las zonas de atracción, cercanas a los campos de cultivo, ante la falta de fuentes de trabajo en sus comunidades de origen.

### **3.6 La operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.**

Las Reglas de Operación señalan que en la programación y proyectos a realizar se "priorizarán demandas de los jornaleros agrícolas". Así, para operar en una

<sup>31</sup> Reglas de Operación 2002. Disponible en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

entidad o zona, el Programa realiza en primera instancia un diagnóstico de la misma, es decir, se realiza un trabajo de investigación en el cuál se identifican a los jornaleros y sus condiciones de trabajo. En ese sentido, se estaría actuando a partir del conocimiento integral de la situación de la población objetivo.

Una vez con el conocimiento de la situación en la región, el Programa actúa considerando no sólo el análisis realizado y las necesidades de los jornaleros, sino también contempla los procesos de concertación con los otros niveles de gobierno para llevar a cabo acciones y proyectos (lo mismo sucede para la concertación con los productores en las zonas de atracción). Lo anterior, hace patente el amplio horizonte que tiene el Programa, pues una gran parte de sus actividades recae en la coordinación que este tiene con otras instituciones que atienden los problemas de marginación de los jornaleros.

El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas marca importantes diferencias con otros programas de atención a la pobreza. Uno de ellos es que una vez realizado el análisis situacional de cada región, programa sus estrategias de acción según las características de la población objetivo en cada zona, por lo tanto no se trata de un programa a nivel nacional que de la misma atención a los diferentes jornaleros en diversas regiones, sino que sus acciones son específicas de acuerdo a las necesidades de cada zona.

### **3.6.1 Operación del programa a partir de las zonas de atención.**

El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas opera en las entidades a partir de la división en zonas de atención. Son tres las zonas, a saber:

- 1) Zonas de Atracción: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.
- 2) Zonas de Expulsión: Guerrero y Oaxaca.

3) Zonas Intermedias: Durango, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz.

Las zonas de atracción son aquéllas donde son explotados cultivos intensivos en mano de obra y por tanto, la población de otras entidades se desplaza hasta esos sitios atraídos por el mercado de trabajo formado. En éstas zonas, la contratación de jornaleros puede ser de otras entidades, (migrantes temporales o establecidos) como ya se mencionó, o bien de la misma zona.

Las zonas de expulsión están definidas como sitios donde sólo existe la agricultura de subsistencia y que por lo tanto, la reproducción de las familias no se puede completar y por ello, su necesidad de migrar a las zonas en las cuales se localiza la agricultura intensiva en mano de obra (generalmente cultivos de exportación).

Por zonas intermedias se tiene a aquéllas donde se observan procesos de expulsión y atracción de jornaleros. Existe por lo tanto, una migración intra e interestatal.

Por lo tanto, el Programa sólo atenderá a la población jornalera en las entidades que presenten las características mencionadas.

### **3.6.2 Operación del programa a partir de la red de promotoría social.**

Las Reglas de Operación señalan que la estrategia de atención integral se desarrollará a través de la red de promotoría social, pues ésta estará encargada de mantener una relación constante con la población jornalera. Así, los promotores sociales se convierten en la unidad de la estructura del Programa, pues ellos fomentarán la participación y organización de los jornaleros, así como el impulso de la coordinación institucional, pues conocen las necesidades de la población a la que directamente atienden.

Otro aspecto importante en la operación del Programa (y del cual obedecerá una parte importante del éxito del mismo, en el sentido de una mejora en las condiciones vida de los jornaleros) es el impulso a la participación y organización de los mismos para buscar soluciones o colaboración para resolver su problemática. En esto último, las acciones emprendidas por los (as) promotores sociales serán fundamentales.

Para el año 2000, según datos del programa, existieron 749 técnicos y promotores operando el trabajo de campo.<sup>32</sup>

### **3.6.3 Operación del programa a partir de la selección de unidades de trabajo.**

Las unidades de trabajo son los lugares donde se encuentran concentrados los jornaleros (sean localidades, para el caso de zonas de expulsión, o albergues, las regiones de atracción). Para que el Programa seleccione una localidad o albergue como una unidad de trabajo, ésta deberá estar desprovista de una infraestructura básica para el mejoramiento de las condiciones de vida de los jornaleros.

### **3.7 Las acciones del Programa.**

El objetivo del Programa es contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población jornalera. Para ello, se crearon ocho ámbitos de acción que impactarían o cubrirían las necesidades básicas de los jornaleros. Estos ámbitos pretenden ser interdependientes y complementarios a fin de brindar una atención integral.

Cabe mencionar que en primera instancia el Programa sólo atendía seis ámbitos de acción:

---

<sup>32</sup> SEDESOL. La Política Social del Gobierno de México. Resultados 1995 - 2000 y retos futuros. Publicaciones impresas. Disponible en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

- ✓ Vivienda y saneamiento ambiental.
- ✓ Salud y seguridad social.
- ✓ Alimentación y abasto.
- ✓ Educación cultura y recreación.
- ✓ Empleo, capacitación y productividad.
- ✓ Procuración de justicia.

Actualmente, el Programa amplió sus ámbitos de acción a ocho, a saber:

- ✓ Vivienda y saneamiento ambiental: En este ámbito se busca que la población jornalera cuente con las condiciones adecuadas para vivir dentro de un espacio con higiene, protección, comodidad, entre otros. Así, se procurará la rehabilitación de pisos, muros y techos, construcción de letrinas, pies de casa, etc.
- ✓ Agua potable: Se busca la instalación de plantas potabilizadoras de agua en centros educativos, de salud, etc.
- ✓ Alimentación y abasto: Procura el mejoramiento en la nutrición de los jornaleros y sus familias. Para ello, se impulsan acciones y proyectos como suplementos alimenticios a menores, dotación de despensas, equipamiento de infraestructura de alimentación y abasto como lo son comedores y tiendas, etc.
- ✓ Salud y seguridad social: Busca que los jornaleros tengan accesos a los servicios de salud, así como un mayor contacto del jornalero con las instituciones encargadas de salud. Por lo tanto, se equiparán consultorios, dispensarios o casas de salud con los requerimientos mínimos para brindar una atención adecuada.

- ✓ Educación, cultura y recreación: Este ámbito tiene por objetivo brindar a los de servicios educativos los jornaleros y crear programas e infraestructura diseñados a sus necesidades, tales como escuelas para migrantes, otorgamiento de becas, construcción y equipamiento de canchas deportivas, etc.
- ✓ Empleo, capacitación y productividad: Tiene por objetivo generar en el jornalero la capacidad para acceder a un trabajo mejor calificado. Lo anterior, se busca a través de la puesta en marcha de talleres y cursos de capacitación, además de apoyos a la cría de ganado de especies menores o huertos.
- ✓ Procuración de Justicia: Busca apoyar a los jornaleros en diversos ámbitos legales tales como la regularización de credenciales o apoyo jurídico en la defensa de sus derechos. En ese sentido, se trabaja estrechamente con las autoridades de los tres niveles de gobierno encargadas de la procuración de los derechos o de realizar tramites de documentación diversos.
- ✓ Tránsito migratorio: Tiene por objetivo procurar la salud o la nutrición del jornalero durante su desplazamiento a los lugares de cultivo fuera de su comunidad.

El monto de dinero para cada una de los ámbitos de acción quedará establecido en función de los diagnósticos situacionales de cada entidad y unidad de trabajo. En las Reglas de operación se contempla que siempre se atenderá al principio de integralidad y equilibrio entre los montos asignadas para cada una de las acciones llevadas a cabo.

Para el caso de las obras de infraestructura, en propiedades de productores agrícolas, ésta se realizará siempre y cuando exista aportación económica por parte del productor.



### 3.8 Inversión por línea de acción.

Los datos obtenidos en cuanto a la inversión por línea de acción son muy limitados, lo cual no permite observar si existe alguna relación entre esta, las entidades y el tipo de unidad de trabajo.

El mayor porcentaje de inversión lo tiene la línea de acción de vivienda y saneamiento ambiental. Ésta proporción puede obedecer a que en cada lugar donde inicia operaciones el programa es de gran importancia la construcción de viviendas o albergues, convirtiéndose esto en una forma de convocatoria.

**Cuadro 11**  
**Distribución de la inversión por tipo de proyecto, 1995 – 1999**  
**Porcentajes**

Línea de acción	Porcentaje
Vivienda y Saneamiento Ambiental	22
Alimentación y Abasto	21
Salud y Seguridad Social	19
Educación, Cultura y Recreación	15
Empleo, Capacitación y Productividad	12
Procuración de Justicia	7
Instrumentos Estratégicos	4

Fuente: La Política Social del Gobierno de México. Resultados 1995 – 2000 y retos futuros.  
Publicaciones impresas. Disponible en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

Por lo que respecta al número de acciones, vivienda y saneamiento ambiental observa un crecimiento de 24.34 por ciento entre 1995 y 2000.

En general, la distribución de los recursos entre cada una de las líneas de acción es equitativa y obedece a lo señalado en las Reglas de Operación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Cuadro 12**  
**Número de acciones**

<b>Línea de acción</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
Vivienda y Saneamiento Ambiental	1, 102	3, 276
Alimentación y Abasto	786	2, 634
Acciones de Salud y Seguridad Social	700	3, 499
Acciones de Educación, Cultura y Recreación	638	2, 649
Acciones de Empleo, Capacitación y Productividad	180	1, 159
Acciones de Procuración de Justicia	168	2, 125

Fuente: La Política Social del Gobierno de México. Resultados 1995 - 2000 y retos futuros. Publicaciones impresas. Disponible en [www.sede.apl.gob.mx](http://www.sede.apl.gob.mx)

### **3.9 La cobertura y la focalización.**

La cobertura hace referencia a las entidades en las cuales trabaja el Programa. Se trata de la población que es beneficiada con las acciones, respecto del total de la población.

Como se mencionó, el Programa sólo atiende a los jornaleros que se encuentran establecidos y migrantes, por lo tanto, la cobertura no podría establecerse a partir de los jornaleros contabilizados por el censo de población

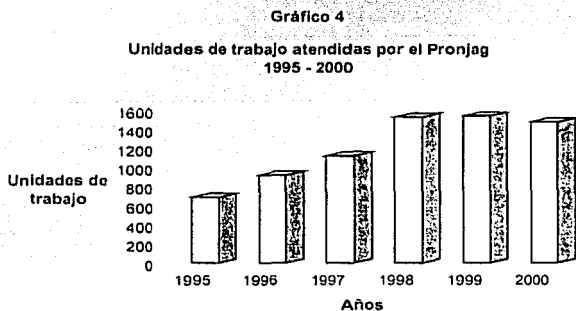
Así, la cobertura del Programa se encuentra en función de los reportes realizados por promotores sociales, lo cual puede implicar que la información obtenida se encuentre duplicada a causa de la movilidad de los jornaleros, aún dentro de las zonas de atracción.

Lo anterior, tendría como consecuencia que en los indicadores de cobertura del Programa se observaran casos en los cuales se rebasara el 100% de cobertura.

En las zonas de expulsión e intermedias podría rebasarse el 100% debido a que en comunidades se atiende al jornalero y a su familia, y además a la población que no es jornalera.

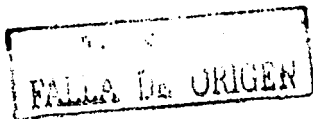
Para el caso de las zonas de atracción, rebasar el 100% podría estar en función de los jornaleros migrantes no registrados por el censo.

El Gráfico 4 muestra la cobertura realizada por el programa en términos de unidades de trabajo atendidas. Entre 1995 y 2000 el número de unidades atendidas se duplicó, pues de ser 690 en 1995 para el 2000 rebasó las 1,400.



Fuente: La Política Social del Gobierno de México. Resultados, 1995 – 2000 y retos futuros. Publicaciones impresas. Disponible en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

Por lo que respecta a la focalización, el Programa define esta en función de las zonas donde opera. Es decir, considera poner sus acciones en marcha en los lugares donde se concentra la mano de obra jornalera (zonas de atracción), en sitios donde, dadas las precarias condiciones de vida y trabajo, la población asalariada se ve obligada a migrar (zonas de expulsión) y en aquellas zonas



donde existe tanto la expulsión como la atracción de jornaleros (zonas intermedias).

Al inicio del Programa en el Valle de Culiacán (como ya se hizo referencia anteriormente) se realizaron diagnósticos situacionales para poner en marcha el Programa. Con ellos, se logró identificar los lugares de origen de la población que migraba, ubicando a Guerrero y Oaxaca como las principales entidades de expulsión. Así, ubicadas las zonas de concentración y expulsión de jornaleros, el Programa estaría realizando una correcta focalización de sus acciones.

Para el caso de las zonas de atracción una correcta focalización se hace más difícil de llevar a cabo. En éstas zonas, la atención en los albergues debiera ser más amplia que la cobertura en las localidades, sin embargo, es de considerar que mucha de la población que ha llegado hasta estos lugares ha decidido asentarse. Con ello, la presencia en las localidades deberá ser mayor que en los albergues.

La presencia en localidades se hace aún más importante en los sitios donde la población es dispersa, sin embargo, se incurre en el mismo problema no estar cumpliendo con el objetivo de la correcta focalización

En suma, no se cuentan con los suficientes elementos estadísticos para determinar si existe una correcta focalización.

### **3.10 Jornaleros que atiende el Programa.**

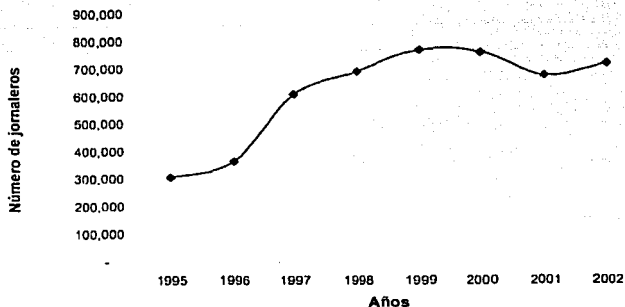
El Programa de Atención Jornaleros Agrícolas ha advertido un decrecimiento en el número de jornaleros atendidos de 1995 a la fecha, a pesar de que en 2002 se atendieron 44, 102 jornaleros más que en 2001. Sólo entre 1995 y 1997 se observó un importante crecimiento de 431, 762 beneficiarios. Sin embargo, 1999 fue el año en cual se atendió a un mayor número de jornaleros.

La falta de información en el número de jornaleros por zona y entidad limitan un análisis más profundo sobre como ha sido la tendencia en la atención a la población jornalera. Sería interesante conocer en que zonas se ha incrementado o disminuido el número de jornaleros atendidos.

Se esperaría que el aumento de jornaleros atendidos en las zonas de atracción obedeciera a un incremento de la demanda de mano de obra en estos lugares como consecuencia de un crecimiento en la superficie cosechada de las hortalizas, o bien como producto de la agudización de la pobreza o falta de empleo en las zonas expulsoras de mano de obra rural.

Por lo que respecta a las zonas de expulsión, podría pensarse que un aumento en la población atendida obedecería a una mayor cobertura por parte del programa, es decir, una mayor eficacia en sus acciones.

**Gráfico 5**  
**Jornaleros atendidos por el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas**  
**1995 - 2002**



Fuente: Barrón Pérez, María Antonieta; Hernández Trujillo, José Manuel; Enriquez Rangel, Ángel, "El Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas: una evaluación", en: *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 2, febrero de 2003, México. La Política Social del Gobierno de México. Resultados 1995 - 2000 y retos futuros. Publicaciones Impresas. Disponible en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **4. El impacto del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.**

##### **4.1 Comportamiento de la población objetivo.**

El cultivo de productos intensivos en mano de obra, en zonas donde la oferta de la misma es insuficiente o existen mejores oportunidades de trabajo para los pobladores locales, ha llevado a la conformación de importantes mercados laborales, ya que las jornadas de trabajo que requieren para su cosecha concentran a una gran cantidad de jornaleros en diversas regiones.

Los jornaleros agrícolas son de suma importancia en el empleo agrícola. La relevancia de este grupo de trabajadores se hace patente cuando se trata de aquellos cultivos intensivos en mano de obra y destinados para el mercado externo.

Así por ejemplo, un cultivo como el jitomate necesita para su cosecha de 122 jornadas de trabajo, mientras que el maíz sólo necesita de 27 jornadas<sup>33</sup>. Por lo tanto, se puede afirmar que en los cultivos tradicionales (como es el caso del maíz) el productor sólo empleará mano de obra en baja escala o bien familiar, mientras que en aquellos cultivos intensivos en mano de obra se verá en la necesidad de contratar una gran cantidad de fuerza de trabajo. Así, los jornaleros son empleados en forma intensiva para la cosecha de los productos intensivos en manos de obra: frutas, hortalizas, entre otros.

Los jornaleros agrícolas son personas o familias que tienen como origen comunidades en extrema pobreza o altamente marginadas, situación que los obliga a desplazarse temporal o definitivamente a zonas con alta demanda de mano de obra para la cosecha de hortalizas o frutas.

---

<sup>33</sup> Barrón Pérez, María Antonieta., Mercados de trabajo en los cultivos de exportación, Juan Pablos – UNAM, México, 1997.

Los jornaleros agrícolas constituyen con un grupo con condiciones especiales para su atención, pues su condición de extrema pobreza rural y migrantes provocan una mayor marginación en su atención. Además se debe considerar que los jornaleros no viajan solos a los centros de trabajo, generalmente son familias completas las que se desplazan a fin de obtener mayores ingresos por el empleo de casi todos sus miembros.

"El trabajo asalariado en el agro se extiende a lo largo y ancho del país. La Encuesta Nacional de Empleo reporta, para 1998, la existencia de 3.4 millones de estos trabajadores; sin embargo, estimaciones del Pronjag, establecen que un poco más de un millón deben migrar para emplearse."<sup>34</sup>

El incremento de la extrema pobreza en las zonas rurales, así como la constante carencia de oportunidades de empleo en las mismas, provocan que año con año se incremente el número de jornaleros agrícolas migrantes en busca de lugares para poder emplearse. En otras palabras, existe un crecimiento constante del trabajo asalariado en el campo.

El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas clasifica en tres categorías a los jornaleros agrícolas<sup>35</sup>:

#### 1. Migrantes.

- a) Pendulares. Son considerados aquellos jornaleros que se ausentan periódicamente de su lugar de origen y que al término de la cosecha retornan a sus lugares.

---

<sup>34</sup> La Política Social del Gobierno de México. Resultados 1995 - 2000 y retos futuros. Publicaciones impresas. Disponible en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

<sup>35</sup> Tomado de las Reglas de Operación 2002. Disponible en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

- b) Golondrinos. Se refiere a los jornaleros que van recorriendo las diversas temporadas de los cultivos durante todo el año. Es decir, van conectado empleo tras empleo.
2. Locales. Son jornaleros cuyo centro trabajo se encuentra relativamente cerca de sus comunidades, permitiéndoles trabajar y regresar el mismo día a sus hogares.
  3. Asentados. Son aquellos jornaleros que deciden permanecer en los lugares de atracción de mano de obra, ya que en sus comunidades no existe la posibilidad de emplearse.

#### **4.2 La Concertación.**

Un elemento importante en las posibilidades de éxito del Programa es la concertación con los diversos agentes que actúan en la operación del Programa.

El desarrollo de la promoción social se encuentra ligado a la coordinación institucional y el impacto que ésta pueda tener estará en función del número de acciones que realice.

La coordinación institucional abarca diferentes niveles del programa permitiendo la participación de diversas dependencias en las acciones del mismo. Así, para las acciones orientadas a la educación, requiere la concertación con la Secretaría de Educación Pública y sus distintas dependencias (Conafe y las instituciones estatales para la educación de los adultos<sup>36</sup>).

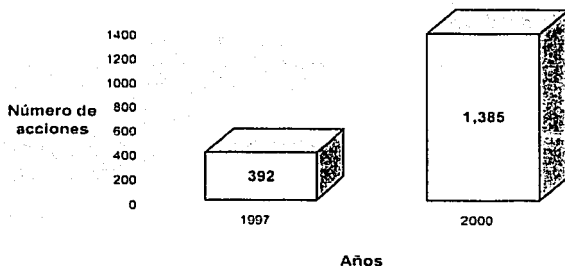
---

<sup>36</sup> Los nombres de las instituciones para la educación de los adultos cambian según la entidad de que se trate: Instituto Veracruzano para la Educación de los Adultos, por mencionar alguno.



Gráfico 6

Acciones de investigación, promoción social y otros proyectos



Fuente: Fuente: La Política Social del Gobierno de México. Resultados 1995 – 2000 y retos futuros. Publicaciones impresas. Disponible en [www.segesol.gob.mx](http://www.segesol.gob.mx)

En general, una característica importante del programa de jornaleros es que la gran mayoría de sus acciones corresponden al trabajo de concertación realizado con productores e instituciones, tanto federales como estatales, así como con organizaciones civiles.

El impacto que tiene la concertación es difícil de ser cuantificable, sin embargo, es una de las partes más importantes en el impacto que se puede tener sobre la población jornalera.

#### 4.3 La promoción social.

La red de promotoría social es sin duda el elemento más importante en la operación del Programa, sin ella el éxito del mismo no sería posible, ya que mediante la figura del promotor social se llevan a cabo todas y cada una de las acciones del programa.

TECIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La mayoría de los promotores sociales tiene un nivel de escolaridad alto, aunque en las zonas de atracción predominan las trabajadoras sociales, mientras que en las zonas de expulsión existe una mayor calificación pues los problemas a los que se enfrentan requieren de mayores habilidades.

En los albergues, los promotores sociales, fomentan la organización para las campañas de salud como es el lavar los sanitarios, apoyo a los enfermos, revisar las actividades de la guardería y organizar actividades culturales.

En las comunidades, el apoyo es primordial en la convocatoria y organización de los jornaleros para recibir los apoyos, además de apoyar a las dependencias federales y estatales.

Así, la red de promotoría social creada sirve de base para la operación de otros programas sociales de la SEDESOL, y no sólo para ésta última, demás instituciones se apoyan en los promotores sociales de jornaleros para realizar sus acciones.

En general, la promoción social ha sentado las bases para la organización de los jornaleros en las actividades del programa.

#### **4.4 Impactos del Programa.**

Una forma de medir el impacto del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas es comparar la población atendida y la población demandante. Mediante una razón se obtendría un índice de impacto. Sin embargo, dado el carácter de la población objetivo (migrantes) no es posible tener el número exacto de jornaleros demandantes de atención por parte del Programa.

En el año 2000 se realizó la Evaluación Externa del Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas a través Facultad de Economía de la UNAM, con la Dra. María Antonieta Barrón Pérez a cargo.

Los siguientes apartados mostrarán los resultados de impacto obtenidos<sup>37</sup> en las diferentes líneas de acción que tiene el Programa. Posteriormente se llegará a conclusiones a partir de la información obtenida.

#### **4.4.1 Vivienda y Saneamiento Ambiental.**

Entre 1995 y 1999 la mayor parte de la inversión se destinó a la línea de acción de Vivienda y Saneamiento Ambiental.

La valoración del impacto en la vivienda es de carácter objetivo, es decir, los cambios o mejoramientos en la misma a través del tiempo son tangibles.

En las regiones de atracción (Baja California, Sinaloa, Sonora, entre otros) al comienzo de operaciones del Programa – principios de la década de los noventa – los jornaleros no contaban con un techo que los protegiera de la intemperie o bien sus cuartos se encontraban contruidos con desechos. Para el año 2000, se calcula que cerca del 70% de los jornaleros inmigrantes pueden descansar bajo un techo, y en términos generales, las condiciones de vivienda se han mejorado notablemente.

Se señala que existen diferencias en el impacto de la vivienda de acuerdo a la entidad federativa (además, en algunos casos también existe diferenciación en cuanto al tipo de unidad de trabajo, es decir, albergue o localidad), pues en algunas, la inversión en ésta línea de acción sólo es por parte del Programa.

---

<sup>37</sup> Los principales resultados de impacto se obtuvieron de: Barrón Pérez, María Antonieta; Hernández Trujillo, José Manuel; Enriquez Rangel, Ángel, "El Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas: una evaluación", en: Comercio Exterior, vol. 53, núm. 2, febrero de 2003, México.

El impacto en vivienda, para el caso de las zonas de atracción (en los albergues) se encuentra sumamente ligado a la aportación que los productores realicen a los albergues. Así, se observó que la aportación directa de recursos por parte de agricultores en la construcción de cuartos en los albergues ha mejorado notablemente las condiciones generales de vida de los jornaleros.

En localidades, las acciones de vivienda probablemente se encuentren sesgadas a unos cuantos proyectos, como lo es la mejora en los techos. En las localidades, los jornaleros pueden construir sus casas con los materiales obtenidos de la misma zona. Sin embargo, para la construcción de techos, tiene que trasladar materiales de otros lugares, con los costos que ello implica.

En el caso anterior, el impacto entre la población beneficiada sería alto, pues los cambios que los jornaleros observan en sus condiciones generales de vida son por completo tangibles.

#### **4.4.2 Salud y Seguridad Social.**

En materia de salud y seguridad social, la forma de operar del Programa es a través de campañas de salud.

Dichas campañas comprende: llevar a un accidentado o intoxicado al hospital, llevar a cabo campañas de descacharrización, realizar pláticas sobre salud preventiva y anticonceptiva, fomentar el barrido del espacio frente a las casas o del lavado de los sanitarios, la administración de los botiquines que se proporciona, se enseña como preparar comida de manera higiénica y se fomenta el que se hierva el agua, entre otras acciones.

Todas las acciones anteriores son realizadas por los promotores sociales en campo, en las cuales la inversión para llevarlas a cabo es mínima. Sin embargo, el

constante trabajo en este tipo de acciones logra tener un gran impacto entre la población jornalera.

El impacto en salud y seguridad social es diferenciado dependiendo la zona de que se trate. En el caso de los albergues, la presencia de los promotores sociales hace que los impactos se incrementen, pues los promotores siempre se encuentran pendientes de la salud de los jornaleros, ya que en muchos de los casos cuentan con un espacio para dormir en el mismo albergue (sucede frecuentemente que en casos de enfermedad de los jornaleros, el promotor busca quien pueda trasladar a éste hasta un hospital).

La presencia del promotor social es de mayor importancia si se considera que este muchas veces tiene que gestionar la presencia de una enfermera o médico del sector salud en el albergue.

En las zonas de atracción, el impacto en la salud ha sido mayor que en el resto de las zonas, pues en algunos casos los jornaleros exigen como parte de sus derechos la atención del IMSS.

En el caso de las zonas de expulsión los impactos en salud suelen ser menores, pues generalmente en las localidades existen casas de salud o clínicas del IMSS que brindan servicios a la población en general. Así, las acciones del Programa sólo se identifican si el promotor social tiene que organizarlos para brindar pláticas o realizar campañas de salud.

Otra causa que enfrenta el Programa para que el impacto en salud no sea mayor se debe al traslado que tienen que realizar los promotores hasta las comunidades. En algunos casos cuando estos últimos cuentan con automóvil, el impacto puede incrementarse, sobre todo en lo referente a las campañas de salud.

Sin embargo, las campañas de salud como lo son la cloración del agua, la limpieza del espacio fuera de la vivienda así como la preparación de alimentos para niños pequeños, han tenido un mayor impacto en localidades que en albergues. Es decir, se observó mayor cooperación de los jornaleros en las localidades que en los albergues.

#### **4.4.3 Educación, Cultura y Recreación.**

Al igual que en las otras dos líneas de acción, los impactos en ésta son diferenciados según se trate de localidad o albergue.

En ésta línea los apoyos otorgados pueden ser en especie o a través de la concertación que el Programa realiza con diversas instituciones para que profesores e instructores acudan al albergue o comunidad y brinden servicios educativos.

El Programa apoya en la compra de materiales para el equipamiento de bibliotecas, escuelas y ludotecas, apoyo en becas, así como el desarrollo de infraestructura educativa (escuelas, salones). En cuanto a la promoción social, busca la concertación con instituciones o bien, realiza eventos culturales.

Al igual que en salud, en las localidades de expulsión la presencia de la Secretaría de Educación Pública, con sus diversas dependencias, hace que el impacto del programa de jornaleros sea marginal. En localidades más atrasadas o alejadas, las acciones del Programa son percibidas rápidamente.

Si bien en las comunidades la educación se encuentra a cargo del gobierno estatal, para el caso de los albergues los apoyos en educación por parte del Programa han sido fundamentales para la atención a los hijos de los jornaleros migrantes. Sin embargo, a pesar de éstas acciones son intensas, los jornaleros no

alcanzan a percibir la presencia del programa, ya que los profesores son de Conafe, SEP o INEA.

Una de las acciones más importantes que ha desarrollado el programa ha sido la dirigida a la atención de los niños. La puesta en marcha de guarderías ha tenido un impacto de suma importancia entre las madres jornaleras migrantes así como entre las que viven en las localidades.

Las guarderías y la organización que entre la población jornalera implica su funcionamiento, debe considerarse como un efecto multiplicador del resto de las acciones del programa, es decir, la organización que muestran las guarderías sientan las bases para una mayor cooperación de los jornaleros en el resto de las líneas de acción.

#### **4.4.4 Alimentación y Abasto.**

El impacto en la alimentación y abasto también debe ser analizado de acuerdo a la zona de que se trate. En las comunidades, el impacto es difícil de medir debido a la existencia de tiendas particulares que abastecen a la localidad. Así, el impacto de ésta línea deberá centrarse en los albergues.

En los albergues, en términos de alimentación y abasto se tiene un problema estructural. Durante los primeros días de estancia de los jornaleros en los albergues, estos no cuentan con ingresos para solventar sus necesidades de alimentación, por lo cual tienen que pedir prestado a las tiendas particulares, lo cual en lo futuro les provoca una especie de enganche a la tienda (en ésta situación la tiendas Diconsa sufren una grave desventaja, pues éstas no otorgan crédito). Los productores, no han permitido por completo la introducción de Diconsa porque ésta no paga ninguna renta, en tanto que los abarroteros particulares sí lo realizan.

Los efectos de la línea son diferenciados incluso cuando se trata de zonas de atracción. Un caso particular se observó en Sinaloa (donde inició operaciones el Programa), ya se han introducido varias tiendas Diconsa dentro de los albergues y la disposición de los productores para la construcción de cooperativas de consumo también ha sido favorable; mientras que el estado de Baja California, hasta el año 2000, no existía ninguna tienda de consumo comunitario.

#### **4.4.5 Empleo, Capacitación y Productividad.**

La línea de acción de Empleo, Capacitación y Productividad se encuentra diferenciada según sea la zona.

En los albergues los cursos de capacitación brindados se encuentran vinculados al conocimiento de la explotación de los diversos cultivos. Para las localidades, los cursos están diseñados de acuerdo a las actividades económicas realizadas en la zona, es decir, a la generación de productos tradicionales.

En ésta línea se incluye la formación de proyectos productivos, para las zonas de atracción y expulsión, sin embargo, el funcionamiento de estos no ha fructificado pues no han cumplido con el objetivo de generar ingresos para los integrantes que en el mejor de los casos, se han transformado en proyectos de autoconsumo.

#### **4.5 Percepción de los jornaleros sobre el impacto del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.**

La característica de Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas es que atiende tanto al jornalero como al resto de la familia. En las zonas de atracción, los jornaleros son atendidos en albergues, galerías, cuarterías o asentamientos irregulares. Para el caso de los jornaleros migrantes que llegan a éstas zonas de



manera independiente<sup>38</sup>, su atención se da en las colonias (también se atiende, en éstas mismas colonias, a los jornaleros asentados).

En las zonas de expulsión e intermedias, el apoyo se otorga directamente al jornalero, pero las acciones también benefician al resto de la familia (las acciones de mejoramiento de la vivienda afectan a toda la familia).

Por lo que respecta a los albergues, el Programa no tiene un apoyo directo, por lo que la atención se dirige a toda la población general que se encuentre viviendo en el sitio.

Para medir la percepción sobre los beneficios que el programa les ha dado a los jornaleros, es importante considerar que al tratarse de una población en constante movimiento su atención se dificulta, lo que puede mostrar distorsiones al evaluar el impacto y percepción de los beneficios.

Además de lo anterior, se señala lo siguiente: "Los jornaleros, en particular los inmigrantes, fueron hasta principios del decenio de los noventa mano de obra inexistente, personas que sólo cortaban los frutos del campo."<sup>39</sup>

Por lo anterior, y para el caso de los albergues, la evaluación de la percepción debe considerar el factor del tiempo, es decir, tomar por separado las opiniones de los jornaleros que tienen un mayor tiempo de estancia en un determinado sitio, de aquellos que han arribado de manera reciente.

Las preguntas realizadas a los jornaleros fueron de carácter general, en cuanto al mejoramiento de sus condiciones generales de vida.

---

<sup>38</sup> Se hace referencia a la existencia de jornaleros que arriban de manera independiente porque, en los casos de los jornaleros asentados en los albergues, estos son contratados en sus comunidades y llevados hasta el albergue.

<sup>39</sup> Barrón Pérez, María Antonieta; Hernández Trujillo, José Manuel; Enriquez Rangel, Ángel. "El Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas: una evaluación", en: Comercio Exterior, vol. 53, núm. 2, febrero de 2003, México. Pp. 154.

**Cuadro 13**  
**Jornaleros que consideran que el Pronjag les ha ayudado a vivir mejor**  
**Porcentajes**

Entidad	Albergue		Localidad		Total	
	Si	No	Si	No	Si	No
Baja California	85.80	14.20	19.70	80.30	24.30	75.70
Durango	90.00	10.00	70.30	29.70	71.00	29.00
Nayarit	90.90	9.10	93.40	6.60	93.00	7.00
Sinaloa	86.60	13.40	42.60	57.40	66.00	34.00

Fuente: INEGI, Encuesta a Jornaleros, 2000.

Tomado de: Barrón Pérez, María Antonieta, Hernández Trujillo, José Manuel; Enriquez Rangel, Ángel, "El Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas: una evaluación", en: Comercio Exterior, vol. 53, núm. 2, febrero de 2003, México.

En los albergues se observa que la gran mayoría de los jornaleros reconocen que el programa les ha ayudado a mejorar sus condiciones de vida, mientras que en las localidades estos efectos se pierden.

En las localidades se dificulta la percepción de los efectos del programa, pues al tratarse de poblaciones con habitantes dispersos, las acciones y beneficios no son percibidos con claridad.

**Cuadro 14**  
**Calificación que dan los jornaleros a los apoyos del Pronjag**  
**Porcentajes**

Entidad / Unidad de trabajo	Buenos	Regulares	Malos	Total
Baja California				
Albergue	11.8	22.0	66.3	100
Localidad	20.0	23.6	56.4	100
Durango				
Albergue	45.0	41.7	13.3	100
Localidad	59.1	22.2	18.7	100
Nayarit				
Albergue	59.2	23.5	17.3	100
Localidad	89.1	9.1	1.7	100

**TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN**

**Cuadro 14**  
**Calificación que dan los jornaleros a los apoyos del Pronjag**  
**Porcentajes**  
**Continuación...**

Entidad / Unidad de trabajo	Buenos	Regulares	Malos	Total
Albergue	44.1	36.5	19.5	100
Localidad	48.9	20.5	30.5	100
Total				
Albergue	38.8	33.4	27.8	100
Localidad	46.0	20.8	33.2	100

Fuente: INEG. Encuesta a Jornaleros, 2000.

Tomado de: Barrón Pérez, María Antonieta; Hernández Trujillo, José Manuel; Enriquez Rangel, Ángel, "El Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas: una evaluación", en: Comercio Exterior, vol. 53, núm. 2, febrero de 2003, México

En general, los jornaleros consideran como bueno el apoyo recibido por parte del programa, destacando Nayarit.

La opinión favorable puede estar asociada a la participación de los productores en las acciones del programa, principalmente en las líneas de vivienda y salud ambiental y alimentación y abasto.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## Conclusiones

El presente trabajo de tesis tuvo por objetivo analizar el impacto de la política social en las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas de México. El alcanzar el objetivo implicaba realizar una revisión sobre el desarrollo de la política social en nuestro país a fin de comprender su estado actual, así como los límites y alcances de la misma.

El advenimiento de la política social en nuestro país adoptó una forma particular de cobertura de los demandantes de servicios sociales, ya que la atención se dio de manera segmentada. Así, se puede asegurar que la política social se desarrolló según las características que el mismo sistema político adoptó frente a los grupos sociales formados y consolidados por el mismo Estado.

Por lo que respecta a la evolución de la pobreza en el medio rural, ésta presenta causas estructurales, y las variaciones en la actividad económica no modifican de manera drástica su evolución. Además, muestra un constante flujo reproductivo.

Lo anterior, señala que la aplicación de los programas de combate a la extrema pobreza y de política social han contribuido en poco al alivio de las necesidades de la población que requiere de mayor atención.

Sin embargo, no se puede dejar de considerar que ante la falta de recursos para cubrir a toda la población objetivo se ha optado por la focalización de los programas. Los actuales programas de política social buscan dotar de capacidades a los beneficiarios a fin de que estos mismos logren generar sus propios recursos, en otras palabras, buscan capacitar a los individuos. Si el planteamiento y la apuesta son así, se deberá esperar una trayectoria más amplia de las acciones a fin de observar cambios en los niveles de pobreza.

Por otro lado, no se puede dejar de considerar que la política social enfrenta un grave problema de escasez de recursos para su funcionamiento, por lo que requiere de una mayor eficacia en sus acciones.

Así, la pobreza en México es evidente y la atención a las personas en condiciones de pobreza demanda mayor atención integral a sus necesidades. En ese sentido la actuación de la política social en nuestro país tiene que ser más profunda o efectiva.

En cuanto a la hipótesis, se consideraba que el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas ha contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida de la población jornalera, con la salvedad que aún falta lograr una mayor cobertura por parte del mismo.

La hipótesis se pudo comprobar positivamente, ya que el Programa ha contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida de los jornaleros a través de las acciones que ha desarrollado, aunque no cubre a toda la población jornalera migrante.

Las principales acciones emprendidas por el programa para el mejoramiento de las condiciones de vida de los jornaleros son las siguientes:

1. El Programa hizo patente el reconocimiento de una población necesitada de ser atendida, con lo cual comenzaron a destinarse recursos a los jornaleros migrantes.
2. Las acciones en materia de vivienda han contribuido notablemente al mejoramiento de las condiciones de vida de los jornaleros, sobre todo en las zonas de atracción de mano de obra.

3. El programa ha provisto de una base organizacional a los jornaleros. Con ello, ha sido posible que ellos mismos se organicen para buscar los elementos que cubran sus necesidades básicas.

Es importante señalar que el objetivo del programa de mejorar las condiciones generales de vida de los jornaleros agrícolas ha sido posible gracias a la correcta focalización de las acciones, a pesar de que ésta presenta dificultades en las zonas expulsoras de jornaleros (localidades).

En cuanto a la cobertura, es necesario que ésta se amplié, ya que como se pudo comprobar la mano de obra jornalera asalariada se ha incrementado en los últimos años. Por lo tanto, se requerirá que sean atendidos, particularmente los jornaleros migrantes.

### Bibliografía

1. Barrón Pérez, María Antonieta; Enríquez Rangel, Ángel; Hernández Trujillo, José Manuel., "El Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas: una evaluación.", Comercio Exterior, vol. 53. num. 2, México, febrero de 2003, pp. 150 – 158.
2. Barrón Pérez, María Antonieta., Mercados de trabajo en los cultivos de exportación, Juan Pablos – UNAM, México, 1997.
3. Bobbio, Norberto., Derecha e izquierda, Tercera Edición, Punto de lectura, España, 2001.
4. Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique., Pobreza y distribución del ingreso en México, Siglo XXI Editores, México, D.F., 1999.
5. Cordera Campos, Rolando., "De la crisis del Estado a la política social", Mercado y equidad, Facultad de Economía, UNAM, México.
6. Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia., Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión, Miguel Ángel Porrúa – Coordinación de Humanidades, UNAM – Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM – Facultad de Economía, UNAM, México, 2000.
7. Damián, Araceli y Boltvinik, Julio, "Evolución y características de la pobreza en México" en Comercio Exterior, vol. 53, núm. 6, Junio de 2003, México.
8. Gómez de León, José., "El Progreso y el bienestar de los hogares pobres en México", El Mercado de Valores, México, octubre de 1998, pp. 19 – 27.
9. González Tiburcio, Enrique., Reforma del Estado y política social: Aspectos teóricos y prácticos, INAP, México 1998.
10. Franco, Rolando., "Los paradigmas de la política social en América Latina", Revista de la CEPAL, num. 58, abril de 1996, Santiago de Chile, Chile.
11. Fuentes, Mario Luis., La asistencia social en México, Ediciones del Milenio, México, 1998.
12. Hernández Laos, Enrique., "La Pobreza en México", Comercio Exterior, vol. 42, Núm. 4, México, abril de 1992, pp. 402 – 411.

13. Incháustegui Romero, Teresa., "Asistencia, pobreza y política social: del liberalismo al neoliberalismo.", Revista del Colegio Nacional de Economistas, Nueva Época, vol. 1, num. 4, octubre – diciembre, 1997.
14. Jusidman, Clara., La política social en Estados Unidos, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F. 1996.
15. Kusnir, Lilliana., La política social en Europa, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F. 1996.
16. Lerner, Bertha., América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F. 1996.
17. SEDESOL, Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX, 2002. Disponible en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)
18. SEDESOL, Líneas de Acción de la Política Social. [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)
19. SEDESOL, Reglas de Operación 2002 para el Programa de Atención a Jornaleros a Agricultos., Disponible en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)
20. SEDESOL, La Política Social del Gobierno de México. Resultados 1995 – 2000 y retos futuros. Publicaciones impresas. Disponible en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)
21. Sen, Amartya., Bienestar, justicia y mercado, Ediciones Piados, I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, España, 1998.
22. Sen, Amartya., Nuevo examen de la desigualdad, Alianza Editorial, Madrid, España, 1992.
23. Sen, Amartya., "La economía política de la focalización", en Comercio Exterior, Vol. 53, Número 6, Junio de 2003, pp. 556. El artículo reproduce extractos de "The Political Economy of Targeting", en Dominique van de Walle y Kimberly Read, Public Spending and the Poor, Banco Mundial, Washington, 1995, pp. 11-24.
24. Sen, Amartya y Foster, James, "Espacio, capacidad y desigualdad" en Comercio Exterior, Vol. 53, Número 5, Mayo de 2003, pp. 417. El artículo fue tomado de Sen, Amartya y Foster, James, capítulo A.7 "Space, Capability and inequality", del anexo "On Economic Inequality after Quarter Century", en Amarty Sen, On Economic Inequality, Clarendon Press, Oxford, 1997. [Traducción de Lauro Medina y julio Boltvinik].



25. Sen, Amartya y Foster, James, "Espacio, capacidad y desigualdad" en Comercio Exterior, Vol. 53, Número 5, Mayo de 2003, pp. 418. El artículo fue tomado de Sen, Amartya y Foster, James, capítulo A.7 "Space, Capability and inequality", del anexo "On Economic Inequality after Quarter Century", en Amarty Sen, On Economic Inequality, Clarendon Press, Oxford, 1997. [Traducción de Lauro Medina y Julio Boltvinik].
26. Székely, Miguel., Hacia una nueva generación de la política social, Cuadernos de trabajo, Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)
27. Trejo, Guillermo y Jones, Claudio., Contra la pobreza, Cal y Arena, 1992.
28. Villarespe Reyes, Verónica, Pobreza: Teoría e Historia, Juan Pablos – Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Económicas, México, D.F., 2002.
29. Warman, Arturo., La política social en México. 1989 – 1994, Fondo de Cultura Económica, 1994.
30. Zorrilla Ornelas, Leopoldo., "El sector rural mexicano a fines del siglo XX", Comercio Exterior, vol. 53. num. 1, México, enero de 2003, pp. 74 - 86.