



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO
HUMANO ENFOCADAS EN LA EDUCACIÓN EN
MÉXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

MORA MEJÍA RODRIGO

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. SERGIO CASTILLO LOYOLA



CIUDAD UNIVERSITARIA, 2005.

m. 345537



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: RODRIGO MORA
MESIA

FECHA: 16 JUL 10 2005

FIRMA: 



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. RODRIGO MORA MEJÍA**, bajo el siguiente título: **“POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO HUMANO ENFOCADAS EN LA EDUCACIÓN EN MÉXICO”** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sergio Castillo Loyola', written over a horizontal line.

LIC. SERGIO CASTILLO LOYOLA.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. RODRIGO MORA MEJÍA**, bajo el siguiente título: **“POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO HUMANO ENFOCADAS EN LA EDUCACIÓN EN MÉXICO”** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fernando del Cueto Charles', written over a horizontal line.

LIC. FERNANDO DEL CUETO CHARLES.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. RODRIGO MORA MEJÍA**, bajo el siguiente título: **“POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO HUMANO ENFOCADAS EN LA EDUCACIÓN EN MÉXICO”** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Francisco Payno y Sánchez', written over a horizontal line.

LIC. FRANCISCO PAYNO Y SÁNCHEZ.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. RODRIGO MORA MEJÍA**, bajo el siguiente título: **"POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO HUMANO ENFOCADAS EN LA EDUCACIÓN EN MÉXICO"** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente



LIC. RUBEN VALBUENA ALVAREZ.

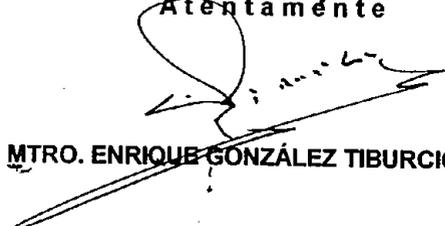


UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. RODRIGO MORA MEJÍA**, bajo el siguiente título: **"POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO HUMANO ENFOCADAS EN LA EDUCACIÓN EN MÉXICO"** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


MTRO. ENRIQUE GONZÁLEZ TIBURCIO.

*A mi madre,
Gloria Mejía Uribe.*

Agradecimientos

A mis padres, Gloria Mejía y Rodrigo Mora, por brindarme la vida, amor y su apoyo en todo momento, y comparto con ustedes este trabajo profesional. Es de ustedes.

A mis hermanas, Estrella Rubí y Gloria Mayela, gracias por todo su cariño y los momentos felices que hemos estado juntos. También a Evelyn, mi sobrina. Las quiero mucho.

A mi tío Pablo†, gracias por cuidarme en todo momento, trasmitirme tu alegría y carácter en mi vida. Este es el momento que anhelamos los dos.

A Leticia Méndez, quiero agradecerle ser la motivación de este trabajo, también la ilusión con la cual vivo. Gracias por todos los momentos que hemos compartido juntos y las experiencias de sentir cariño y amor. Te quiero muchísimo.

A los cuates de la Facultad; Daniel, Claudia, Dolores, Héctor, Rodrigo, Elmer, Juan Luis y Hugo. Por ser compañeros de la carrera profesional; las ideas y pensamientos de toda índole que transmitieron durante el desarrollo de la licenciatura.

A Sergio Castillo, el director de este trabajo, gracias por la oportunidad de ser guía de este trabajo, por todo el apoyo y confianza brindada en los últimos años de la licenciatura.

A la Mtra. Josefina Valenzuela, gracias por su asesoría en la elaboración de este trabajo, la confianza y las oportunidades brindadas en los momentos de mi vida académica.

A todos y cada uno de los sinodales, por la revisión y su participación en este trabajo de examen profesional. Muchas gracias, profesores.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, la máxima casa de estudios del país, que me brindo la oportunidad de estudiar, de formarme como ciudadano con responsabilidades sociales y un profesional con visión plural.

Rodrigo Mora Mejía.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO HUMANO ENFOCADAS EN LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN..... 1

CAPITULO 1.

EL CONCEPTO DE DESARROLLO HUMANO Y EL INDICE DE DESARROLLO

HUMANO..... 5

1.1 Origen del desarrollo humano..... 5

1.2 Amartya Sen y el enfoque de capacidades..... 10

1.3 PNUD y el Informe de Desarrollo Humano..... 14

1.4 El desarrollo humano y el capital humano..... 17

1.5 El Índice de desarrollo humano (IDH)..... 22

1.6 México: Del contexto internacional al municipal según el IDH..... 23

CAPITULO 2.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO..... 43

2.1 Las políticas públicas para influir en el cambio económico y social..... 44

2.2 Política económica y social en el Estado de bienestar (1940 – 1982)..... 49

2.3 Política social y la crisis del Estado de bienestar (1982 – 1990)..... 53

2.4 Políticas de ajuste – estabilización y la nueva política social en el Modelo globalizador (1982 – 2004)..... 56

CAPITULO 3.

LA POLÍTICA SOCIAL DE ATENCIÓN A LA EDUCACIÓN EN MÉXICO..... 68

- 3.1 Antecedentes de la política social en materia educativa (1976-2000)..... 69
- 3.2 La educación en el nuevo modelo de crecimiento económico..... 77
- 3.3 Política educativa de la actual administración (2000-2006)..... 81
- 3.4 Aspectos y retos de las políticas públicas enfocadas en la educación en el nuevo milenio..... 85

CAPITULO 4.

PROGRAMAS COMPENSATORIOS EDUCATIVOS: OPORTUNIDADES y PAREIB..... 92

- 4.1 Origen y antecedentes..... 92
- 4.2 Objetivos y funciones..... 95
- 4.3 Población atendida y gasto público social destinado a los programas compensatorios educativos: Oportunidades-educativo y PAREIB..... 99
- 4.5 Alcances y limitaciones de los programas compensatorios educativos: impacto y eficiencia..... 106

CONCLUSIONES, PREVISIONES Y SUGERENCIAS..... 113

BIBLIOGRAFÍA..... 117

ANEXOS..... 122

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO HUMANO ENFOCADAS EN LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN

En la actualidad el problema de la pobreza, la desigualdad del ingreso, las carencias de capacidades educativas, y la formación de recursos humanos con calidad y eficiencia; es preocupante ante una economía que compite en un modelo globalizador; por lo tanto, la necesidad de gestionar políticas públicas en desarrollo humano y capital humano. En el mismo sentido, el concepto de desarrollo humano implica un conjunto de elementos que involucran la libertad; crecimiento económico por medio de la productividad de recursos humanos con habilidades y capacidades; la calidad de vida y el bienestar social.

Para desarrollar capacidades educativas, es indispensable la educación; también, es un elemento de suma importancia para el desarrollo humano. Por tal motivo, se centra en el desarrollo de capacidades y habilidades en la construcción de conocimiento. Con el objetivo que repercuta en la salud, esperanza de vida, las oportunidades de un empleo digno y un salario bien remunerado; y así, con vistas a la calidad de vida.

Las Políticas públicas son primordiales para el avance de objetivos de interés público como es el caso del bienestar social y la calidad de vida. El conjunto de políticas públicas se encuentran principalmente en la política económica y política social. Al interior de ésta última, ubicamos la política educativa, la cual desarrolla una serie de programas para los distintos niveles educativos, destinados a la sociedad mexicana. Por mencionar algunos programas para mejorar las oportunidades educativas, y por ende, el ingreso. La SEDESOL en coordinación con la SEP, operan el programa Oportunidades en su componente educativo, el cual se ocupa principalmente de los problemas de la demanda educativa; y los programas compensatorios educativos, por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP), se centran en los problemas de oferta educativa.

Por último, la investigación es realizada con el conocimiento de causa, es decir, que el autor de ésta, ha realizado trabajos de campo sobre la evaluación de algunos

programas sociales en la administración Fox, es el caso del Programa Oportunidades en su componente educativo y el Programa para Abatir el Rezago Educativo. En este sentido, la preocupación por parte del autor deriva de las condiciones en que se encuentran millones de mexicanos en pobreza y pobreza extrema, o población de la clase media que ha mermado sus condiciones de calidad de vida y bienestar social; durante las últimas dos décadas con la instauración del modelo económico neoliberal.

Por otro lado, el nuevo contexto internacional ha experimentado cambios que involucran a todas las naciones. Por mencionar algunos destacan el surgimiento de tecnologías, una nueva división internacional del trabajo y procesos productivos, aceleramiento de los procesos de globalización, y la fragilidad de la autonomía de los Estados para el control de sus políticas públicas conforme a su ámbito nacional. Mencionadas las características del entorno mundial; países como México, exige formar, fortalecer y consolidar el desarrollo humano de su sociedad, pero principalmente de sectores en pobreza y marginación. Un elemento primordial –de un conjunto de medidas– para llevar a cabo, tal exigencia es la educación.

Las potencialidades de la educación es un factor esencial de todo desarrollo humano, para generar impactos de gran trascendencia. Porque sin educación, no hay desarrollo humano posible y priva a las personas de una vida plena. También priva a la sociedad de la base necesaria para un desarrollo humano sostenido, puesto que la educación es fundamental para mejorar la salud, la nutrición y la producción. En los casos de sectores sociales marginados y en pobreza extrema, se forman importantes capacidades, a través de la educación para el desarrollo humano. Aunque, si bien la educación, por sí sola, no resuelve problemas como el desempleo o la pobreza, de manera directa o inmediata; requiere de medidas y estrategias para la convergencia de políticas públicas para lograr superar los problemas mencionados.

La educación depende de la Interacción de políticas públicas para lograr objetivos de interés público. Entre algunos de éstos se consideran la reducción del analfabetismo, el aumento de la matrícula escolar, la calidad de aprendizaje en todos los niveles educativos desde el preescolar hasta el superior y desarrollo de recursos humanos con eficiencia para las necesidades de la población.

En la investigación nos concentraremos en los grupos en pobreza extrema y marginación. Por lo tanto, los programas sociales en materia educativa son de gran relevancia para aquellos grupos que carecen de capacidades educativas; y por tal motivo, la ausencia de desarrollo humano para realizarse como personas con calidad de vida. Además, el trabajo se fundamenta en el concepto de desarrollo humano y del enfoque de capacidades. El primero, empleado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El segundo, por el economista Indio Amartya Sen, el cuál parte de los funcionamientos que deben adquirir el individuo, por medio de la libertad hasta lograr la calidad de vida con libertad de elección.

OBJETIVO GENERAL:

- Analizar la situación de las políticas públicas para el desarrollo humano, a partir de los impactos que generan en el crecimiento económico y la calidad de vida. Realizando énfasis en la educación y en el desarrollo de capacidades educativas, principalmente en los grupos en situación de pobreza y marginación.

OBJETIVOS PARTICULARES:

- Analizar la importancia del desarrollo humano para el crecimiento económico y la calidad de vida con el fin de establecer un marco relacional de variables. Por último, ubicar los índices de desarrollo humano de México en el contexto internacional, estatal y municipal.

- Señalar la influencia de las políticas públicas para el desarrollo humano; y analizar los antecedentes y el contexto actual de las políticas públicas en México, durante el modelo globalizador específicamente en la política económica y social. Del Modelo de Sustitución de Importaciones e Industrialización hasta el Modelo Secundario exportador o "Modelo Neoliberal".

- Identificar y ubicar la importancia de la educación dentro de la política social en México, así como mostrar un panorama a nivel nacional de las condiciones de los principales indicadores educativos como es el financiamiento a diferentes niveles educativos, entre otros. Con el propósito de brindarnos el contexto de los servicios

educativos a nacional, y comentar en el siguiente capítulo como se reflejan en los programas sociales de desarrollo social de la presente administración.

- Analizar los programas mas importantes del gobierno federal para del desarrollo de capacidades educativas, en el caso del componente educativo del programa oportunidades y el programa para abatir el rezago educativo integral básico (PAREIB).

HIPÓTESIS :

El desarrollo de capacidades educativas es un factor esencial en todo desarrollo humano de la sociedad, pero principalmente en grupos en pobreza y marginación. En este sentido, las políticas públicas en México no se complementan, ni convergen en un objetivo de consolidar y fortalecer un desarrollo humano para el crecimiento económico y calidad de vida. Es decir, por una parte la política económica no genera el empleo necesario y el ingreso suficiente para las necesidades de desarrollo humano. Por la otra, la política social se concentra en la focalización rigurosa de programas sociales, los cuales no han generado los resultados necesarios. Por lo tanto, es difícil que las dos principales políticas publicas se complementen con fines de desarrollo humano.

*"La pobreza es el asesino
más cruel del mundo
y la mayor causa de
sufrimiento en la Tierra".*

David Gordon

CAPÍTULO 1.**" EL CONCEPTO DE DESARROLLO HUMANO "****Introducción**

La importancia del desarrollo en el espacio económico, social y humano, es crucial para los países que enfrentan grandes desafíos como es el combate a la pobreza, el desempleo, la gran desigualdad del ingreso, satisfacer las necesidades básicas de la sociedad, el acceso a los servicios de salud y educación. Por lo tanto, el desarrollo se entiende en términos de fortalecer la estructura productiva, los sectores económicos, crecimiento económico, bienestar social y calidad de vida. Es decir, incorpora cambios en elementos cualitativos y cuantitativos, principalmente en el ámbito económico y social.

En cuanto, al concepto de desarrollo humano tiene sus raíces en el concepto de capacidades, desarrollado por el economista Indio Amartya Sen K. Posteriormente, un organismo de Naciones Unidas se encargará de desarrollar, difundir, publicar y cuantificar el desarrollo humano a nivel mundial, nacional y municipal.

1.1 Origen del desarrollo humano**1.1.1 La importancia del desarrollo**

El desarrollo económico debe manifestarse en forma cualitativa y cuantitativa; es decir, en forma de crecimiento económico, progreso social y mejoramiento cualitativo de los productores directos, en sus capacidades, habilidades, formación y capacitación.¹ El desarrollo implica la cobertura de la satisfacción para todos los habitantes, con un mínimo de alimentación, salud, educación, vivienda y cultura. Por lo cual, el desarrollo de capacidades de la sociedad se encuentra relacionado con el desarrollo de empresas sólidas, por medio del mejoramiento en la productividad de los recursos humanos, y así, una competitividad a nivel nacional e internacional. Por cierto elevar las capacidades de la población para elevar la productividad y acelerar los procesos de acumulación de capital, son algunos de los beneficios explícitos del desarrollo. Lo anterior, deberá ser reflejado en incrementos de los salarios reales, en los empleos formales, incidir en la pobreza extrema, niveles de calidad de vida y bienestar social.

El elemento indispensable para llevar a cabo el proceso de desarrollo, es la actuación de la política pública en cuestión de crear los mecanismos, estrategias y medios para destinarlos aquellos agentes que lo requieran. Por lo tanto, identificar las

¹ Perroux, Francois; El desarrollo y la concepción de la dinámica económica; Barcelona, 1984; UNESCO, pp.44.

condiciones de las empresas, las necesidades insatisfechas en un gran grueso de la población. La cuestión, no es, una actuación por parte de la política de Estado en todos los ámbitos, sino, con el conjunto de instituciones públicas, actuar en una forma efectiva y sólida; en los desafíos que enfrenta para lograr un desarrollo acorde a las necesidades del país.

Por último, la necesidad un desarrollo con fines de lograr bienestar social, calidad de vida, crecimiento económico, una distribución equitativa del ingreso; por medio de la igualdad de capacidades, será indispensable para el desarrollo humano.

1.1.2 De Aristóteles a Sen

En este apartado, el propósito es brindar una visión integral, acerca de distintas teorías, corrientes y autores, en cuanto su pensamiento sobre el desarrollo para los individuos. Iniciaremos a partir de Aristóteles, aunque su análisis, no sé, concentre en los medios para un desarrollo, sino, con una justicia distributiva. Posteriormente, los autores que inician el análisis de la importancia de algunos medio y fines para el bienestar; como es Bentham, Rawls y Sen.

El principio de la justicia entre algunos griegos es "dar a cada quien lo que le corresponda". En Aristóteles considera que para el desarrollo de la sociedad, es necesario una justicia distributiva. La cual postula principios que regulen la distribución del dinero, riqueza y otros activos materiales; el criterio que lo rige, es la igualdad entre los iguales², y no creía posible un pacto con los desiguales. Es decir, en la sociedad existen personas mejores y más iguales que otras, y que en virtud del principio debía mandar. Considera un problema de la justicia cuando los que no son iguales reciben partes iguales y cuando los que no son iguales reciben partes iguales.

Por otro lado, Aristóteles considera a los "bienes humanos" necesarios para el desarrollo de las personas. Los bienes humanos son aquellos servicios intangibles para realizar habilidades y disfrutar una vida social; es caso de la educación y salud. No obstante, localiza aquellos que son necesarios para el aprendizaje; y no aquellos, que brinden temporalmente un placer como la riqueza.³

Para la corriente del utilitarismo que la integran principalmente David Hume, Jeremy Bentham y John Stuar Mill; consideran un acto valioso cuando maximiza la utilidad en su conjunto total para generar bienestar general. La posición de esta corriente señala que en ausencia de una base de información sólida, opta por la vía que beneficia a una mayoría de individuos, y considera aceptables, aquellas medidas y estrategias encauzadas a promover el bienestar en general. Aquí comienza la corriente

² Aristóteles. *La Política*, Madrid, Gredos, Biblioteca Clásica, 1988, pp. 185

³ UNDP; Human Development Report (1990), New York; pp. 8

de la Economía del Bienestar⁴, en donde realizan énfasis en el ingreso, riqueza, felicidad y utilidad. Sin embargo, mencionan que la igualdad puede generar desigualdades.

Una de las objeciones a esta corriente es que viola ciertos derechos de algunas minorías, en nombre del bienestar mayoritario. Así mismo, justifica su acción en nombre de los beneficios de la gran mayoría; y centra la atención en la posesión de ingresos, riquezas y utilidades.

Una posición más es la que señala que una mejor forma de orientar el desarrollo de sociedades más justas y equitativas. Es la Teoría de la Justicia inicialmente desarrollada por John Rawls (1971). En ésta obra revisa la justicia como equidad en el desarrollo; es decir, es necesario una justicia básica para incidir en la justicia distributiva como en niveles de desigualdad, condiciones para la igualdad de oportunidades y dimensión económica. La base central para lograr lo anterior, es la igualdad de libertades y la de los bienes sociales primarios.

En cuando, para la igualdad de oportunidades, sostiene Rawls, que se adquiere a partir de los "bienes primarios"⁵ o bienes elementales, los cuales "*son cosas que supone cualquier persona racional quiere e incluye ingresos y riqueza, las libertades básicas, libertades de movimiento y elección de ocupación, poderes y prerrogativas de cargos y puestos de responsabilidad y las bases de la propia dignidad*".⁶

Amartya Sen, uno de los expositores de la corriente anterior, diverge con Rawls, en relación con la política social debe centrarse. Expone Sen, que no son los bienes primarios o elementales los que deben igualarse (los considera un medio para adquirir capacidades), sino un conjunto de capacidades básicas que permiten al individuo realmente elegir su propia libertad. No obstante, la libertad tiene un papel predominante durante el proceso de adquisición de capacidades para las libertades. No obstante, las capacidades están precedidas por un conjunto de funcionamientos. Por lo tanto, la igualdad de capacidades para funcionar, contribuye a la igualdad de oportunidades (Rawls, dice: la igualdad de bienes primarios para lograr la igualdad de oportunidades), y así, las oportunidades para el empleo y acceso a una variedad de servicios. Para concluir con una calidad de vida; es decir, la libertad de elección del nivel de calidad de vida deseado por el individuo; desde los funcionamientos hasta alcanzar el bienestar deseado. En el apartado 1.2, analizaremos con detalle el enfoque de capacidades del autor Sen.

⁴ Sen, Amartya; Nuevo examen de la desigualdad; Editorial Nueva Alianza; p. 21

⁵ La lista de bienes primarios es: a) derechos y libertades cívicas básicas, b) libertad de desplazamiento y elección, c) instituciones políticas y económicas, d) ingresos monetarios y riqueza, y d) bases sociales.

⁶ Sen, Amartya; Ibid; p.97

1.1.3 Enfoques Alternativos y la UNICEF con el ajuste con rostro humano en 1987

A finales de la década de los setenta e inicios de los años ochenta surgen distintas posiciones acerca de la forma de enfrentar el desarrollo, en teorías alternativas a la teoría neoclásica. Destacando el enfoque de las necesidades básicas, desarrollo multidimensional y del orden internacional. Por último, el desarrollado por la UNICEF con el ajuste con rostro humano.

a) *Satisfacción de la Necesidades Básicas*⁷. Enfoque desarrollado por Paul Streeten y Haq (como su colaborador). Una de las frases para promover este enfoque es: "Lo primero es lo primero, satisfacer las necesidades humanas básicas de los países en desarrollo".⁸ Al mismo tiempo intenta mitigar la pobreza, a través del aumento de la productividad de los pobres, para ello, es necesario que tengan sus necesidades básicas satisfechas. La estrategia es reaccionar el urgente problema de la pobreza, como objetivo del desarrollo económico. El enfoque intenta proporcionar a todos las oportunidades para alcanzar un desarrollo físico – mental y una vida plena. Para ello, es necesario atender a grupos concretos con carencias de necesidades básicas como es: la nutrición, salud, alojamiento, agua, educación; etc). Así mismos, plantea programas de focalización dirigidos a la población en condiciones de pobreza como manera de contrarrestar los servicios sociales insuficientes. La estrategia que sugiere es la siguiente:

- Satisfacer las necesidades básicas de los pobres para potencializar su fuerza de trabajo. Aunque, con atención especial a niños y mujeres.
- Realizar una distribución para igualitaria del ingreso por medio de generar empleos y sueldos bien remunerados, con un aumento de la producción.
- Aumentar los servicios públicos para la atención a la salud, pero principalmente, los servicios educativos con calidad.

b) *Desarrollo multidimensional*. La aportación es de Michael Todaro (1977) sobre el desarrollo multidimensional y el esquema multidimensional del subdesarrollo. Para éste enfoque considera que el desarrollo comienza a entenderse como algo más que crecimiento económico; es un proceso multidimensional compuesto por grandes transformaciones de las estructuras sociales, de las actitudes de la gente y de las Instituciones de nacionales; así, como por la aceleración del crecimiento económico, disminuir las desigualdades y la erradicación de la pobreza. Considera que la sociedad debe obtener los medios necesarios para lograr una vida mejor, a través de procesos sociales, económicos e Institucionales.

Conseguir el desarrollo *es aumentar las posibilidades de elección por los pueblos, al tiempo que reduce las restricciones externas que lo dificultan*.⁹ Y define al subdesarrollo, en una situación de bajo nivel de vida (aspectos económicos)

⁷ Véase para una Teoría de las necesidades humanas; en Doyal, Len; y Gough Ian, o en Comercio Exterior, Vol. 53, No. 5, Mayo de 2003, pp. 453.

⁸ Hidalgo Capitán, Antonio L.; El pensamiento económico sobre desarrollo; Barcelona, p.185, 2000.

⁹ Hidalgo Capitán, Antonio Luls; *Ibid*, pp. 197 .

derivado de un limitado o bajo ingreso, poco productivo, mala salud, desnutrición, desempleo, bajos niveles de educación de la mano de obra; lo cual genera un círculo vicioso. Continuando con el subdesarrollo, también deriva de la escasa autoestima de los individuos y libertad limitada (aspectos no económicos). Cabe señalar no separar los aspectos económicos de los no económicos.

Por último, la estrategia del enfoque es la siguiente:

- Garantizar el sustento vital de individuos.
- Generar una mayor autoestima.
- Aumentar las posibilidades de elección económica y social de la sociedad.

c) *Orden Internacional.* Destacan dos propuestas para este enfoque, una desarrollada por Tinbergen (1977), y la otra por Willi Brandt (1978).

La primera, propone la reestructuración del orden internacional, por medio de la satisfacción de las necesidades básicas y la ayuda al desarrollo para financiar los programas de ayuda; y la redistribución del ingreso. Una propuesta ligada a las acciones del Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo.

En la segunda, propone la existencia de un diálogo entre el norte y el sur, para erradicar la pobreza, redistribución del ingreso y garantías mínimas del trabajador. Por consiguiente, el aumento de la propensión del consumo a nivel mundial, y así, la demanda global, pero también, actuando por el lado de la oferta, en la creación de capacidad productiva. Entonces, no habría problemas de inflación, por lo que, se equilibraría la demanda y oferta. Es una propuesta social-demócrata de corte keynesiano.

En 1987 la UNICEF publica el documento titulado "Ajuste con rostro humano", elaborado por J. A. Cornia, R. Jolly y F. Steward. Un informe, al parecer alternativo a los documentos y recomendaciones de estabilización y ajuste estructural propuestos, por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Pero, esta propuesta, además, de incluir, lo antes señalado; realiza énfasis en la protección de los grupos más vulnerables ante situaciones de fenómenos económicos; por medio de cubrir las necesidades de nutrición, salud y educación.

La condición de crecimiento económico es una condición necesaria, pero por sí sólo no garantiza las protecciones de los grupos vulnerables, que en muchas ocasiones deterioran sus condiciones de vida a causa de las políticas de estabilización y ajuste; por lo tanto, es necesario una serie de políticas compensatorias en el "corto plazo", redistribución de los beneficios del crecimiento económico y una selectividad en las políticas de ajuste.

Para conseguir un ajuste con rostro humano supone, la aplicación de algunas medidas concretas dependiendo del país; entre las que destacan son:

- Macropolíticas expansivas, destinadas a conseguir la estabilización. A través, de la reducción de la inflación, equilibrio de la balanza comercial, aumento de los ingresos fiscales (por medio del aumento de la base impositiva y los tipos impositivos), y políticas de demanda y oferta.
- Políticas destinadas a incrementar la equidad y eficiencia del sector social, redistribuyendo el gasto público hacia los servicios básicos.

- Programas compensatorios, para proteger los niveles básicos de la población, por medio de la nutrición y salud, antes de los beneficios del crecimiento lleguen a los grupos vulnerables. Estos programas deben ser un elemento más de la política de ajuste, que normalmente traerá reducciones en el empleo y los salarios reales. Por ello, es necesario creación de programas de empleo temporal y programas de nutrición, para los grupos vulnerables de los efectos de las políticas de ajuste.

1.2 Amartya Sen y el Enfoque de Capacidades

En 1998, Amartya Kumar Sen recibió el premio Nobel de economía, otorgado a un economista que ha realizado estudios acerca de cómo la economía puede contribuir a mejorar el bienestar de la sociedad; por sus trabajos sobre la pobreza y combate a las hambrunas, Amartya Kumar Sen.

El planteamiento realizado por Sen, es un enfoque alternativo a del la economía del bienestar. Considera a las capacidades como el centro de atención para analizar al bienestar; y no al ingreso, riquezas o posesión de bienes materiales para obtener la felicidad o la utilidad. En este sentido, enarbola un conjunto de conceptos para *evaluar la habilidad real para lograr funcionamientos valiosos como parte de la vida*¹⁰.

El planteamiento realizado por Sen se ubica en la búsqueda de opciones que permitan el ejercicio de la libertad en la consecución de la igualdad y el bienestar. Por lo tanto, para obtener una calidad de vida deseada (para una libre elección), estriba en evaluar los funcionamientos y las capacidades, para generar las oportunidades de vivir una vida saludable, creativa y con medios adecuados para participar en la comunidad. Sin embargo, la libertad cobra sentido cuando existen condiciones materiales para formarse propósitos propios, elegir y actuar en consecuencia como son los derechos políticos y libertades para ejercer las oportunidades.

Por último, se desarrolla el enfoque de capacidades, en donde se encuentran los conceptos de funcionamientos, capacidades, oportunidades, libertad, desarrollo, calidad de vida o su oposición la "pobreza".

1.2.1 Funcionamientos, capacidades y oportunidades

Para abordar los conceptos del Enfoque de capacidades, ubicaremos las *dotaciones* y los *derechos*¹¹ como elementos previos al análisis. El primero, se refiere a las posesiones o propiedades iniciales que tiene una persona: fuerza de trabajo, tierras, bienes

¹⁰ Sen, Amartya; La calidad de vida, FCE, p. 73.

¹¹ Sen se refiere a *endowments* y *entitlements* respectivamente. *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North – Holland.

materiales; etc. En el segundo, relaciona el dominio reales sobre bienes y servicios de un individuo con reglas del sistema y posiciona a la persona en el mismo. Los derechos se clasifican en dos formas: legalmente (contrato de posesión) y socialmente (mecanismos de reasignación como subsidios o bienes públicos).

Una vez descritas las características de las dotaciones y derechos, se puede iniciar el desarrollo de la noción de funcionamientos y capacidades¹². Sen, selecciona los términos con el objetivo de evaluar las desigualdades; posteriormente, para analizar el bienestar. Por tanto, los funcionamientos son los diferentes estados de vida en una persona, es decir, las "cosas que lograr hacer o ser al vivir". Los funcionamientos se clasifican en esenciales o relevantes y complejos. Los primeros, son aquellos de estar en condiciones alimentado, y la salud, evitar la morbilidad y mortalidad. Los segundos, se obtienen después de haber obtenido los segundos, son de autodignidad, la integración social y hablar en público sin timidez. Los funcionamientos también son conocidos como realizaciones, se refiere a los estados del individuo o persona.

Las capacidades son "las diferentes combinaciones alternativas de los funcionamientos que ésta puede lograr entre las cuales puede elegir una colección". Una capacidad básica es una capacidad para satisfacer una necesidad básica una capacidad para evitar la desnutrición, una capacidad para educarse¹³. Las capacidades son potencialidades, generadoras de oportunidades económicas derivas de los recursos que poseen.

Por un lado, las capacidades (en términos de destrezas) es hablar de capacidades cognitivas, destrezas y habilidades en un ser humano para hacer varias cosas usando bienes o características; o ciertas cosas básicas. Por otro, la forma de obtener el logro. Dentro del enfoque de las capacidades, las necesidades¹⁴ son fundamentales éste enfoque.

Sen destaca la existencia de objetos de valor y espacios evaluativos. Los primeros, se refieren aquellos que tengan ponderaciones positivas. Los segundos, en términos de funcionamientos y capacidades para funcionar. Para este caso, los ingresos, riquezas, bienes o raíces, no son considerados parte del espacio evaluativo. Si no, son considerados medios de vida o libertad; éstos influyen de forma indirecta en el enfoque.

Por otro lado, las oportunidades juegan un papel importante integrador cuando se obtuvieron los funcionamientos y las capacidades, para dirigimos a la "igualdad de oportunidad". Sin embargo, las oportunidades se dará en diferentes espacios para poseer un empleo, el acceso a la educación, al ingreso, integrarse en sociedad para la

¹² Se hace referencia a las capabilities como habilidades o potencialidades para nivel deseado.

¹³ Alkire, Sabina; *Valuing Freedoms; Sen's capability approach and poverty reduction*, Oxford University Press, 2002.

¹⁴ Desal, M; *Comercio Exterior*, Vol. 53, No. 5, Mayo de 2003, pp. 463.

participación social o política; en otras. Entonces, es necesario prestar atención en la igualdad de las capacidades básicas antes de la igualdad de oportunidades¹⁵.

En síntesis, el fortalecimiento de habilidades, capacidades y competencias de los individuos, es responsabilidad multidimensional, en la cual, la contribución de la economía se expresa en la generación de empleo y en la inversión de capital humano. Otras áreas del conocimiento participan en diversas dimensiones de desarrollo humano, según el campo que se espera. No obstante, es un activo para el desempleo de las economías, pero al mismo tiempo, contribuye al bienestar social, inversión en ahorro e inversión, y así, el incremento de la producción.

Para concluir, el enfoque de capacidades tiene una visión de vida, que "combina varios quehaceres y seres"¹⁶; en los que la calidad de vida debe evaluarse. Entonces, el valor de bienes y servicios se encuentran en lo que pueden hacer por las personas, o las personas puedan ser o estar con ellos.

1.2.2 Capacidad básica y pobreza

Las capacidades básicas son aquellas con las cuales un ser humano o persona puede ser o estar, es decir, capaz de estar bien nutrido, libre alguna enfermedad, estar educado (en términos de alfabetismo y habilidades para el aprendizaje). Es un enfoque plausible para las privaciones elementales, que identifica un número mínimo aceptable de ciertas capacidades. Se considera algunos medios para generar capacidades básicas como es el consumo, la producción, distribución y ingreso.

Por su parte, las necesidades básicas¹⁷ son determinantes para las capacidades básicas, porque son un subconjunto de capacidades crucialmente importantes que tratan de lo que se ha llegado a conocer. No obstante, son la necesidad de productos primarios (alimentos, medicamentos, servicios de salud y educación; etc.) y medios para adquirir funcionamientos y capacidades. Cabe señalar, que otros medios accesibles para las personas son los que brindan las políticas públicas de los Estados.

En cuanto, a la pobreza se define en términos de capacidades —y no de ingresos¹⁸—, como la ausencia de capacidades básicas o combinación mínima de éstas, para el logro de oportunidades reales para vivir una vida saludable, creativa y con

¹⁵ Rawls, señala la necesidad de igualdad de oportunidad y poseer bienes primarios o elementales para el bienestar.

¹⁶ Sen, Amartya; *Ibid*, p. 98

¹⁷ Las necesidades básicas en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) en México, se identifica en ocho grupos de necesidades básicas para clasificar los satisfactores: alimentación, educación, salud, vivienda, cultura y recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado, presentación personal y otras necesidades; en Coplamar, macroeconomía de la necesidades esenciales en México, Siglo XXI, p. 117.

¹⁸ Como la define la economía de bienestar u organismos financieros internacionales.

medios para participar en su entorno social. Sin embargo, demuestra el fracaso de las capacidades.

La pobreza puede ser concebida como niveles mínimos aceptables de capacidades básicas y de ingreso mínimo. La pobreza extrema en niveles inferiores a los mínimos aceptables de capacidades básicas e ingresos inferiores a los requeridos. En este sentido, es necesario el nivel mínimo de ingreso adecuado para llegar a los mismos niveles de capacidades mínimos. En el supuesto, que el medio (el ingreso o la riqueza) es convertido (varía según las características de la persona), sin ningún problema a una capacidad básica. La incapacidad para conseguir el bienestar, debido a la ausencia de medios. Los recursos son los medios importantes para la libertad y la calidad de vida, pero en cuanto, a los ingresos son cruciales para evitar la pobreza. En ocasiones las privaciones de ingreso pueden generar privaciones de capacidades.

1.2.3 Desarrollo como Libertad

La libertad puede ser considerada como la base, el medio y el fin para alcanzar los funcionamiento (Sen, 2000), y así, obtener las capacidades para las libertades y el desarrollo de una calidad de vida deseada. El ejercicio de la libertad – como derechos políticos, y libertad para el ejercicio de oportunidades – es principio de igualdad y un criterio para evaluar la justicia de las instituciones sociales.

Para Sen, el desarrollo¹⁹ consiste en un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban las personas. El papel de la libertad está relacionado con la importancia de las libertades fundamentales como las capacidades. El ejercicio de ellas, permite la riqueza humana, como la de saber leer, escribir, estar libre de enfermedades, expresarse libremente y participar en la vida política. Por tal motivo, existe una relación entre el desarrollo y libertad lo lleva a definir las libertades como un conjunto de capacidades que se constituyen en un auténtico medio de desarrollo humano. Las libertades instrumentales tienen un rol importante para llevar a cabo el desarrollo. Así mismo, se refieren a los servicios y las oportunidades sociales para que los individuos sean educados, nutridos y saludables en la libertad. Éstos dependen de los sistemas económicos, sociales y políticos. El ejercicio de las libertades puede ser valioso para el adquirir el desarrollo de una persona y el bienestar que logre. Además, indica la ausencia de restricciones.

En la medida en que los individuos obtengan libertades, son capaces de configurar su propio destino. Una condición básica para lograrlo es contar con la oportunidad de hacerlo. En este sentido, el Estado y la sociedad juegan un papel decisivo para fomentar y crear las oportunidades de desarrollo. Aunque, las libertades como la individual, social y política, deben fundamentadas en los derechos.

¹⁹ Sen, Amartya; Desarrollo y libertad, Editorial Planeta, pp. 55

1.2.4 Calidad de vida y Bienestar social

La calidad de vida son los vectores funcionales de orden previos a los vectores de capacidades. Es una medida del nivel de vida, sino, también cuales eran las opciones para elegirla. Sin embargo, la libertad juega un rol importante dentro de este esquema, porque es considerada en distintos niveles de vida que refleja el conjunto de capacidades de la persona. La explicación total de la libertad debe ir más allá de las capacidades, sino, a destinos o metas sociales.

La libertad de bienestar puede estar en condiciones de importancia para la política del Estado que el logro de bienestar. Éste último, es una etapa superior a la primera, es decir, es la evaluación del bienestar en términos del estado de ser de la persona.

Por tanto, el bienestar está en función de características múltiples; en este caso, de las distintas combinaciones de vectores de funcionamientos de cada uno.

El bienestar social,²⁰ estaría en función de la política pública que promoverá políticas sociales, educativas, sanitarias, industriales, agrícolas, salariales y de salud; entre otras. Sin embargo; cubrirá bastantes beneficios como superación de la pobreza, igualdad, desarrollo y calidad de vida. Ésta última, se reflejará en los indicadores socioeconómicos como: el ingreso per capital, la esperanza de vida, matriculación escolar, años de escolaridad y alfabetismo, entre otros.

1.3 PNUD y el Informe de Desarrollo Humano

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publica a partir de 1990, el Informe o Reporte²¹ para el Desarrollo Humano (RDH), elaborado por un grupo de expertos dirigidos por el pakistani Mahbub ul Haq, y autores de prestigio como G. Ranis, A. K. Sen, F. Steward, M. Desai, P. Streeten y S. Angel.

Según el PNUD, el objetivo central del desarrollo humano *es el ser humano, por lo cual, el propósito más importante es la formación de capacidades humanas.*²²

El concepto de desarrollo humano responde a la idea de formular un indicador de bienestar social, es decir, un indicador que desplaza el PIB per capita como medida,

²⁰ Cabe mencionar un concepto integral, acerca del bienestar social, como un proceso de cambio social planeado para promover el bienestar de la población como un todo, principalmente en grupos con carencias; en un diseño de integración de la política económica y social dentro de un esquema de desarrollo económico; en Social Development. The development perspective in social wealfare; Midgley, James; Sage Publications, Londres, 1995.

²¹ En este caso llamaremos Reporte en sustitución de Informe, debido a cuestiones de iniciales.

²² UNDP, Human Development Report (1990); "Defining and measuring human development", New York; Oxford University Press, pp. 9.

para obtener un mecanismo que demuestre el acceso a los servicios sociales, obtención de oportunidades e ingreso. Se desarrolla el concepto para tener la posición contraria de la pobreza y marginación.

El desarrollo es crear el entorno para disfrutar de una vida larga, buena salud y una vida creativa, en la sociedad. Es importante destacar que la figura del ingreso, no es tan importante, como lo es: la nutrición, la salud y el conocimiento. Éstas son las condiciones básicas en un primer plano. En segundo, estaría el poseer un trabajo digno, la libertad política, el acceso a la cultura y un ingreso, y una participación política dentro de la comunidad o sociedad.

El desarrollo humano es un concepto integral y multidisciplinario, entre algunas se concentran en dos dimensiones importantes y diferentes; la formación de las capacidades básicas (salud, conocimiento y destreza), y las capacidades adquiridas, (disfrute de los derechos culturales, sociales y políticos). Sin embargo, el desarrollo humano es el proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos. Estas oportunidades están directamente asociadas con el acceso a la educación, salud y posibilita una vida prolongada y creativa. Las oportunidades son infinitas y aumentan con el tiempo. No obstante, enfatizan en las capacidades básicas. La accesibilidad a otro tipo de oportunidades dependerá de la obtención de oportunidades básicas.

Entonces, en la perspectiva de desarrollo humano, la pobreza es la contra parte de éste; que significa la degradación de las oportunidades de vivir una vida tolerante.

El PNUD ha publicado anualmente una serie de informes de desarrollo humano a nivel mundial, por país o municipal. En el ámbito mundial se han publicado un total de 15 informes, uno para el desarrollo humano de México en 2002 y uno más a nivel municipal en 2004. Entre los informes mundiales que sobresalen para propósitos de la presente investigación, son los siguientes:

- En 1990, "El concepto y la medición del desarrollo humano"; la atención se centra en la conceptualización y medición del desarrollo humano. Así mismo, se realiza un análisis del DH en las últimas décadas de algunos países. No obstante, que es el primer informe que conforma el tronco básico para los posteriores informes.
- En 1997, se publica el título "Desarrollo humano para erradicar la pobreza"; se concentra en las estrategias en torno a la privación de capacidades; es decir, en la pobreza desde la perspectiva del desarrollo humano. Así mismo, destaca la aparición de un nuevo indicador llamado "Índice de pobreza humana" para países desarrollados (IPH-1) y en desarrollo (IPH-2). Algunas dimensiones que toma en cuenta este índice es la vida breve, analfabetismo, exclusión social y falta de medios materiales.
- En 1999 "Desarrollo humano en la globalización", realiza énfasis en los efectos de la globalización en países desarrollados y no desarrollados. Mientras que en

algunos tienen resultados positivos como la innovación y aspectos dinámicos; otros tienen resultados negativos²³ como la marginación o la exclusión debido a la estructura económica de los países. También los impactos negativos (desempleo, inseguridad laboral y social) del mercado –ante un Estado débil– en algunos estratos de la sociedad.

- En 2001, "Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano"; se refiere a la manera en que las personas pueden crear y utilizar la tecnología para mejorar sus vidas. Las nuevas tecnologías redundan en vidas más saludables, libertades sociales, conocimientos y vidas productivas. Sin embargo, el informe otorga un diagnóstico de los países con acceso a las tecnologías y a las ciencias. Es decir, con la posesión de instrumentos tecnológicos y científicos por parte de los países desarrollados; además que es fundamental para su crecimiento económico. No obstante, los países con atrasos tecnológicos, no pueden insertarse en la globalidad económica, para beneficiarse de ella. Si no, estos países juegan un rol de maquila de las Industrias electrónicas, eléctricas o automotriz; entre otras. Mientras el mercado de los países en desarrollo no se fortalezca y los ciudadanos carezcan de la capacidad de compra para adquirir productos tecnológicos; será complicado que las personas vulnerables tengan acceso a éstos.
- En 2003, "El pacto de desarrollo del milenio"; destaca la formulación de objetivos de desarrollo del milenio, con un pacto entre naciones para eliminar la pobreza humana. Es un informe que contribuye en las estrategias para los problemas de la pobreza y aporta un análisis sobre los factores que dificultan el desarrollo. Una propuesta con estrategias que involucran a países ricos y pobres, para erradicar la pobreza (de ingresos, de capacidades básicas como: la privación de acceso a la alimentación, educación y salud –servicios públicos–), promover la dignidad humana y la igualdad, y alcanzar la paz, la democracia y la sostenibilidad ambiental. Éstos objetivos del milenio son derivados de la Declaración del Milenio de 2000.
- En 2004, "Libertad cultural y desarrollo humano". En este Informe expone argumentos que propician el respeto a la diversa cultural a través de políticas multiculturales de Estado. Éstas se enfocarán en reconocer las identidades culturales y favorecen la diversidad –la cual no originan fragmentación, conflictos, prácticas autoritarias ni reducen el ritmo del desarrollo–. Tales políticas son viables y necesarias, puesto que lo que suele provocar tensiones es la eliminación de los grupos que se identifican culturalmente. Por tanto, la libertad cultural constituye una parte fundamental del desarrollo humano y un derecho humano, por consiguiente, digno de la acción y atención del Estado.

²³ UNDP, Human Development Report (1999); "Globalization with a human face", New York; Oxford University Press, pp. 25. Este informe es de gran utilidad para la presente investigación, debido a la información que destaca de los efectos de la globalización.

En síntesis, los informes del PNUD, concluye que es posible lograr las capacidades mínimas, por medio del fortalecimiento del ingreso y de las políticas públicas de los Estados para el acceso de las oportunidades sociales.

1.4 El Desarrollo humano y el Capital humano

Tanto el desarrollo humano y el capital humano tiene en su centro de atención a los seres humanos; sin embargo, cada uno de estos conceptos los conciben de forma distinta. Por un lado, el desarrollo humano considera de gran importancia al ser humano, es decir, es la variable de atención es la meta, para construir una calidad de vida y bienestar. Mientras en el capital humano el individuo es móvil para generar el progreso técnico, y así, la productividad y el ingreso.

1.4.1 La Teoría del capital humano a la Economía del conocimiento

Los teóricos destacables de la teoría del capital humano es Robert Lucas y Romer, principales propulsores de la Teoría del crecimiento endógeno, en ésta ubican a la inversión en capital humano es fundamental.

El surgimiento de la teoría del capital humano tiene sus orígenes en las décadas de los años cincuenta y sesenta, con noción del incremento de la producción, parte de dos factores productivos conocidos: el capital y trabajo. Un elemento para incrementar la producción, por medio de la productividad es el "adelanto tecnológico". Él cual, es producto de la Inversión en los individuos; es decir, inversiones en servicios educativos, salud y servicios públicos en general para obtener Ingresos futuros.

Las inversiones realizadas en educación tienen resultados favorables para el adelanto tecnológico, la productividad, el ingreso, el producto y el bienestar social. El supuesto de mayor educación proporciona más "capital humano", mayor educación genera mayor productividad potencial de la fuera de trabajo, y como consecuencia, mayores ingresos potenciales para trabajadores.

Esta teoría, considera a la pobreza como aquella en que los individuos no han adquirido las habilidades cognitivas básicas para ser exitosas en la vida. Por tanto, basta con educarlas, darles acceso a la escuela o proporcionarles compensaciones educacionales²⁴, y así se disminuirá las probabilidades de caer en la pobreza. Además, la teoría pregona la igualdad de oportunidades (entre los desiguales), principalmente en la educación, pero solamente lo exige en el ámbito de las aulas y no al de otros, como

²⁴ Esta es la noción principal para elaborar los programas para abatir el rezago educativo o para generar las capacidades educativas en México; abundaremos con mayor precisión en el capítulo 4 de la presente investigación.

obtención de un empleo digno y por ende de un ingreso para satisfacer las necesidades de un capital cultura en cada uno de los individuos.

El capital humano, definido como la suma de todo conocimiento humano en un determinado espacio; si, se aumenta el capital humano (aumento de capacitación) podrá generarse mayores rendimientos. Sin embargo, la educación es un punto clave para alcanzar mayores tasas de crecimiento (cualquier tipo de entrenamiento o investigación que agregue valor al conocimiento humano).

De la teoría del capital humano se deriva varios conceptos ligados a la economía. Durante los años ochenta, los economistas Gary Becker y W. Schultz, desarrollan el concepto de la economía de la educación, donde manifiesta las inversiones en sectores y áreas educativas estratégicos. Se manifiesta a la educación básica como la mínima requerida para tener una masa de población con niveles mínimos de instrucciones para que a partir de ahí, se inicie al impulso a los posteriores niveles educativos.

Por otro lado, en los últimos años se desarrolla un concepto –dentro de la teoría neoclásica– llamado "economía del conocimiento". El cual se plantea como tal, en los años noventa, debido a que es la gran impulsora del crecimiento económico de Estados Unidos, también llamada "la nueva economía"²⁵, basado en la adquisición de conocimientos por parte de las personas, para desarrollar principalmente instrumentos de tipo tecnológico; es decir, nuevos sistemas tecnológicos de la información y las comunicaciones; entonces, en aquellas áreas con gran contenido "tecnológico o científico". Por mencionar algunas están las industrias de la tecnología de la información, comunicaciones, petroquímica, biotecnología, nanotecnología, entre otras. Por consiguiente, la economía basada en el conocimiento para generar mayores oportunidades de obtener bienestar social – económico. El surgimiento del nuevo paradigma, es la educación, para generar oportunidades de empleo, ingreso y crecimiento.

Por mencionar algunos personajes que contribuyera al concepto de la economía del conocimiento son: W. Cohen, Levinthal, Chandler, Simon Kuznets y Winter.

1.4.2 Los matices de la Teoría del Capital Humano (TCH) y el Enfoque de Capacidades (EC) – diferencias y similitudes –.

En esta sección, el objetivo es dar a conocer las similitudes y diferencias entre la Teoría del Capital Humano (TCH) y el Enfoque de Desarrollo Humano (EDH). Por tanto, dividiremos la sección en dos partes. Primero, enunciaremos las similitudes, y posteriormente, las diferencias.

²⁵ TEECE, D.J., 1998. "Capturing Value from Knowledge Assets: The New Economy, Markets for Know - How, and Intangible Assets" [Captar el valor de los activos del conocimiento: la nueva economía, los mercados de conocimientos especializados y los activos intangibles], *California Management Review* 40 (3): 55-79.

a) Similitudes

- Tanto el TCH y EDH, tienen como vía para generar mayor producción y productividad, por medio de la educación y de algunos servicios sociales básicos. En ambos, colocan al ser humano o individuo como beneficiario del proceso productivo. Aunque en el EDH es de forma directa y en la TCH es indirecta.
- En ambas relacionan el proceso de desarrollo económico y social.
- Ocupan el papel de los seres humanos para adquirir habilidades efectivas que éstos logran adquirir.

b) Diferencias

- La TCH propone la igualdad de oportunidades de individuos, que por medio del aumento de la producción y productividad, se podrán resolver los problemas de índole económica o social; en el EDH considera dotar (a través de la política pública) a los seres humanos de funcionamientos y capacidades por medio de la satisfacción de las necesidades básicas, para que posteriormente se den las oportunidades de todo tipo.
- El EDH presenta a la TKH como un subconjunto del primero. Es decir, el segundo, es un subconjunto de elementos, donde sobresalen los factores productivos, como el aumento del producto para el incremento del ingreso. No obstante, el EDH es un conjunto de elementos de capital humano y libertades para una vida digna con plena libertad de elección y derechos.
- El EDH tiene como fin la calidad de vida del ser humano, y no el incremento de la producción o generación de altos rendimientos, sino ésta, la concibe como un medio o un paso dentro de la obtención del bienestar social.
- Para la TCH, las habilidades y conocimientos son para generar crecimiento del producto; mientras en el ECB, las habilidades para mejorar el tipo de vida de las personas, proporcionando más oportunidades y libertad y mayor dignidad.

1.4.3 Educación factor clave para TCH y EC

La educación representa una de las inversiones fundamentales para cualquier ser humano, otorga no sólo libertad de elegir, creer y ser-estar; sino que la amplitud de su visión, induce a la participación en la comunidad o localidad.

Además, otorga elementos indispensables para generar los ingresos o empleos dependiendo del nivel educativo, Incide en la pobreza, incrementa la productividad y el Ingreso.

Algunas razones por las cuales la educación constituye un elemento fundamental para la TCH y EC:

- 1) Efectos sobre la salud. Entre mayor nivel educativo, las personas tienen mayor conocimiento sobre las medidas preventivas. Los seres humanos sanos gozan de capacidades para ejercer habilidades y conocimientos.

- 2) Impacto sobre las tasas de fecundidad, natalidad, morbilidad y mortalidad. Cuando las personas tienen conocimiento sobre la prevención de enfermedades pueden disminuir las muertes o embarazos.
- 3) El nivel de educación será determinante para la distribución del ingreso en un determinado espacio e influirá en las desigualdades sociales y económicas.
- 4) Dependiendo de los niveles educativos alcanzados podría permitir una mayor movilidad social-ocupacional.
- 5) La educación es una herramienta básica para superar la pobreza y las causas estructurales que la reproducen.
- 6) Es crucial para determinar el crecimiento económico de las naciones, y fue fundamental para la llamada "nueva economía".
- 7) Es parte esencial en el desarrollo de capacidades básicas para alcanzar las oportunidades deseadas.
- 8) Construcción de una educación más pertinente para alcanzar desarrollo humano, y así, la calidad de vida en la sociedad.

La educación tiene gran relevancia para la TCH y EDH, para el primero, es la vía principal para generar niveles productivos elevados e ingresos; en el segundo, es el mecanismo para obtener las capacidades básicas y la calidad de vida deseada.

Por otro lado, tanto para el enfoque y la teoría descritas anteriormente, es indispensable recuperar en la educación y para la política educativa, una visión multisectorial, entiendo que los problemas, no se explican, ni resuelven exclusivamente desde lo educativo, sino desde una política económica y social responsables del bienestar de las mayorías²⁶.

1.4.4 Crecimiento económico y Desarrollo humano

El desarrollo humano es fundamental para generar el crecimiento económico en un país, pero también el crecimiento económico es necesario para el financiamiento de las políticas públicas en áreas prioritarias de desarrollo social y humano. Por tanto, son necesarias políticas que se complementen en los campos de inversión en educación, salud y generación de empleos y otras formas de compensación para incidir efectivamente en la pobreza.

Sin embargo, el crecimiento económico beneficiará a la gran mayoría de los individuos, si, se construyen los mecanismos de redistribución del ingreso para mayor alcance e impacto en los sectores menos beneficiados del desarrollo económico o humano. En este sentido, el desarrollo humano es un concepto multidimensional, en donde ubica a los ingresos, la cultura, la tecnología, la educación, la salud y la alimentación; como elementos importantes para la calidad de vida.

²⁶ En el capítulo 2, desarrollaremos más información en ese sentido, pues la investigación se centra en la visión integral de políticas públicas para el desarrollo.

En el Informe de Desarrollo Humano 1996, se muestra un círculo virtuoso y sesgos (ver recuadro 1.1) del crecimiento económico y desarrollo humano cuando el crecimiento utiliza mano de obra y genera empleo. En el caso, que el crecimiento económico se combine con políticas redistributivas para la erradicación de la pobreza y el acceso a los medios básicos (ampliar la alfabetización, el acceso a la educación primaria y la provisión de servicios básicos de salud para la población más pobre), puede garantizar los recursos requeridos a la población. Así mismo, el desarrollo humano amplía el potencial de crecimiento económico a través de la formación de capital humano. Mejores niveles educativos facilitan la formación de habilidades para el trabajo, el uso de nuevas tecnologías u mayores oportunidades de empleo.

Retomando el Inicio de este apartado, el desarrollo humano para el crecimiento y crecimiento para el desarrollo humano, una visión cíclica. Es importante destacar, en el Informe de desarrollo humano²⁷ de 2003, recomienda realizar primero las inversiones en capital humano para posteriormente obtener los beneficios de crecimiento económico.

Aunque en la actualidad²⁸, la vía principal del crecimiento económico, es por medio del aumento de la productividad (flexibilización de salarios y derechos de la fuerza laboral), producción y de las capacidades (habilidades o destrezas) en algunos grupos beneficiados del proceso de globalización.

Recuadro 1.1

Círculos virtuosos y sesgos		
INDICADOR DE PIB PER CÁPITA	SESGO AL CRECIMIENTO: EL PIB PER CÁPITA ALCANZAR SU PUNTO MÁXIMO CON INVERSIONES DE LONGEVIDAD Y EDUCACIÓN RELATIVAMENTE BAJAS.	CÍRCULO VIRTUOSO: EL PIB PER CÁPITA Y LOS INDICADORES DE LONGEVIDAD Y EDUCACIÓN SE REFORZAN MUTUAMENTE.
	CÍRCULO VIRTUOSO: EL PIB PER CÁPITA Y LOS INDICADORES DE LONGEVIDAD Y EDUCACIÓN SE REFORZAN CONJUNTAMENTE.	SESGO AL DESARROLLO HUMANO: EL INDICADOR DE LONGEVIDAD Y EDUCACIÓN SUPERA EL PROGRESO CON UN PIB PER CÁPITA RELATIVAMENTE BAJO.

Fuente: Informe de Desarrollo Humano • México, 2002.

²⁷ UNDP, Informe de Desarrollo Humano (2003); "Los objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza humana", Nueva York; Oxford University Press, pp. 13.

²⁸ En este caso, ubicamos a México como aquel país que tienen una economía dualista; es decir, una parte de la estructura economía integrada o conectada con las redes de la globalización; y la otra, desarticulada del proceso de Integración de la globalidad o fuera de la institucionalidades conformada en los mercados informales. Véase en Enrique Hernández Laos (2003); "Globalización, crecimiento económico y pobreza", UAM-I, México, D. F.; pp. 96

1.5 El Índice de desarrollo humano (IDH)

Medir el desarrollo humano es una de las formas para observar las condiciones de bienestar de los seres humanos. Además, aportan para el análisis de las políticas públicas orientadas al desarrollo social.

El índice de desarrollo humano (IDH) de 1990, tiene la peculiaridad de medir las capacidades básicas –habilidades para satisfacer de ciertos funcionamientos cruciales hasta niveles mínimos adecuados– como es la longevidad, alfabetismo y nivel de vida. Se mide en función de sus adelantos, en materia de desarrollo social y humano de los países tanto desarrollados como en vías de desarrollo. En general, el IDH mide el progreso promedio o general de la población de un determinado país.

En el Informe de Desarrollo Humano de 1997, se desarrollo un indicador más para evaluar las condiciones de pobreza, es decir, analizar las capacidades de las personas que viven en condiciones precarias y vulnerables, llamado Índice de Pobreza Humana (IPH). Usa indicadores de las dimensiones más básicas de la privación: una vida breve, falta de enseñanza básica y falta de acceso a recursos públicos y privados.

Un Indicador adicional es el desarrollado por PNUD, el Índice de Desarrollo en Género (IDH), el cual muestra las desiguales entre géneros, es decir, entre mujeres y hombres de un determinado espacio.

Los indicadores del IDH se clasifican en tres variables: longevidad, educación e ingresos.

- La longevidad, es la esperanza de vida al nacer. El propósito es observar una vida prolongada. Los resultados de obtener una vida larga y creativa, son a causa de tener buen nutrición y salud.
- La educación, en este indicador refleja el acceso a los conocimientos de las personas; es decir, se notará las políticas educativas de los Estados hacia la sociedad. Se divide en dos indicadores: en un índice²⁹ de alfabetización y un índice de matriculación en educación básica.
- El ingreso, es una variable económica donde está representada por el producto per capita del país observación. Aunque, es un indicador que nos muestra la capacidad de la economía, pero no la forma de su distribución entre los habitantes.

Y para su formulación actual es la aritmética de tres índices mencionados.

²⁹ En el indicador de la esperanza de vida y el nivel educación, son expresados como números índices (que varíen entre uno y cero) se les resta el mínimo definido y el resultado se divide entre la diferencia entre los valores máximo y mínimo fijados por el PNUD.

Además, el IDH en el PNUD ha ordenado de mayor a menor desarrollo humano a los países del mundo. Establece tres estratos para los países: 1) con alto desarrollo humano, donde clasifica a quienes tienen un índice mayor o igual a 0.8; 2) los de medio desarrollo humano, con valores del índice que fluctúan entre 0.5 a 0.79; y 3) con bajo desarrollo humano, valores del índice menor a 0.5.

1.6 México: Del contexto internacional al municipal según el IDH

En un apartado anterior – exactamente en el 1.3 – explicamos la composición del Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual es utilizado para la medición de la calidad de vida de la población. Es decir, la existencia de políticas públicas para el desarrollo humano, es el caso de aplicación de políticas en diversos ámbitos como es: los niveles de nutrición, la pobreza, el analfabetismo, la matriculación en diferentes niveles, el ingreso, la salud y la esperanza de vida. El IDH ha sufrido cambios a través de los años, a partir de su creación en 1990 hasta 2004, con surgimiento de informes a nivel regional, nacional, estatal y municipal.

Algunos cambios se sintetizan en los siguientes:

- Esperanza de vida. De realizar un índice con la esperanza de vida al nacer hasta generar un indicador de sobrevivencia infantil en el informe de municipios.
- Conocimientos. La tasa de alfabetización y tasa combinada de matriculación escolar: primaria, secundaria y terciaria; en informes mundiales. Para posteriormente, un nuevo indicador de asistencia escolar en vez del primer indicador mencionado.
- Ingreso. El PIB per cápita como forma de medición en los Informes mundiales hasta utilizar el computo de los ingresos correspondientes a los hogares y recursos disponibles de los mismos, en el informe municipal de México.

El objetivo en este apartado es mostrar los niveles de IDH de México a nivel mundial, estatal y municipal. Destacando los principales componentes del IDH en esperanza de vida, conocimientos e ingresos. Pero, también incluir un indicador diseñado por el PNUD en 1997, el Índice de Pobreza Humana (IPH). Éste indicador básicamente se diseñó para dos grupos de países: los países en desarrollo (IPH-1); y los que integran la OCDE (IPH-2) y Europa del Este, básicamente.

Aunque, la investigación se centra en el desarrollo humano – la otra cara de la pobreza –, pero también en la dotación de capacidades básicas en los grupos marginales o en pobreza. En este sentido, el interés es brindar el panorama de la pobreza en algunos países desarrollados y en desarrollo, y entidades federativas de México.

1.6.1 México en el contexto Internacional

En este punto, analizaremos la posición de México en el contexto Internacional con respecto a algunos países. Es el caso de los socios comerciales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN ó NAFTA en inglés): Estados Unidos y Canadá. Los países latinoamericanos, por la ubicación geográfica y la condición de países en desarrollo en el continente; como es caso de Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica. Los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) como: Canadá, Estados Unidos, Francia, España y Japón, por su condición de países desarrollados y, porque fue donde surgieron los Estados de Bienestar. Por último, los países del entorno mundial como es el caso de: Corea del Sur, por su desarrollo y crecimiento económico en las últimas décadas de implementación de políticas de estabilización y ajuste estructural; India y Sri Lanka, por el avance en materia social y combate a la pobreza; y China, porque se convierte en una de las economías con mayor tamaño y presentación en el mundo; por la participación de las exportaciones en los mercados internacionales; por la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED); y los avances de superación de la pobreza extrema (según el PNUD).

El análisis de las cifras del desarrollo humano es a partir de una selección de países realizada por el autor. El motivo de ésta, por cuestiones de espacio y dar relevancia aquellos países que tienen algún vínculo con México de tipo económico, geográfico, comercial o porque destacan a nivel mundial por sus avances en materia social o económica.

Los Indicadores que analizaremos son el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y sus componentes; como el Índice de Esperanza de Vida (IEV); el Índice de Educación (IE), conformado por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada en escuelas primarias, secundarias y terciarias; y el Índice del PIB per cápita. Y el Índice de Pobreza Humana (IPH-1), en los países en desarrollo. La forma de presentación de los índices es por la tendencia en los últimos años (en el caso del IDH), y el comportamiento en el año 2002, según el Informe de Desarrollo Humano 2004 titulado "*La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*".

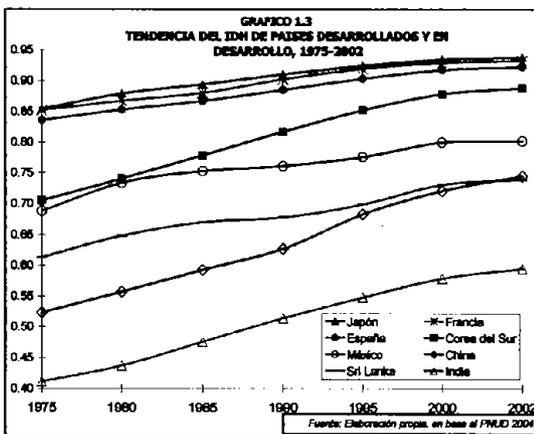
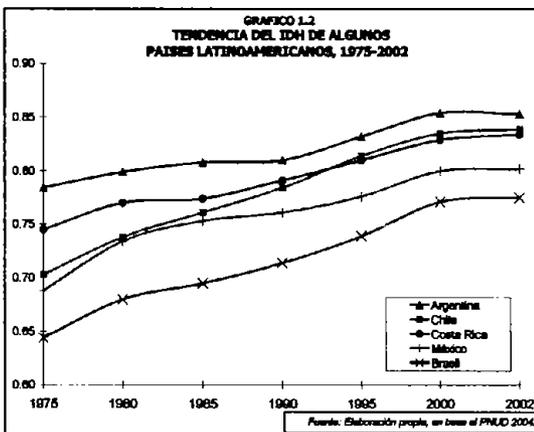
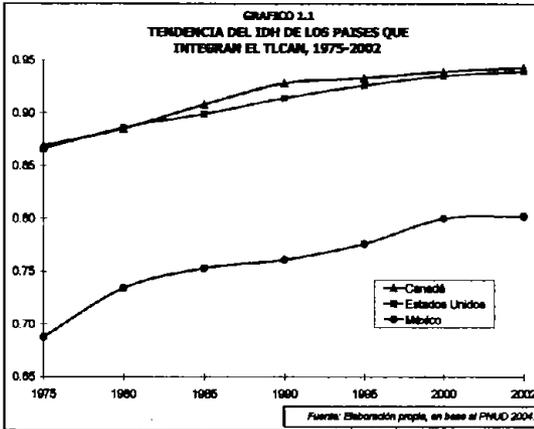
Las tendencias del IDH de 1975-2002

En el cuadro 1.1, resume las trayectorias que ha tenido algunos países durante las últimas décadas de 1975 – 2002. El análisis del comportamiento del IDH se realizará con respecto a grupos de países – en todos incluido México – de distintas regiones. Los gráficos son elaborados en base al presente cuadro.

Tendencias del Índice de Desarrollo Humano								
		1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002
1	Noruega	0.866	0.866	0.897	0.911	0.935	0.954	0.956
4	Canadá	0.869	0.885	0.908	0.928	0.933	0.939	0.943
8	Estados Unidos	0.866	0.886	0.899	0.914	0.926	0.935	0.939
9	Japón	0.854	0.879	0.894	0.910	0.924	0.934	0.938
16	Francia	0.852	0.867	0.880	0.902	0.919	0.929	0.932
20	España	0.836	0.853	0.867	0.885	0.903	0.917	0.922
23	Hong Kong, China	0.760	0.799	0.826	0.862	0.879	.....	0.903
25	Singapur	0.724	0.761	0.784	0.821	0.859	.....	0.902
28	Corea del Sur	0.705	0.741	0.779	0.817	0.852	0.878	0.888
34	Argentina	0.784	0.799	0.808	0.810	0.832	0.854	0.853
43	Chile	0.703	0.738	0.761	0.784	0.814	0.835	0.839
45	Costa Rica	0.745	0.770	0.774	0.791	0.810	0.829	0.834
52	Cuba	.....	.....	.....	.....	.....	.....	0.809
53	México	0.688	0.734	0.753	0.761	0.776	0.800	0.802
57	Rusia	..	..	..	0.813	0.771	..	0.795
72	Brasil	0.644	0.680	0.695	0.714	0.739	0.771	0.775
94	China	0.523	0.557	0.593	0.627	0.683	0.721	0.745
96	Sri Lanka	0.613	0.648	0.670	0.678	0.699	0.731	0.739
103	El Salvador	0.590	0.590	0.610	0.648	0.686	0.713	0.720
111	Indonesia	0.467	0.529	0.582	0.623	0.662	0.680	0.692
127	India	0.411	0.437	0.476	0.514	0.548	0.579	0.595
142	Pakistán	0.346	0.373	0.405	0.444	0.473	....	0.497
153	Haití	..	0.443	0.459	0.455	0.448	..	0.463

Fuente: Elaboración propia.

Nota: (...) Datos no disponibles



En el gráfico 1.1, México con respecto a sus socios comerciales del TLCAN, la disparidad del IDH es bastante significativa desde la década de los setenta hasta a principios del siglo XXI. Es importante señalar que el índice de México (53 en la clasificación mundial del IDH) empieza a tener un crecimiento más dinámico al de Canadá (4to de la clasificación mundial) y a de Estados Unidos (8vo en la clasificación), cuando todavía no existía un tratado comercial entre estos países y no se instauraba un modelo exportador secundario (modelo neoliberal). Además, a mediados de la década de los setenta, México obtiene el mayor crecimiento dentro del periodo analizado o quinquenios (1975-2002), es decir, en los años subsiguientes no ocurre lo mismo. En 1975 el IDH para México es 0.688 y en 1980 de 0.734, un crecimiento de 0.046 el mayor registrado en los años analizados, porque en la década de los ochenta suma un crecimiento del índice de 0.027, y en la siguiente década (1990-2000) un incremento del índice de 0.039. Cabe destacar que el incremento del índice es mayor de 1975-1980, mientras en las dos décadas subsiguientes no existe un incremento mayor a 0.046, sino es menor a éste. Por otra parte, el comportamiento de los socios comerciales en el IDH es parecido, Canadá teniendo mejor índice que Estados Unidos. El IDH en 2002, la diferencia de México (0.802) con respecto a Canadá (0.943) es 0.141, y con Estados Unidos (0.939) de 0.137.

En el gráfico 1.2 Argentina, Chile y Costa Rica tienen mejor IDH que México, pero Brasil con menor

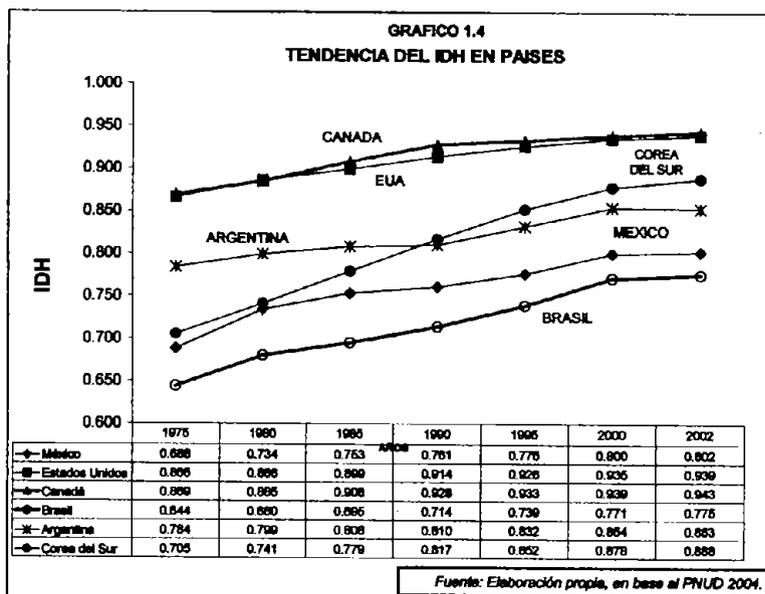
índice. Clasificados en el IDH mundial en el lugar 34, 43, 45, 53 y 72, respectivamente. Cabe destacar que después del año 1990 hasta 2002, todos los países latinoamericanos (excepto México) muestran mejor dinamismo en el IDH. En México, su mayor crecimiento lo muestra en la mitad de la década de los setenta. Además, es importante destacar que en 1980, México (4to de países latinoamericanos analizados) y Costa Rica (3ro de la lista analizada) se ubican alrededor del 0.700 del índice, a partir de ese año existe un despliegue importante por parte de Costa Rica hasta en el 2002, con un índice de 0.834, y México con 0.802. Pero, lo relevante es el avance en el IDH, ocupando el 2do lugar del grupo analizado, superando a Chile. Por último, en el período de 1975-2002, Costa Rica es el que mayor ha incrementado su índice en 0.136 (0.745 a 0.834); el siguiente es Brasil, con un incremento de su índice en 0.131 (0.644 a 0.775); el posterior es México, con un crecimiento de 0.114 en el IDH (0.688 a 0.802); y los últimos, Chile y Argentina.

En el gráfico 1.3, México tiene un IDH similar al de Corea del Sur cercano a 0.700 en 1980, pero a partir de ese año Corea del Sur empieza a tener un despliegue importante en el comportamiento del índice. En 2002, Corea del Sur tiene un índice de 0.888 y México de 0.802, si realizamos una comparación con 1980, los incrementos son de 0.147 y 0.068, respectivamente. En relación con los países desarrollados, Corea del Sur ha disminuido las brechas del IDH. Mientras, México no alcanza a disminuir las brechas con los europeos. Por otro lado, en 1975 ubicamos a India, China y Sri Lanka con índices 0.411, 0.523 y 0.613, respectivamente. En 2002, China con 0.745 del IDH supera a Sri Lanka con 0.739 del mismo; e India mantienen un comportamiento dinámico con un incremento de 0.158 del índice de 0.437 a 0.595 en el período 1980-2002. En relación con México, los países asiáticos tienen mayor incremento del IDH en el período señalado.

En el gráfico 1.4, muestra la selección de algunos países analizados en grupos con anterioridad; destaca el gran avance de Corea del Sur en 1975 con un índice de 0.705 a 2002 con 0.888 del IDH, un incremento de 0.183 en el mismo. En el mismo período, es notorio que Corea tiene un mayor crecimiento en el IDH con respecto a los países latinoamericanos, sino también superando a Argentina en 1990. Para disminuir las brechas con los países desarrollados como Canadá, Estados y europeos. Un ejemplo, en 1975 Canadá tenía un IDH de 0.869 y Corea de 0.705, posteriormente en 2002 el índice es 0.943 y 0.888, respectivamente. La diferencia en un principio era de 0.164 y ahora la es 0.055 en el IDH con respecto a Canadá (favorable).

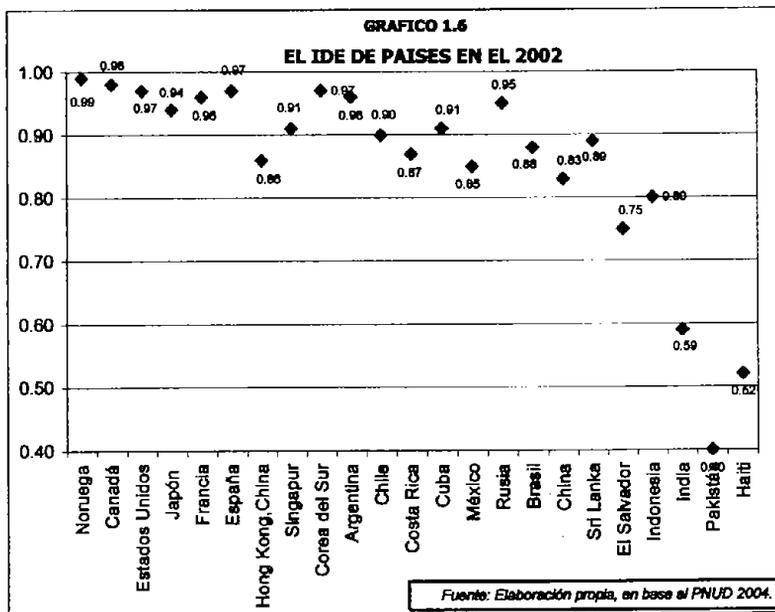
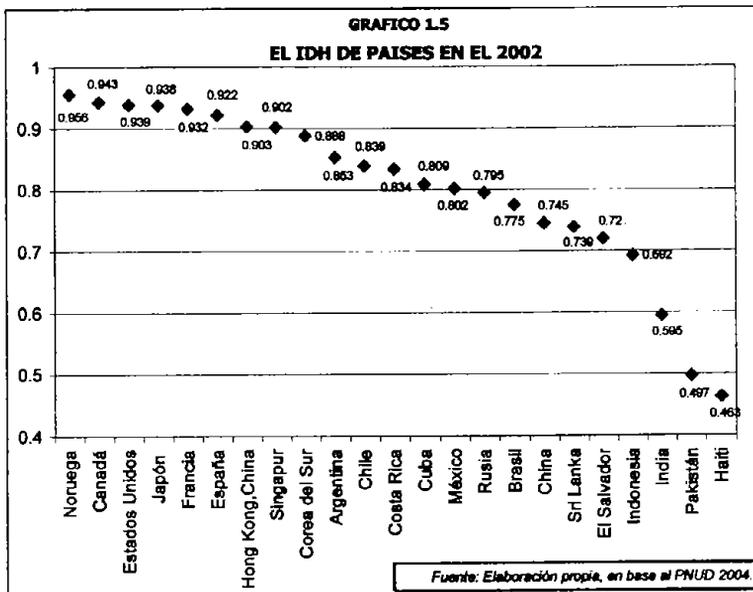
En el cuadro 1.2 se encuentran los datos para construcción de los gráficos del IDH y sus componentes. En el gráfico 1.5, México en 2002 se ubica en el lugar número 53 de una lista de 174 países, con un valor del índice de desarrollo humano de 0.802; un índice del PIB per cápita de 0.75 y ubicado en el lugar 58 de la clasificación del IPIB a nivel mundial. Sin embargo, se posiciona mejor en el desarrollo humano que en el Ingreso. Una esperanza de vida de 73 años, una tasa de alfabetización del 90.5% de la población mayor a 15 años de edad, una matriculación combinada del 74%. Los valores restantes de los índices que integran el IDH es 0.85 en el educativo y 0.81 en la esperanza de vida. Así mismo, México se encuentra en el grupo de desarrollo humano

medio (valor del índice de 0.5 a 0.79), muy cerca del límite con lo de desarrollo humano medio (gráfico 1.5).



El gráfico 1.6, muestra el comportamiento del índice de educación o Índice de desarrollo educativo (IDE) en el 2002, México tiene un IDE de 0.85, al parecer es el de mayor valor dentro de los tres índices. Sin embargo, dentro de la lista de los 23 países seleccionados para esta Investigación³⁰, México se encuentra sólo por encima de seis países (China, Indonesia, El Salvador, India, Haití y Pakistán), es decir, sus índices son menor a 0.85; y es superado por el resto de la selección (IDE>0.85). En los demás índices como el de esperanza de vida y del PIB per cápita, se ubican mejor que en el educativo. Un ejemplo en el cual la educación se posiciona mejor que el ingreso es el Cuba, que tiene un IDE de 0.91 (superado por 10 países) y en el Ingreso (superado por 15 países) con 0.66. Otros países seleccionados que superan en el IDE a México, pero con menor ingreso per cápita, son Rusia con 0.95, Brasil 0.88 y Costa Rica 0.87.

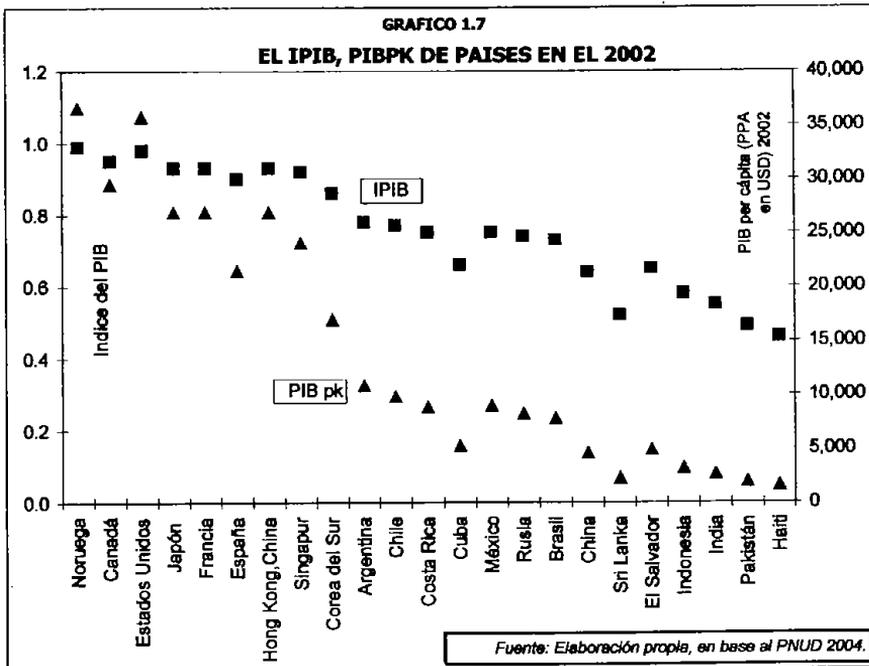
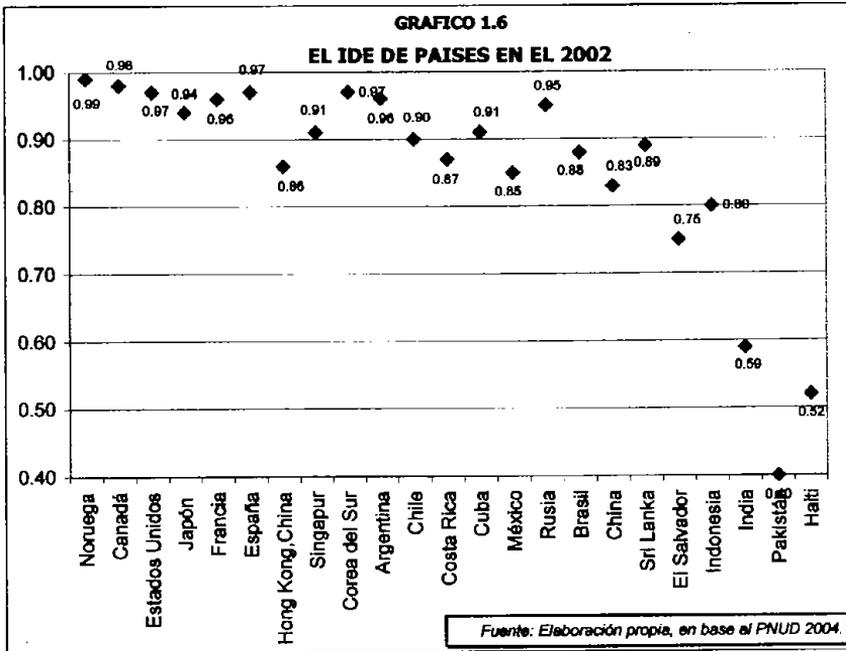
³⁰ La selección se realizó en base a la representación de los países en el plano económico, geográfico, comercial, geopolíticos, y logros sociales.

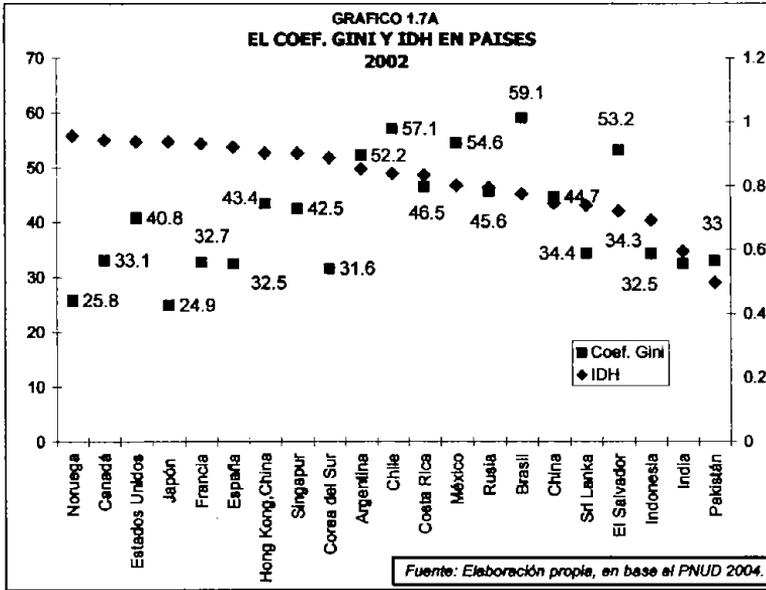


Índice de desarrollo humano y sus componentes										
1	Noruega	78.9		98	36,600	0.90	0.99	0.99	0.956	1
4	Canadá	79.3		95	29,480	0.90	0.98	0.95	0.943	5
8	Estados Unidos	77.0		92	35,750	0.87	0.97	0.98	0.939	-4
9	Japón	81.5		84	26,940	0.94	0.94	0.93	0.938	6
16	Francia	78.9		91	26,920	0.90	0.96	0.93	0.932	0
20	España	79.2	97.7	92	21,460	0.90	0.97	0.90	0.922	5
23	Hong Kong, China	79.9	93.5	72	26,910	0.91	0.86	0.93	0.903	-6
25	Singapur	78.0	92.5	87	24,040	0.88	0.91	0.92	0.902	-3
28	Corea del Sur	75.4	97.9	92	16,950	0.84	0.97	0.86	0.888	9
34	Argentina	74.1	91.0	94	10,880	0.82	0.96	0.78	0.853	14
43	Chile	76.0	95.7	79	9,820	0.85	0.90	0.77	0.839	11
45	Costa Rica	78.0	95.8	69	8,840	0.88	0.87	0.75	0.834	14
52	Cuba	76.7	96.9	78	5,259	0.86	0.91	0.66	0.809	39
53	México	73.3	90.5	74	8,970	0.81	0.85	0.75	0.802	5
57	Rusia	66.7	99.6	88	8,230	0.69	0.95	0.74	0.795	3
72	Brasil	68.0	86.4	92	7,770	0.72	0.88	0.73	0.775	-9
94	China	70.9	90.9	68	4,580	0.76	0.83	0.64	0.745	5
96	Sri Lanka	72.5	100.0	69	2,260	0.81	0.89	0.52	0.739	29
103	El Salvador	70.6	79.7	66	4,890	0.76	0.75	0.65	0.720	-9
111	Indonesia	66.6	87.9	65	3,230	0.69	0.80	0.58	0.692	2
127	India	63.7	61.3	55	2,670	0.64	0.99	0.55	0.595	-10
142	Pakistán	60.8	41.5	37	1,940	0.60	0.40	0.49	0.497	-7
153	Haití	49.4	51.9	52	1,610	0.41	0.52	0.46	0.463	-9

En el Índice del PIB per cápita (IPIB) y el ingreso per cápita en paridad del poder adquisitivo en dólares (PPA USD) de 2002, en el gráfico 1.7; México tiene un ingreso per cápita de 8,970 dólares, y un índice del mismo, del 0.75. En el mismo sentido, México supera en el ingreso per cápita a Costa Rica con 8,840 USD, Rusia con 8,230 USD y Brasil con 7,770. No obstante, para conocer la dimensión del ingreso distribuido entre la población, es necesario recurrir al coeficiente Gini³¹. Algunos de los coeficientes de países seleccionados son Brasil con 59.1, México con 54.6, Costa Rica con 46.5 y Rusia con 45.6. Cabe señalar que los países latinoamericanos son los más desiguales de los 23 países analizados (ver gráfica 1.7A).

³¹ El coeficiente de Gini mide la desigualdad a lo largo de toda la distribución de los ingresos o consumo. Un valor de 0 representa la igualdad perfecta y un valor de 100, la desigualdad perfecta.





Finalmente, un indicador realizado por el PNUD en 1997, muestra el porcentaje de la población que se encuentra en estado de pobreza³². El índice está ordenado en forma ascendente, es decir, el clasificado número uno, es que el tiene menor cantidad de personas en pobreza; y por supuesto, el último lo ocupa el país que mayor número de persona en pobreza. En este sentido, el cuadro 1.3, México ocupa el lugar número 12 de una lista 95 países considerados en vías de desarrollo; y un Índice de Pobreza Humana (IPH-1) en términos de porcentaje de la población en pobreza con 9.1%.

Índice	País	Índice	País	Índice	País
25	Singapur	6	6.3	96	Sri Lanka
43	Chile	3	4.1	103	El Salvador
45	Costa Rica	4	4.4	111	Indonesia
52	Cuba	5	5	127	India
53	México	12	9.1	142	Pakistán
72	Brasil	18	11.8	153	Haití
94	China	24	13.2	68	41.1

³² Un indicador diferente al elaborado por el Banco Mundial, por el Comité de Medición de la Pobreza en México y por el Método de Medición Integral de la Pobreza (utilizado por el investigador mexicano en asuntos de pobreza, Julio Boltvinik).

1.6.2 México en el contexto nacional

En el apartado anterior, observamos la posición de México a nivel mundial entorno al indicador de desarrollo humano y sus componentes. En este sentido, analizaremos de forma comparativa –como en el apartado anterior– los resultados del IDH y componentes y del IPH de las entidades federativas generados por el Informe sobre Desarrollo Humano para México 2002. Así mismo, se presentará una selección de 12 entidades federativas o estados, con la finalidad de mostrar los más destacados en cada uno de los índices y por su importancia económica, social y política al interior del país. Las entidades federativas seleccionadas (ordenadas en forma descendente según el IDH) son: Distrito Federal, Nuevo León, Quintana Roo, Jalisco, Estado de México, Yucatán, Puebla, Hidalgo, Veracruz, Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

En el cuadro 1.4, resume los indicadores que integran el desarrollo humano de las entidades federativas de México en 2001. El cuadro es un activo valioso para observar el comportamiento de las gráficas posteriores; en donde se mostrará algunos índices que integran el IDH como es el educativo, esperanza de vida e ingreso per cápita.

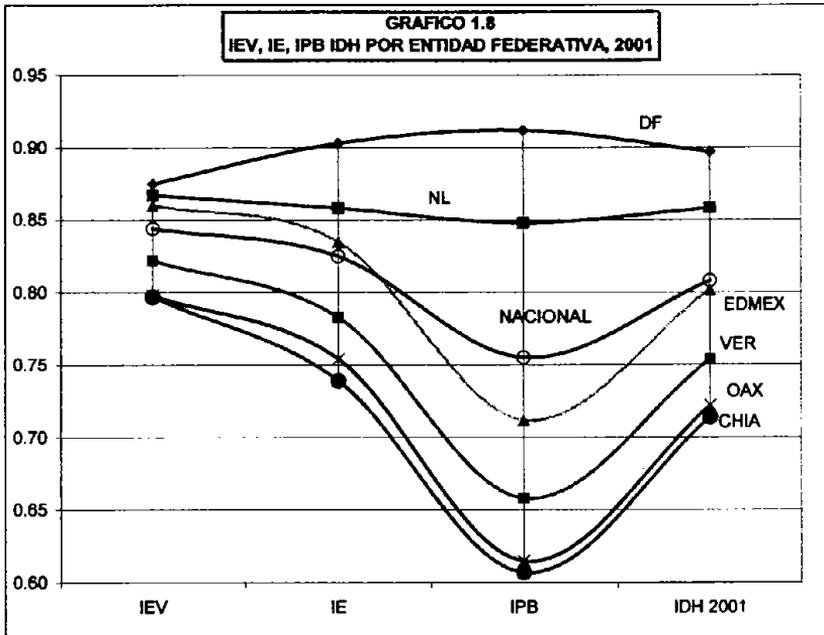
Índice de Desarrollo Humano (con datos de 2001)									
Distrito Federal	77.5	97.25	76.33	25493	0.875	0.903	0.912	0.897	11.01%
Nuevo León	77.0	96.89	63.59	17307	0.867	0.858	0.848	0.858	6.19%
Quintana Roo	76.0	93.16	61.74	16328	0.849	0.827	0.838	0.838	3.71%
Jalisco	76.6	94.13	62.61	9910	0.860	0.836	0.755	0.817	1.11%
Estado de México	76.6	93.89	62.63	7653	0.860	0.835	0.712	0.802	-0.74%
Yucatán	74.7	88.76	66.05	8318	0.828	0.812	0.726	0.788	-2.48%
Puebla	74.4	86.32	65.13	7407	0.824	0.793	0.706	0.774	-4.21%
Hidalgo	74.5	86.14	68.13	5590	0.825	0.801	0.659	0.762	-5.68%
Veracruz	74.3	85.57	63.91	5537	0.822	0.783	0.658	0.754	-6.68%
Guerrero	73.6	79.31	65.86	5508	0.810	0.748	0.657	0.739	-8.54%
Oaxaca	72.9	79.14	67.98	4279	0.798	0.754	0.615	0.722	-10.64%
Chiapas	72.8	78.11	65.53	4089	0.797	0.739	0.607	0.714	-11.63%

La posición del Distrito Federal (D.F.) –capital de México– en cuanto a los índices que integran el IDH, es el número uno entre las entidades federativas. En el caso de los 31 estados y el D.F. que forma la República mexicana, éste último ocupa el número 1 de las 32 entidades federativas y Chiapas que ocupa el lugar 32 de todos los estados. De acuerdo con la clasificación del IDH, México tiene 14 entidades que se encuentran en el rango de desarrollo humano alto, 18 en el rango de desarrollo humano medio y ninguna en el rango de desarrollo humano bajo.

Si realizamos una comparación con el IDH entre las entidades federativas de México con datos de 2001, el promedio nacional es de 0.808, mientras el estado más destacado es el Distrito Federal con 0.897; es decir, éste tiene un nivel de desarrollo 11.0% superior al nacional, y Chiapas alcanza un IDH 11.6% inferior al promedio. En el caso de los componentes del IDH como es el indicador de la esperanza de vida, educación e ingreso del Distrito Federal con respecto a la media nacional es 3.67%, 9.45% y 20.79% respectivamente, superior al promedio. En el caso del Estado de Chiapas, es inferior en todos los componentes al promedio nacional con los siguientes valores: en la esperanza de vida de 5.57%, el educativo con 10.42% y en el ingreso con 19.60%. Lo anterior muestra las desigualdades en el desarrollo humano es más amplia en los ingresos por persona, seguida por la educación, y el indicador menos desigual el de la longevidad.

Las diferencias entre las entidades empiezan a ser notorias cuando se observan las variables educativas. Por una parte, la tasa de alfabetización alcanza un máximo de 97.25% en el Distrito Federal mientras que en Chiapas llega a ser de 78.11%. La diferencia, de 19.14 puntos porcentuales, es equivalente a una distancia del 24.5% en esta dimensión. Una diferencia similar se encuentra en la tasa de matriculación, donde el Distrito Federal, con una tasa del 76.33% supera por 13.7 puntos porcentuales a la tasa alcanzada por el Estado de México, de 62.63%. Esta diferencia representa un 21.87%. Al parecer, los medios que posibilitan adquirir conocimientos a las personas se asignan de forma desigual entre regiones.

En PIB per cápita las diferencias son mayores. Mientras que el PIB per cápita del Distrito Federal alcanza los 25 mil 493 dólares anuales, en Chiapas apenas llega a los 4 mil 089 dólares, ambas cifras corregidas por paridad de poder adquisitivo. La entidad con mayor producto por persona supera en 6.23 veces a la que menos recursos per cápita genera. Esta desigualdad también se puede apreciarse al considerar que cinco entidades federativas (Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz e Hidalgo) con menor PIB per cápita representan 25 mil 003 dólares en total –sumando el valor de cada uno–, es similar al del Distrito Federal con 25 mil 493 dólares. Por tanto, las cinco entidades con menor PIB per cápita, representa una suma igual al de una sola entidad.



En el gráfico 1.8, muestra la disparidad en los componentes del IDH en algunas entidades federativas seleccionadas. En primera instancia se observa la gran desigualdad en el índice de ingreso per cápita (IPIB), un máximo de 0.912 y un mínimo de 0.607 –lo muestra la línea paralela más larga al eje de las abscisas–. Posteriormente, el índice de la educación (IE) con un mínimo de 0.739 y un máximo de 0.903. Por último, el índice de esperanza de vida, un mínimo de 0.797 y un máximo 0.875. En todos los casos el Distrito Federal siempre representa el valor máximo y el mínimo es para Chiapas. Por último, el comportamiento de los elementos que Integran el IDH del Estado de México, es que en el IEV e IE están por encima del promedio nacional, pero el IPIB se encuentra por debajo de la media nacional.

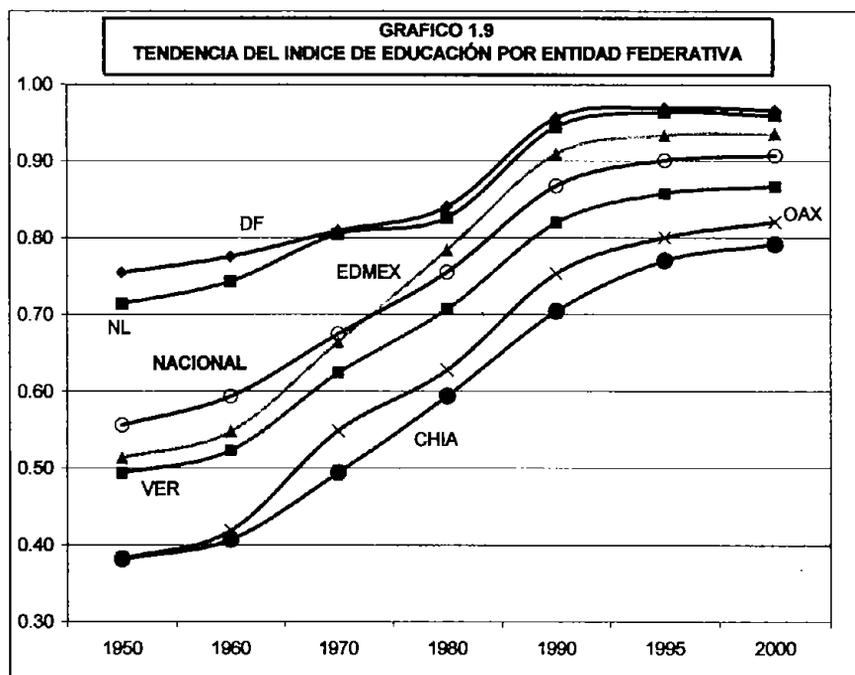
Sin embargo, las desigualdades entre los estados en cuanto a las oportunidades educativas e Ingreso son relevantes. En cuanto a la esperanza de vida no es tan grande la desigualdad. En este sentido, es necesario una política pública para proporcionar las oportunidades a las entidades federativas con mayor carencias de desarrollo humano.

La tendencia del Índice de Educación (IE) de las entidades federativas mexicanas de 1950 – 2000, tienen una comportamiento similar, pero con dos notables diferencias de Nuevo León (NL) y el Estado de México (EDMEX). En el primer caso, el IE de 0.805 tiende a igualar al índice del Distrito Federal de 0.809 a partir de 1970, aunque en los ochenta hay un ligero despliegue, pero en 1990 retoma la tendencia del D.F. En el segundo caso, el índice educativo supera al promedio nacional de 0.7554 en 1980 con

un valor de 0.7842 para integrar el grupo de los estados que superan la media nacional en el IE.

CUA							
Índice de educación							
Chiapas	0.3823	0.4072	0.4940	0.5940	0.7043	0.7703	0.7915
Distrito Federal	0.7549	0.7757	0.8093	0.8406	0.9569	0.9697	0.9664
Estado de México	0.5137	0.5477	0.6643	0.7842	0.9094	0.9337	0.9361
Guerrero	0.3333	0.3720	0.5743	0.6225	0.7547	0.8023	0.8171
Hidalgo	0.4318	0.4568	0.5787	0.6757	0.8184	0.8617	0.8791
Jalisco	0.5769	0.6185	0.7087	0.7844	0.8956	0.9217	0.9265
Nuevo León	0.7140	0.7434	0.8050	0.8263	0.9449	0.9637	0.9598
Oaxaca	0.3820	0.4187	0.5490	0.6278	0.7537	0.8003	0.8205
Puebla	0.4418	0.4780	0.5967	0.6796	0.8135	0.8453	0.8660
Quintana Roo	0.6336	0.6489	0.6037	0.7635	0.8665	0.9127	0.9253
Veracruz	0.4932	0.5231	0.6237	0.7066	0.8196	0.8580	0.8661
Yucatán	0.6405	0.6449	0.6540	0.7349	0.8420	0.8740	0.8932

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano • México 2002



El siguiente indicador es el Índice de Pobreza Humana para países en desarrollo (IPH-1), el cual mide las privaciones en los tres aspectos básicos del desarrollo humano que refleja el IDH: 1) longevidad, vulnerabilidad a la muerte a una edad temprana (hasta 40 años); 2) conocimientos, analfabetismo de adultos; y 3) nivel de vida, falta de acceso a suministros económicos generales y niños menores de cinco años con insuficiente peso.

La primer entidad federativa clasificada con mayor pobreza humana es Guerrero en el lugar 32 de las 31 entidades y el Distrito Federal, con un 20.90% en el IPH-1. El Distrito Federal se ubica en el primer sitio de la clasificación con menor pobreza humana, con un valor del IPH-1 de 3.97%. Para concluir las entidades que sitúan con un mayor porcentaje del IPH-1 también se encuentran clasificadas en los últimos sitio de la clasificación del IDH.

Índice de Pobreza Humana (IPH-1)								
Entidad	Rango	Índice	Índice	Índice	Índice	Índice	Índice	Índice
Chiapas	31	19.19	0.9146	22.91	29.42	77.30	46.94	11.51
Distrito Federal	1	3.97	0.9500	2.90	2.23	34.25	3.20	4.48
Estado de México	24	11.57	0.9425	6.39	7.53	46.48	20.28	24.73
Guerrero	32	20.90	0.9198	21.55	32.94	71.42	59.06	18.36
Hidalgo	26	12.07	0.9310	14.91	16.33	63.09	41.03	7.19
Jalisco	17	7.93	0.9403	6.45	16.33	43.77	12.15	3.79
Nuevo León	2	4.27	0.9513	3.32	4.24	22.66	9.32	4.44
Oaxaca	30	18.33	0.9162	21.47	28.34	71.09	61.53	11.66
Puebla	25	12.06	0.9296	14.59	17.60	66.36	43.49	6.76
Quintana Roo	13	6.78	0.9407	7.52	5.36	42.66	18.62	8.06
Veracruz	29	15.12	0.9302	14.85	29.53	59.63	42.03	8.28
Yucatán	21	9.72	0.9383	12.29	6.70	43.25	46.55	10.74

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano • México 2002

1.6.3 México en el contexto municipal

El PNUD publicó en el 2004, el primer Informe para desarrollo humano de los municipios en México, es un documento que presenta los resultados del IDH para todos los municipios del país. Los cálculos se realizaron con datos para el año 2000, pero por motivos de ausencia de estadísticas para elaborar los índices del desarrollo humano en algunos municipios, se tuvieron que elaborar indicadores similares a los utilizados comúnmente. Es el caso del cómputo de los ingresos correspondientes a los hogares en cada municipio mediante un proceso de imputación. Se incorporó en el indicador de educación la asistencia escolar, en vez de la matriculación. También se introducen cálculos de sobrevivencia infantil en vez de la esperanza de vida, por la disponibilidad de datos a

nivel municipal. Sin embargo, se utilizó la misma metodología para elaborar los índices que integran el IDH como la de los informes anteriores.

El panorama de los municipios mexicanos muestra de forma clara la enorme diversidad de circunstancias que coexiste en el país. En México cuenta –según el Censo de Población y Vivienda de 2000– con un total de 2443 municipios, de los cuales menos del 1% son municipios totalmente urbanizados y sus localidades sobrepasan los 2,500 habitantes; y menos del 40% son municipios totalmente rurales y sus localidades tiene una población de menos de 2,500 habitantes. El 0.5% de los municipios concentra el 14% de la población y menos del 5% cuenta con menos de 1,000 habitantes.

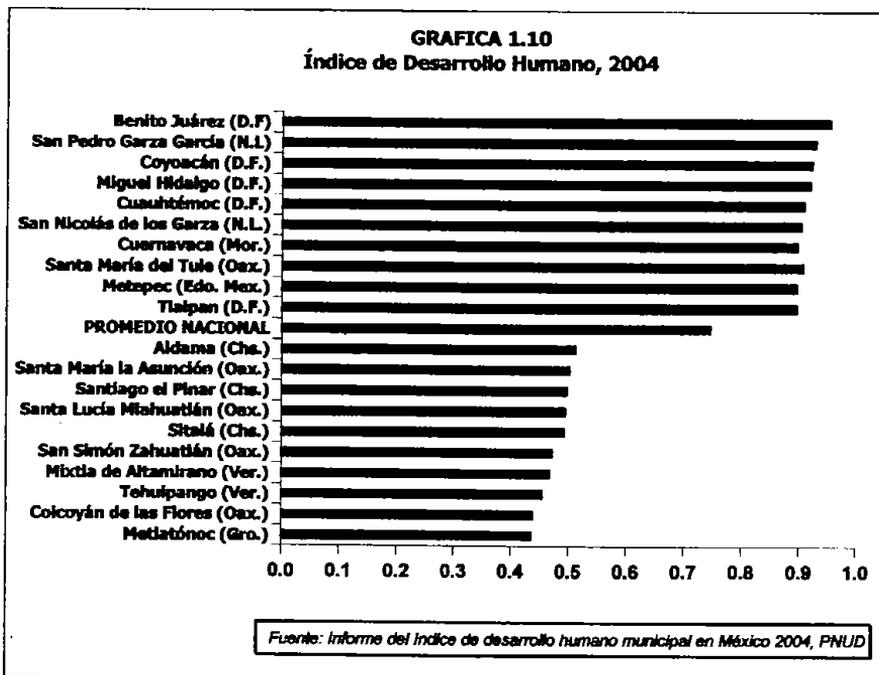
En este sentido, el uso de las políticas públicas en el ámbito nacional, regional, estatal y municipal, para superar los rezagos y retos de orden social. Así mismo, formar y fortalecer el desarrollo humano en todas sus dimensiones.

No obstante, a continuación realizaremos una pequeña reseña del contexto de los municipios mexicanos, destacando los que se encuentran en los primeros diez lugares y los últimos diez situados dentro de la clasificación del IDH de los 2443 municipios de México.

En el gráfico 1.10, muestra los diez primeros (con alto desarrollo humano) y diez últimos sitios (con bajo nivel de desarrollo humano) de la clasificación del IDH municipal de México. Entre los primeros se están cinco delegaciones del Distrito Federal, dos municipios de Nuevo León, un municipio del Estado de México y sorprendentemente uno de Oaxaca. La delegación Benito Juárez supera al municipio de Metlatónoc por 0.52 en el IDH, es decir, es 45.6% mayor.

El Índice de Desarrollo Humano, 2000			
Benito Juárez (D.F.)	0.956	Aldama (Chs.)	0.512
San Pedro Garza García (N.L.)	0.930	Santa María la Asunción (Oax.)	0.502
Coyoacán (D.F.)	0.924	Santiago el Pinar (Chs.)	0.498
Miguel Hidalgo (D.F.)	0.920	Santa Lucía Miahuatlán (Oax.)	0.495
Cuauhtémoc (D.F.)	0.909	Sitalá (Chs.)	0.493
San Nicolás de los Garza (N.L.)	0.904	San Simón Zahuatlán (Oax.)	0.472
Cuernavaca (Mor.)	0.898	Mixtla de Altamirano (Ver.)	0.468
Santa María del Tule (Oax.)	0.907	Tehuipango (Ver.)	0.455
Metepec (Edo. Mex.)	0.897	Cocoyán de las Flores (Oax.)	0.438
Tlalpan (D.F.)	0.897	Metlatónoc (Gro.)	0.436

Fuente: Informe del Índice de desarrollo humano municipal en México 2004, PNUD

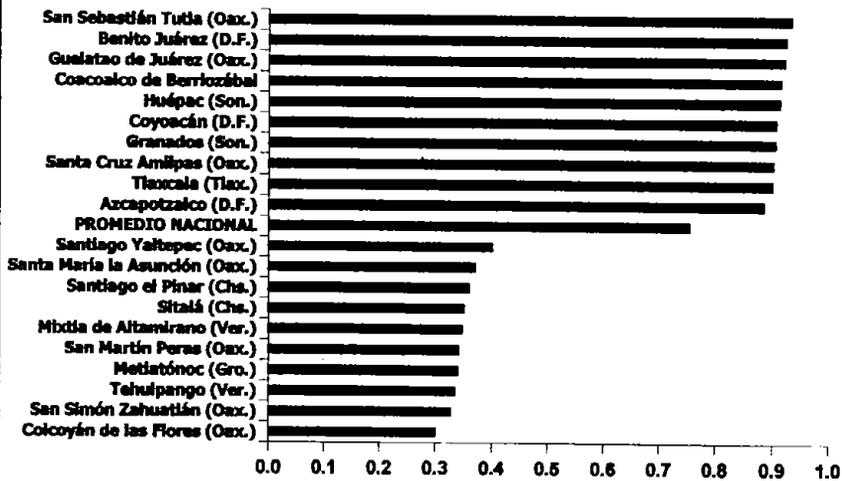


En los componentes de IDH, es una delegación que repite en los tres índices del desarrollo humano de la clasificación de los diez primeros. Mientras, son tres municipios como Colcoyán de las Flores (Oax), Tehuipango (Ver) y Metlatónoc (Gro) que repiten en los tres índices con menor clasificación del IDH.

En el gráfico 1.11, se encuentra el índice de educación de los primeros sitios los tiene Oaxaca con tres municipios, Distrito Federal con tres delegaciones, Sonora con dos municipios, uno para el Estado de México y Tlaxcala. Para los últimos diez sitios de la clasificación se encuentran cinco municipio de Oaxaca, dos de Chiapas y Veracruz, y uno de Guerrero. Con un promedio nacional del índice de educación de 0.754. Este índice es el segundo con mayor disparidad, y el que tiene mayor disparidad es el Índice de Ingreso.

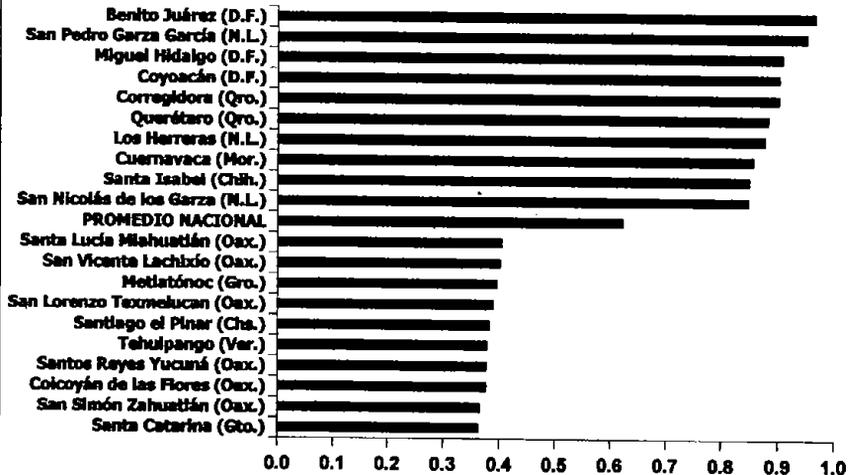
En el gráfico 1.12 muestra el Índice de Ingreso, los primeros diez son tres delegaciones del Distrito Federal, tres municipios de Nuevo León, dos de Quintaroo, uno para Chihuahua y Querétaro. En los últimos se ubica seis municipios de Oaxaca, uno para Guerrero, Chiapas, Veracruz y Guanajuato. Este índice las disparidades son muy grandes, entre el que tiene mayor valor (Benito Juárez, D.F) y el de menor valor (Santa Catarina, Gto.)

GRAFICA 1.11
Índice de Educación, 2004

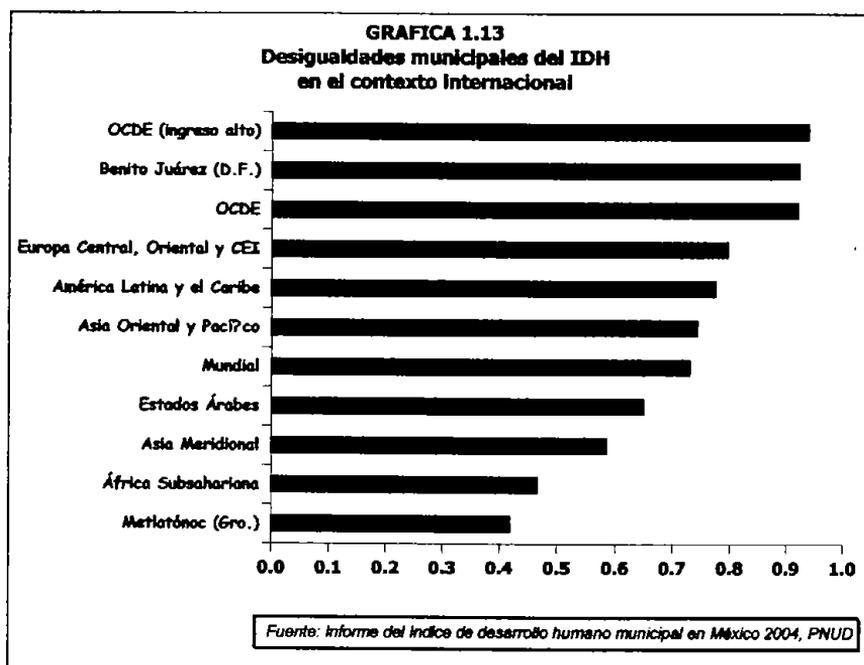


Fuente: Informe del Índice de desarrollo humano municipal en México 2004, PNUD

GRAFICA 1.12
Índice de Ingreso, 2004



Fuente: Informe del Índice de desarrollo humano municipal en México 2004, PNUD



Para ubicar los municipios mexicanos dentro de la clasificación del IDH, el 12.5% de municipios o delegaciones tiene un índice alto de desarrollo humano, el 87% de municipios con un IDH mediano y el 0.5% con bajo IDH. Entonces coexisten desiguales al interior de los estados. Entre algunas delegaciones del Distrito Federal o municipios de Nuevo León, muestran niveles comparables con países o ciudades europeas. No obstante, municipios mexicanos muestran niveles bajos como algunas ciudades o países africanos.

1.6.4 Factores que inciden en los diferentes contextos

En el informe en Desarrollo Mundial 2004, México se ubica en el sitio número 52 de 174 países, dentro de los últimos clasificados con alto desarrollo humano. Sin embargo, se ubican mejor situados algunos países latinoamericanos como Argentina, Costa Rica, Chile, Uruguay y Cuba, entre otros. Es necesario llevar a cabo políticas pública con objetivos distributivos y de oportunidades de Ingreso, empleo, educación y servicios públicos, para disminuir las desigualdades; y posicionarnos mejor en la clasificación mundial del IDH.

En cuanto al primer informe de Desarrollo Humano para México arrojó un panorama de elevada desigualdad entre las entidades federativas. La mayor desigualdad mostrada en este informe fue la del indicador de PIB per cápita, seguida por la correspondiente al indicador educativo, y por último el de esperanza de vida. Sin embargo, entre los municipios es aun mayor la disparidad en los índices que integran el IDH.

En el ámbito municipal se encuentran grandes disparidades al interior de las entidades federativas y municipios. Un ejemplo claro es la situación que tienen Oaxaca con municipios situados en los primeros sitios de la clasificación del IDH y municipios clasificados en últimos lugares. Otro ejemplo, es el caso de algunas delegaciones de la Ciudad de México que presentan altos niveles de desarrollo humano, pero al interior de ella se encuentran colonias no homogenizadas a las demás. Es decir, el IDH muestra un índice promedio dependiendo de la unidad geográfica. Sería interesante para futuras investigaciones sobre el desarrollo humano, generar un índice para las colonias, localidades o comunidades. En lo que correspondería a las autoridades municipales o delegaciones, desarrollar un IDH para esta unidad geográfica.

CAPÍTULO 2.

"POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO"

Introducción

Las políticas públicas surgen como necesidad de convergencia entre agentes con distintos tipos de interés públicos, en un determinado momento, integran un conjunto de intereses privados para transformarse en públicos. La política económica y la social, son parte de las políticas públicas que establece el Estado o el gobierno en turno. A través de éstas, se fijará el rumbo de desarrollo humano para la población, pero tiene mayor incidencia en los sectores de clase media y grupos marginados o en pobreza. En este sentido, las políticas económicas y sociales, no son las únicas, pero sí, determinantes para obtener un empleo, ingreso, acceso a servicios públicos (salud, educación, vivienda, agua potable, entre otros). Aunque existen otras políticas públicas como es: la agrícola, Industrial, ecológica, etc. Algunas de éstas tienen gran dependencia de la política económica, pues fija el modelo de desarrollo requerido para el país.

Así mismo, en este capítulo analizaremos la política económica y social de México, desde el establecimiento del Modelo de Sustitución de Importaciones e Industrialización hasta el Modelo Exportador Secundario (Neoliberal). Y la forma de cómo se establece un Estado de Bienestar (EB) en beneficio de la clase trabajadora que se emplea en la economía mexicana; pero también abordaremos la forma de desmantelamiento del mismo, hasta la fijación de políticas de focalización con visión de mercado.

La política económica y social durante los últimos 25 años, ha sido —en parte— para la inserción de la economía mexicana en la globalización y constituirse en bloque con las economías de América del norte (Estados Unidos y Canadá). Para llevarse a cabo tal proceso de integración, se tuvieron que implementar políticas de ajuste estructural y estabilización en la economía mexicana. Sin embargo, la inserción a la globalización, ocasiono el desmantelamiento del aparato productivo en algunos sectores. Por supuesto, la inserción trajo beneficios en posicionar a la economía mexicana en los primeros diez lugares de las economías más grandes del mundo. Por tanto, las políticas públicas para el desarrollo humano, no han convergido para el beneficio o la calidad de vida de los mexicanos. Por un lado, una política dirigida a un crecimiento de la economía, por medio de la flexibilización de fuerza de trabajo y destinada a un solo sector de la sociedad. Y una política social, destinada para combatir la pobreza, y no disminuir las desigualdades económicas (Ingreso y patrimonio) y sociales (educativas y acceso a los servicios públicos básicos). Una política destinada para el desarrollo humano, deberá ser "integral"; es decir, donde coincidan en un objetivo, que es la calidad de vida de los mexicanos, pero principalmente en grupos vulnerables.

2.1 Las políticas públicas para influir en el cambio económico y social

La influencia de las políticas públicas es trascendental para marcar el rumbo de la sociedad en un estilo y calidad de vida. En este sentido, la política económica y social, son importantes para brindar el bienestar social y económico, no sólo en un grupo social, sino en toda la población que demanda los servicios públicos básicos; y posteriormente, a una participación de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas a problemas de tipo económico y social.

2.1.1 Conceptos e implicaciones de las políticas públicas

Las políticas públicas son el conjunto de instrumentos, programas y acciones para resolver problemas públicos (sociales, económicos, ecológicos, educativos y de salud; entre otros); es decir, el interés común entre la población o el espacio de confluencia de actores gubernamentales y no gubernamentales, con un enfoque de cierto grado de pluralidad. Los actores podrían ser políticos, sociales o diversos grupos de interés que despliegan su capacidad de influencia para posicionar la forma de encarar cierto problema público. Lo público comprende a lo relacionado con el desarrollo integral, es decir incluye el desarrollo social (pobreza y marginación), medio ambiente (contaminación) y económico (desempleo y crecimiento). No obstante, las demandas o reclamos sociales se convierten en derechos, que posteriormente se canalicen a las instituciones.

Las políticas públicas tiene como fin beneficiar a la gente en gran escala; ésta puede consistir en todos los ciudadanos o en un grupo especial dentro del Estado-Nación. Sin embargo, las políticas se aplican a problemas específicos, en forma que pueden ser temporales o permanentes; es decir, en la primera, duran hasta que los problemas a los que se orientan sean resueltos, por ejemplo en México está el programa oportunidades y el programa para abatir el rezago educativo. En la segunda, permanecen como parte de los derechos sociales, laborales o económicos que les corresponden a los ciudadanos o individuos.

El análisis de las políticas públicas³³ se ubican en cuatro etapas del proceso de las políticas públicas que son: definición del problema, formulación de políticas, la implementación y la evaluación. La clave de las etapas –para esta investigación– está en la formulación de políticas, pues en ésta, definirá la forma de abordar el problema, pero siempre con la ideología del modelo de desarrollo. En este sentido, las políticas públicas deberían tener una visión integral, convergente, plural e Incluyente.

Las políticas públicas desde el ámbito federal deben de marcar el rumbo, en el sentido de otorgar a la población la resolución de problemas sociales y económicos más

³³ Cabrero Mendoza, Enrique (2003); "Políticas públicas: Una agenda en construcción", CIDE-Porrúa, México, D. F., pp.25

visibles, para posteriormente las políticas estatales realicen lo mismo en su ámbito, y así, las municipales tengan mayor efecto en problemas menores.

2.1.2 La importancia de la política económica y social

Desde el punto de vista de la economía política, se plantea una política social para evitar los efectos destructivos de la industrialización y poder regular la reproducción de la fuerza de trabajo con vista a la expansión de la acumulación capitalista; además, de brindar el bienestar social de los ciudadanos. La política social en una parte medular representada por el esfuerzo del Estado, por incorporar a sectores sociales –fuerza de trabajo– (no asalariados o asalariado) al sistema económico.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001- 2006 del gobierno de Fox, tiene como fin la calidad de vida de los mexicanos, por medio de las oportunidades de progreso material e Intelectual. La política de desarrollo humano y social que plantea en su PND, a la educación como la estrategia central para el desarrollo nacional, y la salud como la forma de completar una vida sin hambre, creativa y saludable.

La política económica tiene como objetivo –según el PND actual–, el promover el crecimiento económico con calidad³⁴. Por medio de la generación de empleos, inversiones en el sector productivo, estabilidad de precios, exportaciones de mercancías y servicios, y aumentando la productividad.

Dentro del área de estudio de la economía pública³⁵, se ubica a la función de estabilización y distribución, que tiene el Estado para armonizar los intereses de la población. En la primera función, se ubica a la política económica orientadas a la generación de oportunidades de inversión productiva, empleos, salarios y crecimiento económico a los ciudadanos (entre estos los excluidos). En la segunda función, se tiene a la política social de inclusión que capacidades humanas y otorgar principalmente servicios sociales a toda la población.

La función de estabilización, tiene la tarea de suavizar el ciclo económico mediante políticas presupuestarias con el propósito de influir sobre los niveles de empleo, precios, cuentas externas y el crecimiento económico. Los cambios de las variables macroeconómicas dependen de la evolución de la demanda agregada, la cual a su vez de las decisiones de gasto de los consumidores, inversionistas, empresarios, que se subordinan al ingreso corriente, riqueza, crédito y expectativas. Las medidas fiscales tienen incidencia directa sobre el nivel de la demanda agregada y las monetarias, buscan que la oferta de dinero se ajuste a las necesidades de la economía.

³⁴ Un concepto bastante difuso de la administración Fox, llamar crecimiento con calidad, en vez de decir, crecimiento y/o desarrollo económico. Porque el concepto de desarrollo tiene mayor alcance.

³⁵ Stiglitz, Joseph (2000); Economía del sector público; Antoni Bosch, Barcelona, España; pp. 36.

La función de distribución, se ocupa de la provisión de bienes sociales, la cual se aparta del proceso de mercado, considerando que la economía del bienestar desde la perspectiva de la eficiencia económica excluye las consideraciones distributivas. La política de distribución como política pública, tiene un costo de eficiencia, al plantear objetivos de equidad. En sentido, prevenir o mitigar la pobreza y marginación en algunos sectores de la población. En cuanto, sus determinantes, es por medio de impuestos directos (se recomienda una imposición progresiva) sobre el ingreso o la riqueza, transferencias, y subsidios.

Para que las medidas de estabilización sean neutrales, respecto a la función de distribución, los cambios proporcionales en el nivel de los tipos impositivos representan una posible solución.

Para concluir, la política económica y social son fundamentales, para generar las capacidades y oportunidades en la población, desarrolladas principalmente a través de la educación y la salud, sólo así, se traducirá en menores niveles de pobreza y mayores niveles de desarrollo humano, aunado y complementadas con oportunidades económicas que permitan la utilización productiva de los recursos humanos o capital humano, generados a partir de la inversión de capacidades educativas y productivas.

2.1.3 Otras políticas públicas

La política económica y social, son fundamentales para incidir en el rumbo de la vida de los seres humanos –aunque no sean las únicas–, además tiene gran importancia para fijar la instrumentación de otras políticas públicas como: la agropecuaria, industrial, ecológica; entre otras. A continuación ampliaremos la información de las políticas antes mencionadas.

2.1.3.1 La política de desarrollo agrícola

Principalmente para la población que habita en el campo o en zonas rurales, la política agrícola es trascendental para sus vidas, pero también, para la autosuficiencia alimentaria del país o por cuestiones de seguridad nacional.

Una política de desarrollo agrícola nacional debe de integrar los siguientes objetivos y estrategias: aumentar la productividad de los pequeños agricultores, por medio de subsidios, compensaciones, el uso de nuevas tecnologías (mejores semillas, sistemas de laboreo y rotación de cosechas y tratamientos para nutrir el suelo y acabar con las plagas). Así mismo, la seguridad en la tenencia de la tierra puede proteger los derechos de los agricultores y animarles a invertir en mejoras que propicien un aumento de la producción a largo plazo.

2.1.3.2 La política de desarrollo industrial

Para todo país en desarrollo es importante mantener una política industrial que fije el rumbo de la industria nacional. Además, que es una fuente de generación de empleos en la población, la que genera la industrialización de productos de toda índole, contribuye al crecimiento económico del país. El diseño de una estrategia de proceso de reconversión industrial, de productividad a mediano y largo plazo, introducción del avance tecnológico, exenciones fiscales bien diseñadas, creación de parques tecnológicos, atención especial a las pymes, así como preparar a la mano de obra para que pueda ser competitiva (por medio de la política educativa). En este sentido, el fortalecimiento del mercado interno es fundamental para fortalecer la oferta (los empresarios dedicados a la industria e innovación) y la demanda (potencializar al consumidor por medio de la generación del empleo y un ingreso bien remunerado).

2.1.3.3 Otras políticas públicas afines con el desarrollo

Por motivos de espacio, mencionaremos objetivos de algunas políticas públicas con fines de desarrollo humano o mejorar la calidad de vida de la población; la política de sostenibilidad ambiental, política de salud y educativa.

- La política de sostenibilidad ambiental, destinada a mejorar las condiciones del medio ambiente, invertir en recursos naturales, otorgar los servicios de agua potable. Además incorporar el concepto de "sostenibilidad ambiental" en las políticas y los programas nacionales.
- La política salud, disminuir la mortalidad infantil (a causa de la desnutrición o enfermedades no crónicas) y de la mujer. El medio de acceso a servicios de salud y cobertura completa en las zonas rurales marginadas o en pobreza. Brindando los servicios de primer y segundo nivel, dependiendo de las necesidades de la población, es decir, según el tipo de tratamiento que necesiten. Por otro lado, llevar a cabo la iniciativa de la medicina "preventiva", en vez de la "curativa".
- La política educativa³⁶, deberá mejorar la calidad de servicios educativos desde los niveles primarios hasta terciarios. Para con el fin de disminuir el analfabetismo funcional, tasa de deserción, reprobación, el incremento de la matrícula y el nivel de escolaridad, e impulsar el desarrollo tecnológico y científico.

³⁶ La política de salud y educativa están integradas a la política social, las mencionamos por la importancia que tienen para mejorar el desarrollo. Aunque, la educativa se profundiza en el capítulo tres.

2.1.4 Las políticas públicas y la política de desarrollo humano

Antes de abordar las políticas públicas para el desarrollo humano, tenemos que exponer la importancia de las instituciones³⁷ para el desempeño económico, porque así, lo acredita la experiencia de los países desarrollados o industrializados. La aplicación de reformas económicas (mercado) y sociales, creación de infraestructura socio-económica básica, inversiones de capital humano y social. Se requiere de un conjunto de instituciones eficientes con las características acorde a las necesidades de la población. Las instituciones son el medio por cual se puede mejorar la distribución, asignación, bienestar social, entre otras; para establecer reglas que organizan las interacciones sociales y económicas hacia la población. Es decir, las instituciones deberían ocupar un papel neutral a las decisiones gubernamentales o interés particulares, y centrarse a una normatividad preestablecida bajo interés públicos.

Algunos autores formulan que el objetivo central de todas las políticas públicas es el bienestar de la población, centrado en los que carecen de él, los pobres. En la que una verdadera política de desarrollo social³⁸ y humano (no antidesarrollo como en la actualidad) genere un proceso de desarrollo orientado al bienestar y la calidad de vida de la población. En donde no sea, sólo una tarea de una secretaria de Estado o Institución pública. Así mismo, mencionaremos algunas formas de converger políticas públicas para el desarrollo humano y social.

La articulación virtuosa³⁹ entre la política y la social implica, además, que las políticas estén coordinadas en el tiempo y espacio. En el **desarrollo humano**, implica una política económica (de salarios, empleos, subsidios, apertura comercial, tipo de cambio) acorde –o plenamente coordinada– a la política social (educación, salud, vivienda, infraestructura social, apoyo alimenticio, asistencia social), en el ámbito nacional y local.

El bienestar humano y social o la calidad de vida de la población debe ser eje articulador de las políticas públicas para promover, formar y fortalecer el desarrollo humano y social; y así, la reducción de la pobreza en un determinado espacio, en este caso México. Así mismo, la política económica y social son transcendentales para ubicar al país entre los treinta mejores sitios del Índice de Desarrollo Humano en el ámbito mundial.

³⁶ Véase más información en: Ayala Espino, José (1998); *Instituciones y Economía: Una introducción al Neoinstitucionalismo*; F. C. E, México, D. F., pp. 35

³⁸ Para mayor información de la articulación de las políticas públicas para el desarrollo social y humano; en Midgley, James (1995); *Social Development. The development perspective in social wealfare*; Sage Publications, Londres, pp. 46.

³⁹ Boltvinik, Julio (2001); "Bienestar y pobreza", Universidad de California, San Diego, US; pp. 65.

La política económica deberá de reorientarse al crecimiento económico con equidad. El control de la inflación⁴⁰ por parte de las autoridades del Banco de México o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá dejar de ser el objetivo central, para que su lugar lo ocupe el crecimiento económico en beneficio del bienestar de la población.

La política social destinada a las zonas rurales acompañada de una política de fomento agropecuario, para combinar mediadas de política universal (para todos) con acciones selectivas o de discriminación positiva. Es necesario establecer políticas específicas para campesinos (productores familiares), y otra para asalariados rurales o jornaleros. Estas tienen que operar al lado de las políticas de comercio exterior, fiscales o monetarias.

Se requiere de una reforma en la política fiscal (parte de la política económica) a fondo para financiar el cambio, incluyendo aumentos a las contribuciones de patrones y trabajadores a la seguridad social, de tal manera que el Estado sólo financiase el costo de la salud de los no contribuyentes.

Por último, es necesario subordinar la política económica al objetivo de desarrollo humano, como lo realiza la política social que desarrolla capacidades. Es decir, complementar con las oportunidades de capacidades adquiridas. En cuanto a los objetivos de inflación, déficit fiscal y el tipo de cambio tendrían que convertirse en instrumentos, de fines a medios.

2.2 Política económica y social en el Estado de bienestar (1940–1982)

2.2.1 Antecedentes al Estado de Bienestar

La creación del Estado Benefactor se debe al florecimiento del capitalismo del siglo XX, posterior a la crisis mundial de 1929 y la segunda guerra mundial. La constitución del EB, es a partir de los procesos nacionales de industrialización e sustitución de importaciones. Además, de garantizar los estándares mínimos de ingreso y servicios sociales públicos, a todos los ciudadanos como un derecho político y no como beneficencia.

Durante el auge del Estado Benefactor (EB), la redistribución del ingreso y la disminución de las desigualdades como objetivos de la política social de solidaridad universal y ciudadanía para la justicia social. Además fue eje articulador entre el mundo del trabajo y los servicios de provisión y asistencia. En cuanto al trabajo, la relación salario-asistencia-bienestar en la que se fundo la política social requiere ajustarse a los

⁴⁰ Para la corriente monetarista, esto implicaría consecuencia para una economía. Pero anteriormente el Banco Central tenía como objetivos centrales el crecimiento económico para el bienestar, y la estabilidad de precios. Actualmente tiene un solo objetivo central, el control de la inflación por medio del corto monetario.

cambios del mercado laboral que se relacionan con el fin del modelo keynesiano de pleno empleo.

El Estado de Bienestar, fundamentalmente se basó en la seguridad social de cobertura universal que propuso William Beveridge, convirtiéndolo en su creador. No obstante, se desarrolló bajo el modelo keynesiano–fordista con las siguientes características: i) un estado regulador de la actividad económica e intervencionista en ámbitos específicos, incluyendo la propiedad estatal de empresa en la producción, el comercio y los servicios; ii) los incrementos en la productividad del trabajo repercuten positivamente en el nivel de los salarios y en la ampliación de la demanda de trabajadores; iii) movilidad social, por la provisión de una ocupación bien remunerada y servicios públicos básicos como la educación.

En este modelo las políticas sociales reforzaron el proceso de acumulación en la medida en que: i) definieron economías externas para la intervención privada: inversión pública en la infraestructura social; ii) ampliaron el consumo colectivo de los trabajadores y elevaron su nivel y el consumo individual mediante políticas de empleo, salarios y precios. Adicionalmente a la estrategia mencionada; para el financiamiento del EB era necesario la participación tripartita entre el Estado, empresarios y los trabajadores.

Las políticas favorecieron la incorporación de segmentos amplios de las clases subalternas, ante todo urbanas, a las instituciones sociales y políticas, dotando de nítidas proyecciones sociales a los derechos de ciudadanía.

A diferencia, que el EB se desarrollaba en toda su extensión en los países europeos; en América Latina y México, no se da desde el concepto de la ciudadanía, sino del trabajador empleado en el sector formal de la economía, es decir, un universalismo segmentado.

2.2.2 Creación de instituciones sociales, económicas y políticas

Las instituciones de bienestar social en México, –privilegios para la población ya atendida "ciudadanía segmentada-, no hubo plenamente un EB, un Estado que emprendiese la ardua tarea de universalizar el acceso a los bienes y servicios básicos para el conjunto de la población. Sin embargo, se crearon instituciones públicas sociales, se consolidó la estabilidad política y organizaciones sociales, atendiendo a las demandas y derechos de los trabajadores, a través del llamado "pacto estatal-corporativo".

Para la institucionalizar las demandas sociales, la intervención gubernamental fue notable para ampliar la cobertura básica, la reforma agraria y el establecimiento de los derechos laborales. La creación del aparato de seguridad social para la población organizada y empleada en el sector formal económico, inició en 1943 con la creación del

IMSS, lo cual marca el inicio del proceso de expansión de los servicios de salud; posteriormente, en 1960 la creación del ISSSTE; instituciones clave para el pacto corporativo. El papel de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) para atender las necesidades básicas de grupos específicos y canalizar subsidios a la población; el Instituto de Fomento Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), para la creación de viviendas a la población trabajadora y organizada; y el Banrural, destinado a otorgar créditos para los productores agrícolas.

Con la creación de diversas instituciones y programas públicos para atender diferentes demandas del desarrollo social, cabe destacar los programas orientados a los sectores con menos recursos y los dedicados al desarrollo rural. En 1973 se crea el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, con el objetivo de abastecer a la población de mínimos de bienestar en ámbitos como alimentación, vivienda, salud y educación. Posteriormente, mencionaremos los programas e instituciones creadas a partir de nueva política social en 1982.

2.2.3 El Modelo de Sustitución de Importaciones e Industrialización

México y América Latina adoptaron un modelo económico para industrializarse y una política de sustitución de importaciones, conocido como el Modelo de Sustitución de Importaciones⁴¹ (MSI). Aunque el modelo se adaptó en el año 1940 y finalizó a principios de la década de los ochenta. En este espacio desarrollaremos las características, el auge y agotamiento del modelo.

2.2.3.1 El desarrollo estabilizador

En el marco del desarrollo estabilizador, la política económica se orienta al desarrollo de la industria nacional para la sustitución de importaciones. Algunos de los motivos principales para la industrialización, el objetivo de desarrollo económico y social – creación de empleos con salarios bien remunerados–, y el cierre de las fronteras de los países europeos –por la reconstrucción de Europa en la posguerra–. El lapso se caracterizó por el aumento de la producción de bienes manufacturados e intermedios, por medio de la protección del mercado interno, se producían con ventaja sobre los importados. El eje del crecimiento y desarrollo es fundamentalmente por el desarrollo de la industria nacional, en donde la política industrial juega un papel determinante para ésta; con el objetivo de protección de productores nacionales y creación de polos de crecimiento. Se realizó por medio de las barreras arancelarias, licencias y permisos de importación, exenciones fiscales y subsidios indirectos. Aunque en un primera etapa del modelo, existieron tasas de inflación elevadas, pero también, planes de antiinflacionario para el control de ésta. El gasto público se mantuvo en niveles altos, aunque sin el

⁴¹ Guillén Romo, Arturo (2004); La teoría del desarrollo bajo la globalización, en Economía Informa No. 2, UNAM, Mayo – Agosto, pp. 19

correspondiente aumento de ingresos. La estrategia de la devaluación para incentivar el sector industrial y agrario, y solucionar algunos desequilibrios externos. Por último, la protección del mercado interno tenía poco incentivado la inversión extranjera en el país; sin embargo, se recurría por parte del sector público y privado a los préstamos para financiar sus inversiones.

Posterior al año 1970, las autoridades monetarias y fiscales, controlan la inflación, es decir, el abatimiento de precios ayudo a estimular el crecimiento y a eliminar la incertidumbre de los aumentos en costos, el cual fue llamado el desarrollo estabilizador. También se caracteriza por la creación de una gran cantidad de empleos asalariados y estables para atender las demandas de los servicios básicos. Durante este período, la tasa de crecimiento promedio anual fue de 6.2%, en tanto la tasa de crecimiento se mantuvo en niveles moderado de alrededor del 3 por ciento. Sin embargo, las exportaciones no cubrieron las importaciones para una balanza comercial favorable, encaraba problemas en la balanza de pagos.

La estrategia es la intervención del Estado en áreas estratégicas como la electricidad y el petróleo, pero también en actividades industria de toda índole como la azucarera y acelera. Sin embargo, el avance en el crecimiento en el lapso señalado, fue decisivo por los subsidios, inversiones en la infraestructura y el gasto social en el rubro de la educación y salud. Se aplican las reformas fiscales para estimular las inversiones privadas nacionales, pero al mismo tiempo se recurre al endeudamiento interno y externo, a causa de la insuficiencia del ahorro interno. En este sentido, teniendo un escenario de estabilidad monetaria, el Banco de México generó un ambiente propicio para la inversión, promoviendo una política crediticia destinada a la inversión productiva por medio de sociedades financieras y sistema bancario.

2.2.3.2 El agotamiento del modelo

El Modelo de Sustitución de Importaciones enfrenta contradicciones internas, es decir, problemas estructurales como desequilibrios externos, el requerimiento de financiamiento externo (o deuda externa) e insuficiencia de ahorro interno⁴², una economía cerrada a los flujos de capital, déficit público y la contracción de la inversión privada por el predominio de la inversión estatal. Por otro lado, era necesario diversificar las ventas a otro mercados.

Otro elemento principal para el declive del modelo, fue el acelerado crecimiento demográfico debido a las altas de tasas de crecimiento económico, los empleos con una adecuada remuneración, son algunos de los motivos del aumento población. Aunado a lo anterior, el crecimiento del gasto social fue notable, pues se crearon mayores espacios educativos y de salud, es decir, se tenían que cubrir las necesidades de mayor

⁴² Entre algunos empresarios nacionales preferían invertir sus excedentes económicos en inversiones especulativas o mantenerlos en los bancos de países extranjeros.

población. En este sentido, las presiones sobre el empleo, la migración interna (campo-ciudad) y el gasto público, constituyeron factores que limitaban la expansión económica.

Posteriormente, se enfrenta a severas crisis económicas para resolver éstas, se recurría al endeudamiento o la devaluación del peso mexicano. Pero, el descubrimiento de recursos petroleros en la década de los setenta provoca un mayor endeudamiento para financiar las inversiones de exploración y explotación de los recursos natural. No obstante, una política de gasto expansiva provoca el aumento de la demanda agregada y la presión de los precios internos, esto genera sobrevaluación del tipo de cambio. Pero también la contratación de la deuda se utilizó para el pago de interés, por lo que efectos para ampliar la plana productiva eran escasos. Para concluir, todos los problemas estructurales y coyunturales –antes mencionados– provocaron la crisis de 1982.

2.3 Política social y la crisis del Estado de bienestar (1976–1990)

En México, la política social se dividió en dos partes: programas de cobertura universal destinada para los sectores organizados y trabajadores, y programas de compensación para grupos marginados en las zonas rurales. No obstante, el Estado Benefactor empieza un declive debido a las crisis económicas y los problemas estructurales del país, por tanto, entra en crisis que reconfigura la política social con la cual opera.

2.3.1 Políticas universales

México durante el Modelo de Sustitución de Importaciones, cuenta con políticas sociales que combinan algún grado de universalismo para la provisión de los principales servicios sociales básicos; es decir, políticas sociales con una cobertura limitada –el llamado universalismo segmentado– dirigida principalmente a los grupos de trabajadores organizados y a las clases medias urbanas y rurales, con grados diversos de calidad en la prestación de los servicios; cabe señalar que uno de los objetivos durante este periodo fue la lucha contra las desigualdades y la marginalidad, por medio de la provisión de recursos sociales e infraestructura básica, y basándose en la creación de sistemas corporativos para a los nuevos grupos de población urbanos y en menor medida a los núcleos rurales.

La política gubernamental destinada al bienestar social es para proveer servicios básicos a los sectores organizados o trabajadores empleados en el sector formal de la economía. Pero brindar todos los servicios públicos en todos los niveles, bajo los derechos sociales plasmados en la constitución política mexicana. Por ejemplo, los servicios educativos, son brindados desde la educación preescolar hasta estudios profesionales por universidades públicas mexicanas como la UNAM. En servicios de salud, es brindar la atención en todos los niveles, pero principalmente en los de primer

nivel para los habitantes de zonas rurales. Los de segundo y tercer nivel para los habitantes de las áreas urbanas, en este caso la participación del IMSS y ISSSTE, son fundamentales para mantener una vida saludable en la población. En cuanto a la vivienda, los organismos productores de vivienda como el INFONAVIT y Fonhapo.

La acción de la política social de universalismo segmentado debió incidir en los siguientes factores: i) transferencia de fuerza de trabajo desde a las actividades de baja productividad hacia otras de mayor; ii) mejoría en los niveles de empleo y salarios, iii) intervención del Estado con un sentido de desarrollo social y de distribución, mediante servicios sociales y la redistribución del impuestos.

Por tanto, la política social universal del gobierno federal antes de la crisis de la deuda (1982), es destinada de modo específica a la población marginada del proceso económico y social, es decir, aliviar los rezagos sociales a través de la reducción de la pobreza y la mejoría en la calidad de vida.

2.3.2 Programas al combate a la pobreza

A partir de los setenta en la administración de Luis Echeverría y José López Portillo, se instrumentaron programas específicos que buscan combatir la pobreza y la marginación social. En este sentido, el Estado asume el compromiso de combatir la pobreza, sobre todo la rural; así surge Coplamar, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el programa IMSS-Solidaridad.

En 1977 se crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), para atender problemas de salud, educación, abasto alimentario, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleo, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y otros.

Con el objetivo de lograr la autosuficiencia alimentaria y abatir problemas nutricionales entre la población con menos ingresos en las zonas rurales, en 1980 se creó el Sistema Alimentario Mexicano, el cual apoyó a la producción de alimentos básicos y reorientó algunos subsidios con resultados limitados. Posteriormente, el gobierno de Miguel de la Madrid, desmanteló la coordinación, pero subsistieron sus dos programas principales: IMSS-Coplamar y Conasupo-Coplamar, que tenía anclaje con instituciones que entonces era estables. El primero subsiste hasta el presente pero con el nombre de IMSS-Solidaridad; el segundo desaparece por completo.

Para poder suavizar las políticas económicas neoliberales en 1988; la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari puso en marcha, el Programa Nacional de Solidaridad para combatir la pobreza extrema. Una etapa de transición de grandes transformaciones de instituciones y reformas que orientaron la economía mexicana hacia mercados abiertos, se aplicó la primera política específica de atención a la pobreza extrema, a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Es la

asignación de recursos para atender los rezagos sociales de grupos marginados principalmente en las zonas rurales y una política de organización comunitaria (creación de comités de solidaridad) y de diversas entidades del gobierno. Las tres vertientes del solidaridad son: 1) el bienestar social, inversión en capital humano por medio de la alimentación, educación, salud, y vivienda; 2) desarrollo regional, empresas solidaridad, fondos municipales e infraestructura social en ayuntamientos, a través de la participación organizada de los beneficiarios tanto en la planeación como en la ejecución de obras; y 3) producción, aumentar la capacidad productiva de grupos pobres (empleos).

Las dos directrices del programa solidaridad es material e institucional. En la primera, la provisión de servicios de atención social, creación de infraestructura y alivio a la pobreza. En la segunda, replanteamiento de la relación Estado-sociedad. Por tanto, el programa es un nuevo modelo de gestión estatal y descentralización de las acciones del gobierno federal. Pero también, un instrumento que habría de permitir a los nuevos operadores del Estado crear condiciones políticas para sustentar el modelo económico (neoliberal), reconstruir bases sociales de sustento y legitimar la política de gobierno.

Sin embargo, el programa fue creado con objetivos de compensar los efectos del ajuste estructural que se aplicó desde mediados de los años ochenta en el marco de la crisis financiera. El Pronasol debía compensar el deterioro de los niveles de vida en los sectores más empobrecidos de la población y no obstaculizar el funcionamiento de las mediadas macroeconómicas relacionadas con el ajuste, como el control de la inflación.

Por último, la política social del neoliberalismo asume un carácter asistencial, en segmentos determinados de la población en condiciones de pobreza extrema. Se considera que después de un lapso inicial del ajuste económico se producirá crecimiento sin inflación y generar empleo⁴³ –o efecto derrame– en los sectores de la economía.

2.3.3 La crisis del Estado de Bienestar

La crisis del Estado de bienestar se debe a diferentes razones, pero principalmente al estallido de la crisis de la deuda en México y en países latinoamericanos, y la puesta en marcha las políticas económicas neoliberales con un modelo secundario exportador⁴⁴. En el EB se redujo en casi todos los países de la región y parte de sus funciones se han pretendido reemplazar mediante de políticas compensatorias.

⁴³ Algunos supuestos de teóricos del neoliberalismo son: 1) el crecimiento del sector exportador provocará una derrama económica en los sectores de la economía, pero ¿cómo es posible que lleguen los frutos del crecimiento económico a los sectores pobres, mientras los sectores beneficiados son los que están anclados al sector moderno informático-exportador? ; 2) después del ajuste las variables macroeconómicas se estabilizarán, el empleo no ha crecido, ni las inversiones tanto pública y privada, por lo tanto el empleo se ha estancado y disminuido.

⁴⁴ Valenzuela F, José (1997); Patrón de acumulación; Facultad de Economía – UNAM, pp.35.

La crisis de la deuda de 1982, el desmantelamiento del sector público y por ende el abandono de la función de promoción e integración social del mismo, es el parteaguas de la política social en México. No obstante, provocó el retiro de subsidios, privatización, desregulación económica y la reducción de barreras al comercio internacional, para el desgaste política social del Estado Benefactor. Éste entra en receso ante el ajuste y el pago de las obligaciones externas. La política social a partir de 1982, se diferencia de la establecida previamente como la lucha por la desigualdad social y económica. Ahora el objetivo central (casi el único) el combate a la pobreza, es medio de políticas focalizadas que no estuvieran en contradicción con la búsqueda de la optimización del mercado, y no, por el resultado del crecimiento económico o una acción universal por parte del Estado.

El notable cambio de la política social del EB se da en el renglón del gasto público y el social. Dentro del gasto social en se afectan principalmente en los rubros de la educación y la salud. Por un lado, la reducción o estancamiento en la matrícula de las instituciones públicas de educación. Por otro, la disminución en los servicios de salud prestados a la población supuestamente cubierta.

En cuanto, a otras causas del declive del EB están el aumento demográfico, el gigantismo burocrático, la incapacidad de la burguesía nacional para generar un desarrollo autónomo del aparato administrativo del Estado, el despilfarro de recursos públicos, la caída de los salarios mínimos y el desempleo; lo anterior, provoca el deterioro de la calidad de vida y los servicios públicos.

2.4 Políticas de ajuste – estabilización y la nueva política social en el Modelo globalizador (1982 – 2004)

2.4.1 Las políticas de ajuste estructural y estabilización

A partir de 1982, México inicia una crisis económica–financiera (elevada inflación, endeudamiento externo, alto déficit público, desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos) que lo llevó a instrumentar programas de ajuste estructural y estabilización⁴⁵. Éstos se aplicaron con el objetivo de sanar, dar viabilidad y certidumbre a la economía mexicana, para un entorno de integración comercial, y así acelerar el proceso de globalización económica–financiera. Sin embargo, desembocaron en un período largo estancamiento económico e incremento de la pobreza extrema en masas.

El programa económico –donde el mercado es el eje rector del crecimiento y desarrollo económico– no sólo se aplicaron en México, sino también al resto de América

⁴⁵ Aspe, Pedro. (1992); "Estabilización macroeconómica y cambio estructural. La experiencia de México (1982-1988)". En Bazdrech, Carlos; México Auge, crisis y ajuste. Lecturas del trimestre económico 73**. FCE, México, pp. 168.

Latina, recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y por el Consenso Washington.

El programa económico de estabilización consistió en el uso de instrumentos de restricción monetaria, fiscal y salarial, que reducen la demanda efectiva para cumplir la meta de inflación. Mientras el programa ajuste estructural se aplicaron medidas de privatización, liberalización, desregularización y reestructuración del gasto.

Posteriormente, el país enfrenta dos crisis adicionales (de fin de sexenio), en la administración de Carlos Salinas en 1986 y con el gobierno de Ernesto Zedillo en 1994. En la primera, la enfrentan con un plan no ortodoxo, es decir, no siguiendo el manual económico-financiero de organismos internacionales, sino con la asesoría del economista Rudiger Dornbusch, realizan un programa económico de solidaridad, en donde se reunieron empresarios, sindicatos y gobierno, para resolver la crisis económica y social. En la segunda, el IMF y WB (ortodoxia económica) son los principales asesores del gobierno federal para encarar la crisis; se presenta fuga de capitales, elevadas tasas de interés, caída de reservas internacionales, devaluación, inflación y desempleo. La estrategia para aliviar la crisis es similar a la utilizada en 1982; pero destaca el rescate bancario (FOBAPROA o IPAB) y el carretero.

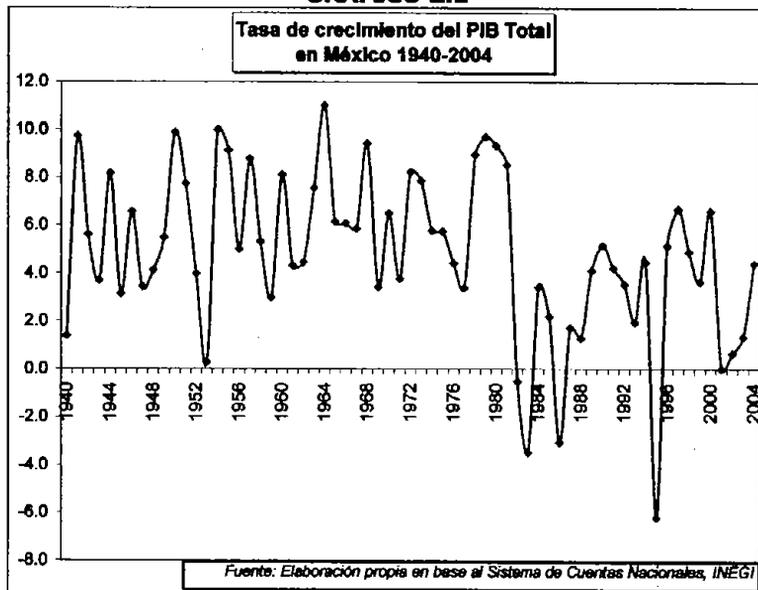
En el ámbito social se aplicaron medidas de descentralización, dismantelamiento del Estado Benefactor, y focalización. En 1982, hay caída del gasto público y social; aparición de programas de combate a la pobreza, por medio del Solidaridad y el Progres, en distintas administraciones.

Por tanto, las políticas de ajuste van a contracorriente o rechazan completamente, un conjunto de iniciativas específicas para beneficio nacional y políticas económicas particulares (como la política industrial), y tienden a acorralar, por medio de la política social, cualquier intento de políticas de desarrollo social con realidades nacionales.

Un indicador de la actividad económica es el Producto Interno Bruto (PIB), el cual mide la producción de bienes y servicios en un país. Aunque, no es un indicador de bienestar social, sí, notará la trayectoria del crecimiento económico desde 1940 hasta 2004. En el gráfico 2.1 muestra el comportamiento del PIB desde el MSI hasta el actual modelo económico neoliberal. El ajuste estructural y estabilización han repercutido en el crecimiento del PIB, pues a partir de 1982 se ha incurrido en crisis económicas al finalizar cada sexenio –excepto 2000, debido al blindaje económico–. Si realizamos una comparación en la tasa de crecimiento promedio del PIB en el MSI con MN. En el primero, es de 6.3% y en el segundo de 2.3% promedio. Es decir, el modelo secundario ha sido incapaz de generar suficiente crecimiento para financiar el desarrollo en el país.

Para concluir, las políticas de ajuste⁴⁶ y estabilización; destruyen el tejido social, matan, generan violencia y crimen, marginan y empobrecen a una mayoría de la población. Mientras beneficia a unos cuantos sectores con capacidades humanas, monetarias y los ligados a exportación o al modelo neoliberal.

GRÁFICO 2.1



2.4.2 El modelo secundario exportador (modelo neoliberal)

El modelo secundario exportador (MSE) está diseñado desde las oligarquías financieras y económicas. Es decir, existe una estrecha coordinación con las políticas de ajuste estructural y estabilización promovidas por el FMI y BM. En este sentido, las estrategias desplegadas por el MSE no interfieren con las políticas económicas de corte neoliberal.

2.4.2.1 Características

El actual modelo secundario exportador, se encuentra concentrado y beneficiado en unas cuantas empresas –dependientes del crecimiento de Estados Unidos–, tienen una fuerte articulación con cadenas productivas del exterior (con multinacionales o transnacionales), y carecen de eslabonamientos productivos internos, predominan las empresas transnacionales cuyas exportaciones en un gran porcentaje muy alto son

⁴⁶ Haq, Mahbub (1996); El desarrollo humano y la política de ajuste-estabilización; FCE, México, pp. 125

ventas infraempresa⁴⁷ –asociación vertical– y junto con las maquiladoras y relaciones de asociación con empresas nacionales también de tipo maquila. Así mismo, excluye a la pequeñas y medianas empresas de la actividad exportador y la comercial en el mercado interno (dominado por las multinacionales), mantienen al país en la posición de ensamblaje, maquila y a la dependencia del exterior del desarrollo de la ciencia y tecnología. Por tanto, ausencia de política industrial, agrícola, generación de empleo y salarial, para la expansión y reactivación del mercado interno.

2.4.2.2 Consecuencias

En el ámbito económico, ha provocado el cierre de empresa mexicanas o la fusión con empresas transnacionales, el desempleo y subempleo, el incremento del comercio informal, la productividad se ha basado por el tipo de cambio y la disminución de los salarios reales, empleos precarios, la liberalización de productos ha provocado el desmantelamiento del campo y la dependencia en el ámbito alimenticio, tecnológico, económica.

En el ámbito social ha generado pobreza, exclusión, marginación, migración a Estados Unidos, el cierre de las oportunidades de tipo económica y social. el sector ligado a la exportación tiene beneficio sólo para aquellos que obtuvieron el desarrollo de capacidades educativas – acceso a la salud, educación y tecnologías, entre otras.

2.4.2.3 Resultados de la actual administración del presidente Vicente Fox

En el transcurso de la presente administración de Vicente Fox Quezada (2001–2006), han seguido los planteamientos neoliberales de pasadas administraciones como la Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. El presente modelo económico presenta las siguientes características: i) diseñado a la exportación de manufacturas; ii) la dependencia al crecimiento de la economía norteamericana; iii) una férrea disciplina fiscal, con un déficit fiscal de 0.5%; iv) una política monetaria restrictiva, con el casi único objetivo de controlar la inflación⁴⁸; v) aunado a lo anterior, un mercado interno débil (beneficiando a la inversión especulación); vi) generación de productividad, por medio de los salarios y el tipo de cambio; vii) el desempleo y subempleo, generando el crecimiento del comercio informal y la expulsión de la fuerza de trabajo⁴⁹ mexicana hacia Estados Unidos; viii) la Inversión Extranjera Directa (IED), únicamente adquiere activos nacionales ya consolidados; iv) ausencia de política industrial y agrícola; x) la

⁴⁷ El comercio intraindustria o intraempresa es una característica principal de la globalización comercial o económica.

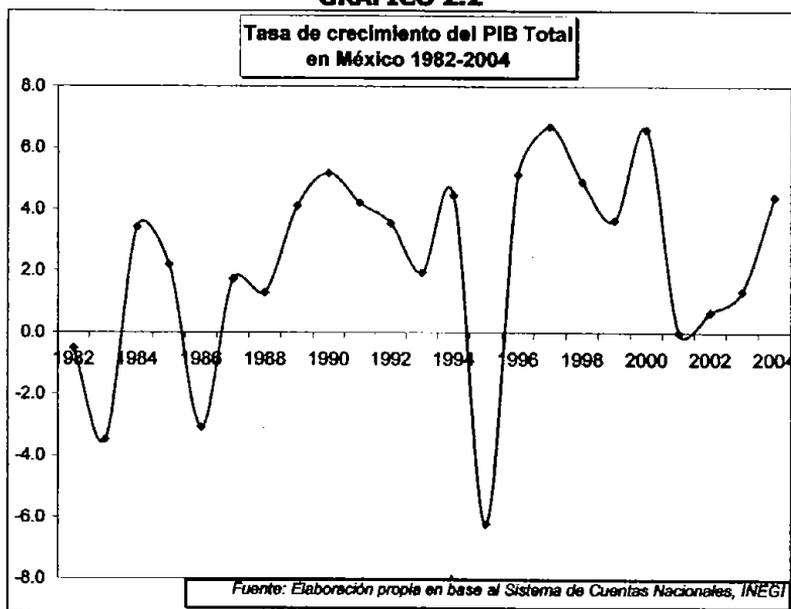
⁴⁸ Las autoridades monetarias del Banco México no lograron la meta de inflación del (+/-) 3% en 2004, con una registrada del mismo año de 5.19%.

⁴⁹ En el 2004, los migrantes mexicanos juega un papel importante para el sostenimiento de sus familias en México, pues el envío de remesas ocupa el 2do. lugar de entrada de divisas con 16 mil 613 millones de dólares, superada solo por los ingresos petroleros, pero por encima de la IED.

presencia de pobreza extrema, no sólo en las zonas rurales, sino en las urbanas (en incremento).

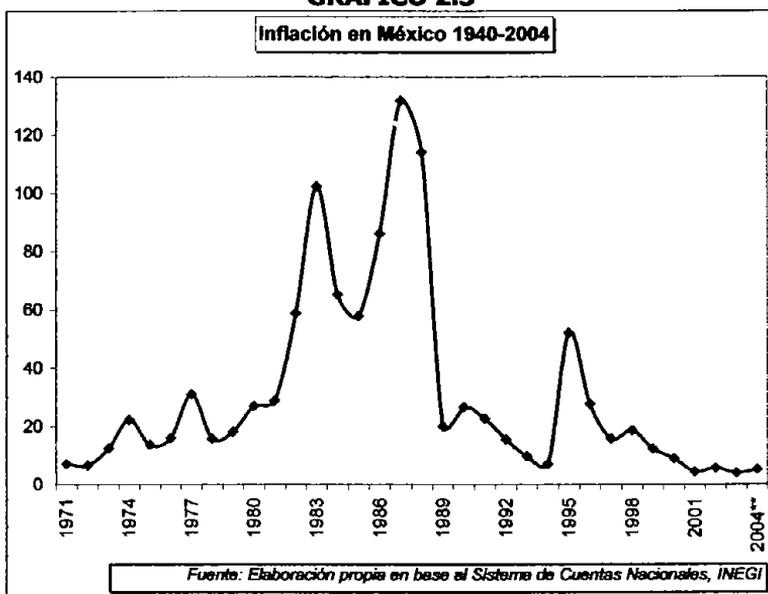
En 2004, el Producto Interno Bruto (PIB) obtuvo un crecimiento del 4.4% con respecto al año anterior –según el INEGI–. Entre 2001-2004 el PIB, ha crecido el 1.6% en promedio, lo que explica el estancamiento que registró la actividad económica en el transcurso del sexenio. Si realizamos un cuadro comparativo con las dos últimas administraciones; la actual tiene el menor crecimiento económico registrado en el mismo lapso, en relación con la de Carlos Salinas con 4.3% y Ernesto Zedillo con 2.7%. El indicador del PIB demuestra la incapacidad del gobierno foxista para generar el crecimiento suficiente para el financiamiento al desarrollo.

GRÁFICO 2.2



Con relación a la estabilidad de precios, el incremento entre 2001-2004 es significativamente menor a las anteriores administraciones. Con Vicente Fox la inflación acumulada es de 20.7%, muy por debajo de 120% que registro en el mismo lapso, la administración de Zedillo y la de Carlos Salinas (85.2%). Entonces, la presente administración sólo ha podido mantener la inflación baja a través de una política monetaria restrictiva –a través de la política del corto monetario–.

GRÁFICO 2.3



2.4.3 La focalización: instrumento de la nueva política social

A partir de las crisis económicas y de las políticas de ajuste-estabilización, opera una nueva política social destinada a combatir la pobreza extrema por medio de la focalización rigurosa e individualista. En este sentido, el concepto de desarrollo social se diluye y cede terreno al de compensación social. La política social encarada como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a paliar los efectos negativos del ajuste, macroeconómico en algunos segmentos de la población. Según la idea de la economía del mercado es generar los equilibrios básicos en la sociedad a partir de la interacción de los agentes económicos.

En términos de la teoría neoclásica la focalización, es un mecanismo más certero para canalizar el subsidio a los pobres extremos, menor será el desperdicio de recursos (eficiencia) y menor el costo para alcanzar el objetivo deseado.

En el modelo del neoliberalismo la ideología individualista es la que esfuerza lo individual y guiado por las señales del mercado, lo que genera –según los teóricos del neoliberalismo– el progreso. Por eso el asunto de la focalización individual es central en el Oportunidades (antes Progresá). Dada la connotación de los programas sociales de combate a la pobreza, es la de garantizar los recursos lleguen efectivamente a quienes están dirigidos. Porque según el principio del universalismo, no alcanzaban a los menos necesitados, sino a los sectores obreros y urbanos.

La focalización responde a la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados, que busca el uso más eficiente de los recursos escasos. La focalización obliga a racionalizar el sistema de apoyo social del Estado a los sectores más pobres lo que se traducirá en una mayor agilidad en las operaciones, es decir, llegar a quienes se dirige optimizando el uso de recursos; mayor eficiencia en el uso de los recursos (sobre todo por reducción de costos de gestión y ejecución), y uso más tecnificado de la información social en función del efecto del gasto sobre el bienestar de los beneficiarios. Por otro lado, obedece a la creciente segmentación y diferenciación social por efecto de las nuevas dinámicas de modernización posterior a la crisis de la deuda y al ajuste macroeconómico; la presión de los organismos financieros internacionales y elites empresariales por adecuar la acción social del Estado a los criterios de eficiencia y a las nuevas prácticas gerenciales; y a la exigencia del ajuste estructural para que la política social opere como mecanismo de compensación social. Algunos programas de combate a la pobreza extrema en diferentes administraciones en México son: Solidaridad, Progresá y ahora el Oportunidades.

A partir del gobierno de Ernesto Zedillo, se introdujeron cambios en la política social en México como: 1) la eliminación de subsidios generalizados a bienes básicos, aunque que por evidencia histórica en dos sexenios anteriores empiezan a dismantelar, culmina con la eliminación del subsidio a la tortilla en el sexenio del gobierno de Zedillo; 2) la reforma del sistema de pensiones del IMSS, que privatiza la administración de los fondos (generado un nuevo campo de negocios para el capital) introduce las capitalizaciones individuales en lugar del sistema de repartos; y 3) el Progresá, cambio en un análisis riguroso en el levantamiento de la encuesta para ser beneficiario (por hogar y no por zonas) del programa focalizador.

En cuanto a los errores que comenten los programas dirigidos a los pobres, se ubican los siguientes: tipo I o exclusión y tipo II o inclusión. En los programas focalizados se intenta sólo prevenir el primer tipo de error; al evitar el "dispendio" de beneficiar que quien no lo necesita, se afecta a muchos pobres. Además, existe un sistema de vigilancia que intente atrapar a los tramposos cometerá errores, dejará fuera algunos casos de buena fe y desestimulará a las solicitudes de otros.

En algunas investigaciones⁵⁰ sobre los programas de focalización en América Latina destacan que los subsidios universales tienen altos errores de inclusión y bajos errores de exclusión y que mejoran la distribución del ingreso. Los programas focalizados tienen importantes errores de exclusión y errores de inclusión menores que los programas universales.

Algunas de focalización puede dividirse en dos formas: 1) la territorial o geográfica, los beneficiarios de los programas son los habitantes de la unidad territorial

⁵⁰ Cornia, A. G y Sterwart, F; "Subsidios alimentarios: dos errores de focalización", Comercio Exterior, Vol. 53, No. 6, Junio de 2003, pp. 563

seleccionada; 2) la individual⁵¹, la población beneficiaria es una parte de la población de algunas unidades territoriales, pero puede incluir población que vive fuera de ellas. La focalización territorial no destruye el tejido social de las comunidades; sin embargo, no incorpora a los pobres que habitan en zonas que no son tanto atrasadas y marginadas.

Las tres mayores desventajas de la focalización individualista⁵² son los daños al tejido social, la creación de pequeños o grandes potentados y el hecho de que nunca se alcanza el propósito de incluir sólo a los pobres y a todos los pobres.

Para algunos investigadores de las políticas focalizadas, el camino para apoyar la alimentación, educación y salud, de todos los pobres son los subsidios generalizados. (Cornia y Stewart, 2003)

Algunas causas de la nueva política social son las crisis económicas (estancamiento, crisis fiscal y comercial) en la década de los ochenta y la influencia de los organismos financieros internacionales –aplicación de políticas monetarias y de libre mercado– provocaron el redimensionamiento del Estado, por medio de la política social, en donde la variable de ajuste es el gasto público y más en el gasto social destinado a los grupos sociales de medianos y bajos ingresos. Para Carlos Vilas "la política social de se presenta en una enumeración de programas y acciones para compensar o mitigar los efectos de las políticas de ajuste estructural (reforma de la economía y estado) y estabilización". La contratación de la fuerza de trabajo, es de acuerdo con los patrones informales: inestabilidad de laboral, salarios debajo del mínimo, ausencia de protección legal, inexistencia de organización sindical.

En el siguiente gráfico 2.4, observamos la incidencia de la pobreza a partir de la crisis de la deuda (1980) hasta el estancamiento económico en el 2001 y 2002. Muestra el incremento de la población total y en la crisis económicas el incremento de la pobreza, debido al desempleo, la caída de los salarios reales y la disminución del gasto social destinado a los servicios públicos. Aunque en 2002, muestra una pequeña disminución de la pobreza, esto se debe a dos aspectos. Primero, existió un cambio del cuestionario y ampliación de la muestra de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto (ENIGH2002)⁵³ de 10,000 a 20,000 hogares. Segundo, el ingreso de las divisas (remesas) provenientes de EUA, por parte de los migrantes mexicanos⁵⁴.

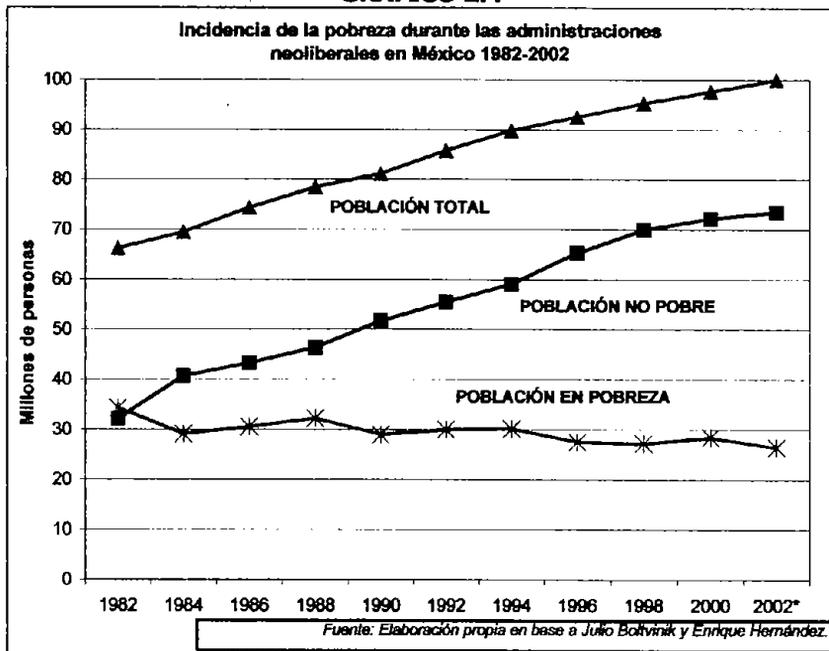
⁵¹ Este tipo de focalización es utilizado por el programa Oportunidades del gobierno de Fox.

⁵² Boltvinik, Julio (2004); "Las políticas focalizadas de combate a la pobreza en México", en La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos, Siglo XXI Editores, México, pp. 315.

⁵³ Cepal (2004); Panorama social de América Latina 2002-2003, Santiago de Chile, ONU, pp. 64

⁵⁴ Banco Mundial (2004); La pobreza en México. Una evaluación de las condiciones, las tendencias y estrategias; Nueva York, Banco Mundial, pp. 34.

GRÁFICO 2.4



2.4.4 La inserción de México en el modelo globalizador

El proceso de la globalización tiene una connotación multidimensional, con carácter económico, cultural, ambiental, sociológico y político. En este caso abordaremos el económico, es decir, el fenómeno de la globalización en el ámbito económico es un proceso interrelacional entre países; una integración internacional del comercio, por medio del progreso y transferencias de tecnologías, de la inversión –principalmente de cartera (especulativa)– y de las finanzas (flujos de capital).

2.4.4.1 Descripción de la globalización económica

Las causas de la globalización económica son las siguientes: a) reducciones en los costos de transporte, b) liberalización comercial generalizada, c) liberalización financiera, y d) aumento de flujos de inversión y de conocimientos tecnológicos a partir de éstos, los cambios han repercutido en la naturaleza de la producción y el comercio, el incremento de flujos internacionales de capital y el aumento de flujos migratorios (legales e ilegales).

2.4.4.2 Características y efectos económicos y sociales (posición)

El modelo globalizador tiene las siguientes características: i) Cambio en el comercio: el comercio intraindustria⁵⁵ se han incrementado en comparación con el interindustrial, y en la actualidad predomina el comercio intraempresa en las multinacionales. El cambio del sistema fordismo al proceso de separación múltiple de producción en varias ubicaciones. Por tanto, la producción se realiza al interior de una misma industria y empresas multinacionales, ubicando en diferentes etapas sus procesos productivos y diversas partes del mundo; lo que a su vez trae consigo mayor comercio intraindustrial e intraempresa.⁵⁶ ii) La inversión extranjera directa: la inversión acumulada (acervo) está concentrada más en los países desarrollados. iii) La migración: la movilidad laboral se encuentra muy restringida en la actualidad y, está limitada para los trabajadores altamente capacitados.

La estrategia del modelo globalizar ha tenido efectos negativos en el plano económico. Pues existe evidencia que el proceso de crecimiento económico se acompaña con desempleo y compra de activos nacionales por parte de transnacionales o multinacionales. Tradicionalmente el crecimiento económico producía un incremento de empleos, por medio de las inversiones nacionales o extranjeras para instalar nuevas empresas de recién creación. Las consecuencias son graves para las pequeñas y medianas empresas nacionales (pymes) y la población; pues las pymes generan la mayor parte del empleo de la economía (ocupa mayor cantidad de fuerza de trabajo). En algunas ocasiones, las mexicanas se fusionaron a las multinacionales o prácticamente desaparecieron del mercado, debido a que los costos son mayores que las transacciones (competir con una enorme transaccional).

Sin embargo, en el ámbito social ha traído consecuencias graves, como la desigualdad en la distribución del ingreso y la oportunidad de un empleo bien remunerado; lo que genera condiciones de pobreza y pobreza extrema especialmente en América Latina y México. Debido a los tratados *asimétricos* de libre comercio entre países desarrollados y en desarrollo. Por ejemplo, es el caso de la agricultura, donde los industrializados tienen subsidios a la producción agrícola y restricciones no arancelarias. En este sentido, es necesario abordar la estructura actual de la economía de países desarrollados.

Dentro de la estructura económica de un país latinoamericano o en el caso particular de México, existe un **dualismo económico**⁵⁷. Por un lado, está la estructura económica formal o de alto contenido tecnológico-informático ligada al sector

⁵⁵ Romero, J; Fernández, O, (2001); "Crecimiento, comercio y movimientos de capital en economías con oferta ilimitada de trabajo", COLMEX, pp. 85.

⁵⁶ Krugman, Paul (1995); "Crecimiento del comercio mundial: causas y consecuencias", Brookings Papers, Vol. I, pp. 327.

⁵⁷ Hernández Laos, Enrique (2003); "Bases teóricas para el estudio del caso mexicano: la existencia de una economía dualista" en Globalización, desigualdad y pobreza: Lecciones de la experiencia mexicana; UAMI-Plaza y Valdés, México, D. F; pp. 57

exportador, en donde contratan trabajadores con conocimientos, habilidades y capacidades adecuadas (*high skilled workers*), lo que algunos deben poseer talentos específicos o sociales, sin bien la teoría neoclásica marca que debe ser a través de la educación escolar y la capacitación laboral. Por otro, el sector que produce bienes de consumo destinados al interior del país, es decir, el sector menos avanzado en términos de progreso tecnológico, en donde se aglutinan la gran mayoría de la población o trabajadores –agrupando a los grupos vulnerables, marginados y en pobreza, en la economía informal– que no necesariamente deben tener los conocimientos, habilidades y capacidades para desempeñar las labores. Por tanto, el primer sector mencionado tiene mejores remuneraciones y condiciones laborales que el segundo; pero éste último, contrata a la mayoría de la población. Sin embargo, la industria maquiladora de exportación y las empresas transnacionales o multinacionales están ligadas a ambos sectores dado las características de que emplean personal. Por un lado, contratan gente con conocimientos y habilidades (se emplean poco trabajo calificado); por otro, se emplean personal no calificado (servicios y principalmente en las maquilas) para desarrollar actividades riesgosas, sin seguridad social y mal remuneradas.

En el contexto mundial de una globalización económica con las características mencionadas, genera desigualdad de ingreso y consecuencias sociales. Debido a que para el acceso de bienes básicos e intermedios, es necesario poseer un ingreso para adquirirlos en el mercado. En este sentido, la adquisición de conocimientos superior para acceder al sector ligado a la exportación con alto contenido tecnológico-Informático-científico, es necesario todo una serie de bienes o medios, como un empleo y así el ingreso, para adquirir la salud, educación (capacidades), vivienda (espacio) y cultura. Por supuesto en una economía de libre mercado, en donde pregonaba una ideología individualista (neoliberal).

2.4.4.3 El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

La inserción de México en la Integración económica mundial es por medio –principalmente– del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y Canadá tuvo las principales características: i) Adoptó reformas económicas durante la crisis de la deuda en 1982, una reconfiguración de la economía nacional, como la liberalización del mercado nacional a las inversiones extranjeras y libre tránsito de mercancías (en la práctica existen restricciones a las mercancías nacionales); ii) una negociación asimétrica, el beneficio es mayor para los vecinos del norte debido que imponen restricciones de carácter no arancelario a los productos mexicanos; iii) las empresas nacionales oligopólicas ligadas a la exportación son pocas, y son las anteriormente ya tenía presencia en el mercado norteamericano.

Entre los efectos más destacados del TLCAN en México⁵⁸ son: i) desarticulación de las cadenas productivas; ii) el desmantelamiento de la política agropecuaria para los productores nacionales; iii) la ausencia de una política industrial para impulsar una industrialización con fines de mejorar la oferta productiva; iv) el beneficio de unas cuantas empresas –por el modelo económico– y la desigualdad de ingresos en las clases medias y bajas; v) el TLC se ha agotado debido a la presencia de otros competidores con las mismas ventajas competitivas de México en el mercado norteamericano, en este sentido, lo posterior sería la negociación entre los recursos energéticos (petróleo y electricidad) por un acuerdo migratorio.

⁵⁸ Gazol Sánchez, Antonio (2004); Diez años del TLCAN: una visión al futuro; en la Revista de Economía – UNAM; No. 3 Septiembre-Diciembre; México, D. F. pp. 9

CAPÍTULO 3.

"LA POLÍTICA SOCIAL DE ATENCIÓN A LA EDUCACIÓN EN MÉXICO"

Introducción

La política social destinada a la educación en México ha estado marcada durante todos los gobiernos nacionales, como una de las grandes prioridades en los planes nacionales de desarrollo y del sector correspondiente. Durante el siglo XX, localizamos dos momentos claves en la Intervención de políticas educativas: primero, el gran impulso a la educación en el período posrevolucionario por José Vasconcelos, con la creación de espacios educativos para atender a la demanda educativa; segundo, la descentralización de la educación con el programa de modernización educativa en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, para brindarle la calidad a los espacios educativos. Además, la participación del gasto educativo en la política social es una variable importante para el desempeño educativo en el país, pero no sólo en términos cuantitativos, sino cualitativos en el sector educativo.

La forma de concebir a la educación desde un enfoque nacionalista con la formación de cuadros para la industria en México, fue importante durante el período posrevolucionario. Sin embargo, a partir de la década de los años ochenta es reconfigurada la noción de la educación; si no también el conocimiento, como base para el crecimiento y desarrollo económico. Lo anterior ha repercutido en los planes de desarrollo del sector educativo, como se muestra en el plan de desarrollo educativo de la presente administración Fox. En el cual, el compromiso es con la calidad de la educación en todos los niveles, con la implementación de algunos proyectos sexenales como la enciclopedia y escuelas de calidad. Adicionalmente, los programas para la desigualdad educativa con graves rezagos en el sector o mejor llamados programas de compensación educativa.

Por último, destacar los retos de la política social en materia educativa. Por un lado, los rezagos en educación básica y acorde con los objetivos del milenio del programa de desarrollo humano de la ONU. Por otro, el desarrollo y la consolidación de los proyectos con gran contenido científico y tecnológico-informático, lo cual ha sido el motor de crecimiento económico durante la década de los años noventa y principios del nuevo milenio.

3.1 Antecedentes de la política social en materia educativa

Durante el siglo XX ubicamos dos momentos importantes, en donde existieron modificaciones en materia educativa. Primero, en el período revolucionario, con la participación de José Vasconcelos, quién impulsó la educación popular. Al mismo tiempo, la educación indígena, la rural, la técnica y la urbana; creando redes de bibliotecas –fomentando la lectura y la impresión de publicaciones–, misiones culturales y escuelas normales. Segundo, el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, impulsada en la administración de Carlos Salinas de Gortari, y consolidada en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000).

3.1.1 Programas educativos de sexenios 1977-82, 83-88, 89-94 y 95-2000

En el siguiente apartado describiremos los principales rasgos de los programas del sector educativo en diferentes administraciones en México. Desde el gobierno de José López Portillo (1976-1982) hasta la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León. En general, continuo con una línea de continuidad de niveles de cobertura y expansión; calidad y aprendizaje; y relación con el sector productivo–empresarial.

El gobierno de José López Portillo, a través del Plan Nacional de Educación (1977–1982), cabe destacar en éste documento la lucha en contra de la desigualdad educativa, y así, la del Ingreso. Se establece el programa de desconcentración administrativa, el cual pretendía (no logró éxito) avanzar en el proceso de descentralización transfiriendo, de manera total, las funciones centrales a los estados.

En la administración de Miguel de la Madrid planteó en el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, como una revolución educativa, que consistió en abandonar el modelo de centralización educativa para iniciar el proceso de descentralización de forma gradual; éste puede considerarse el inicio de la propuesta de la modernización educación en la siguiente administración.

La política educativa de la administración de Carlos Salinas, fue una propuesta de reformas constitucionales, creación de una nueva Ley General de Educación y el Programa para la Modernización Educativa (1989-1994), en donde se planteó la necesidad de reestructurar planes, programas y el nuevo federalismo educativo.

Las reformas constitucionales fueron la ampliación de la obligatoriedad educativa hasta la secundaria, y derogar la prohibición a las corporaciones religiosas y ministros de cultos de intervenir en forma alguna en planteles en que se imparta educación en todas sus modalidades.

En el Programa de Modernización Educativa se plantea el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANME). En éste se admite la cobertura insuficiente, la baja calidad del servicio y la extrema concentración y burocratización de

la SEP. Para resolver éste, se acordó con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), en este caso con la líder Elba Esther Gordillo y las autoridades educativas; transferir la infraestructura de escuelas y maestros, y la administración de recursos del gobierno federal a los gobiernos estatales; el llamado "nuevo federalismo educativo". Pero, la Secretaría de Educación Pública (SEP) –organismo dependiente del ejecutivo federal– conservará las responsabilidades de supervisión, planeación, elaborar libros de texto gratuitos, planes y programas de la extensión en las modalidades del sistema educativa nacional.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, el Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000), define un conjunto de acciones para consolidar innovaciones que están en marcha a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. En donde se realiza énfasis en la federalización, para mejorar la prestación de los servicios y las modalidades diversas conforme a cada estado o región; sin afectar la unidad de la educación nacional⁵⁹.

3.1.2 Descripción de la política educativa de 1976–2000

En la implementación de diferentes programas en el sector educativo durante las administraciones de 1976 a 2000, tuvieron impactos de tipo legal, económico y social. En este sentido, la descripción de la política educativa en las diferentes modalidades, destacando en el nivel básico.

En años anteriores, específicamente en la administración de Luis Echeverría, en 1971 surgen el Colegio de Ciencias y Humanidad (CCH) dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México; en mismo año se transforman las escuelas vocacionales en Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYT) dependientes del Instituto Politécnico Nacional; en 1973 el Colegio de Bachilleres (CB) dependiente de la SEP; y en 1974 se creó la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).

El impulso a la alfabetización de adultos se da con gran intensidad en el período José López Portillo, en la cual, la tarea no era sólo alfabetizar sino proporcionar la certificación de la educación básica. En 1981 se creó el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), con el propósito de promover, organizar e impartir educación básica para adultos. En 1977, se inaugura el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) con la idea de preparar los técnicos medios que el aparato productivo requiera.

En el programa de Modernización Educativa en 1993, se propuso articular los planes y programas de los tres niveles de la educación básica: preescolar, primaria y secundaria; siguiendo criterios de calidad, equidad y productividad. En el caso del preescolar se estructuró con base en el principio de globalización, el cual considera el

⁵⁹ SEP (1995); Programa de Desarrollo Educativo, Gobierno de Ernesto Zedillo; pp. 3.

desarrollo infantil como un proceso integral en el que existe una interdependencia de los elementos que lo conforman: afectividad, motricidad, cognitividad y sociabilidad. Por el lado del magisterio, se elaboró el programa de carrera magisterial para el profesorado, principalmente del nivel básico, en base de incentivos económicos por la labor en el aula con los alumnos y por el nivel de conocimientos.

Además, el programa educativo, pone de relieve las siguientes deficiencias: la insuficiente cobertura y calidad, falta de articulación entre los ciclos escolares, elevada proporción de repetición en primaria y secundaria, excesiva concentración administrativa, precariedad en las condiciones (salariales, laborales, sociales) del magisterio. Por otro lado, la necesidad de reformas institucionales y la descentralización de los sistemas educativos.

Sin embargo, en la práctica el "nuevo federalismo educativo", sólo fue una descentralización administrativa y no de los planes y programas de estudio de los niveles básicos, porque la conducción de éstos, la sigue teniendo el gobierno federal por medio de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

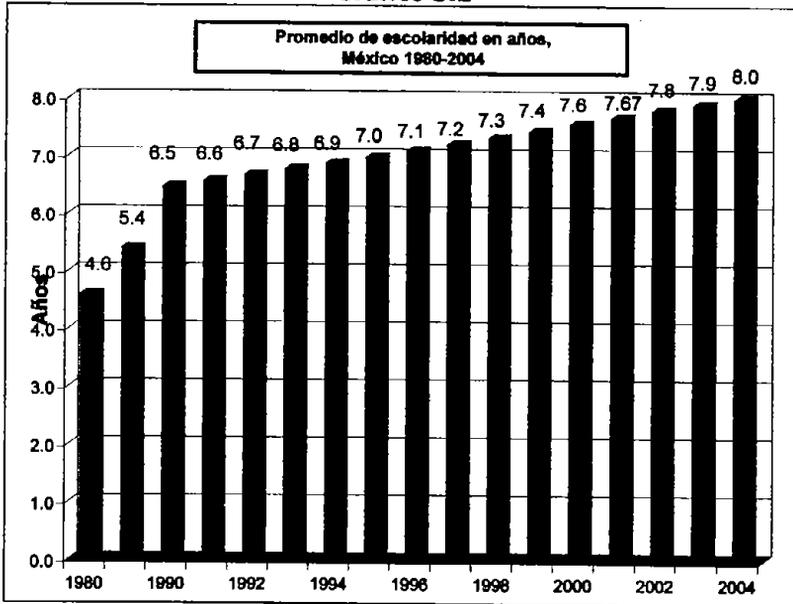
Dentro de los programas sociales destinada a la educación en las zonas de marginación y pobreza; se ubica el PRONASOL en su componente educativo. En la siguiente administración cambia de nombre y matices al Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), igual en su componente educativo, principalmente en el otorgamiento de becas a los estudiantes de educación básica y útiles escolares. Un programa adicional que inicia en la administración de Salinas es el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) en las zonas rurales y marginadas. Con la atención tanto a la demanda y a la oferta educativa. Posteriormente, cambiaría el nombre a Programa Integral de Atención al Rezago Educativo (PIARE).

Los dos últimos programas descritos con anterioridad, los comporten y dan una continuidad de ellos, tanto la administración de Salinas y Zedillo, pero existe un cambio más exhaustivo en la selección de beneficiarios de los programas.

En el período de Zedillo abandonó, como prioridad, los elementos pedagógicos y sólo se preocupó por elevar la atención a la demanda en el ámbito preescolar, primario y secundario en la educación básica. En el ámbito de la educación media superior y superior, se impulsa la iniciativa privada para crear espacios en esta modalidad que cubran la demanda de los estudiantes rechazados de las instituciones públicas, pero también cubrir los estratos de altos ingresos, así el Ingreso de universidades extranjeras en el país. La aparición del Centro Nacional de Evaluación Educativa (CENEVAL) para aplicar por primer ocasión el examen único de ingreso al medio superior en 1999; como también, evaluar y certificar estudios de nivel superior y posgrado. Por último, en este sexenio se crearon las Universidad Tecnológicas (UT) en todo el país, para la creación de cuadros "técnicos profesionales" para la Inversión Extranjera Directa.

Por último, el promedio de escolaridad de los mexicanos es de 8 años en 2004. Resultado de las políticas públicas de gobiernos anteriores, pero especialmente de la política educativa. En 1980, el promedio de escolaridad fue de 4.6 años, es decir, 3.4 años aumento durante el período de implementación de políticas de libre mercado.

Gráfico 3.1



Fuente: Elaboración propia en base a informes del Gobierno de México

Nota: El año 2004 es una estimación de la SEP.

3.1.3 La educación con el fin de formar un nacionalismo: creación de cuadros para la industria

El modelo fordista estaba diseñado para ser empleado para la creación de cadenas productivas y el desarrollo de las industrias de forma horizontal. Es decir, un desarrollo interindustrial o interempresa nacionales. La creación de instituciones públicas ayudaba con la finalidad de crear cuadros profesionales para la industria nacional, congruente con el establecimiento de la política industrial de esa época. No obstante, la vinculación de lo anterior, al modelo de sustitución de importaciones e industrialización (MSI). En este sentido, el crecimiento del gasto público en educación y la creación de espacios educativos; así se origina el aumento de la matrícula escolar, principalmente de las clases medias. En ese modelo, la educación tiene un sentido nacionalista, necesario para la justicia social; como también, para la disminución de las desigualdades económicas y sociales.

El fin de modelo fordista llega a su desgaste cuando pierde su eficacia con el uso de tecnologías avanzadas y la Integración de mercados, a finales de la década de los años setenta. Pero, principalmente al inicio de la década de los ochenta, con la aplicación de las políticas económicas de corte neoliberal y una nueva división del trabajo. En donde el nuevo eje de crecimiento⁶⁰ es por medio de la inversión extranjera directa (IED) y la Industria de manufactura de exportación, y no por la política industrial de corte nacional. Por tanto, el cambio de la mecanización y uso de gran cantidad de fuerza de trabajo a utilizar tecnologías sofisticadas con contenido científico e Informático.

3.1.4 El gasto público educativo y la matrícula

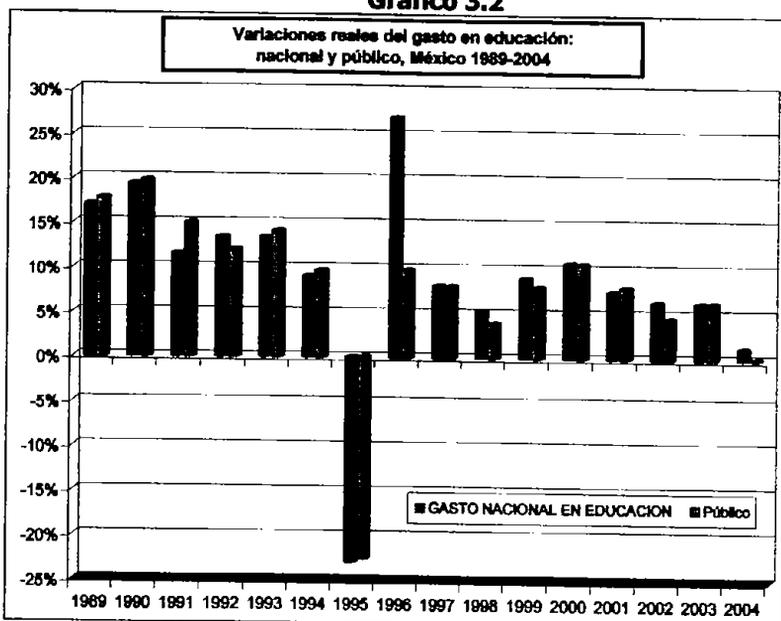
La gran expansión del gasto público educativo se da en los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo, debido al crecimiento económico y del gasto social. En este sentido, repercute en la matrícula escolar de todos los niveles, y así, en mejores alcances en la cobertura escolar, y creación principalmente de escuelas de nivel básico. Pero los recursos económicos destinados a la educación, no tenían un control rígido, sino flexible. Además, no existían mecanismos de evaluación y efectividad de los recursos utilizados en los proyectos y programas educativos.

Durante la década de los años ochenta, se redujeron considerablemente los recursos financiero, debido a la crisis económicas que atravesaba el país. El sistema educativo⁶¹ es afectado, reduciendo los programas de expansión y matriculación, becas, salarios del magisterio. El gasto social y específicamente en el educativo, fueron las variables clave para realizar recortes presupuestarios durante la crisis de la deuda y las posteriores crisis económicas. Las caídas del gasto educativo en nacional (GNE), habían sido principalmente por la caída del gasto público en educación (GPbE), el cual tenía gran importancia dentro del GNE. Los decrementos tanto del GNE y GPb fueron negativos del 20% al 30% con respecto a sus años de estudio. Por ejemplo, en los años 1982-1983 y 1986-1987. En el gráfico 3.2, observamos las trayectorias del GNE y el GPb de 1989 a 2004; hasta 1994, el GPbE había marcado el crecimiento del GNE. Posterior a éste, el gasto privado educativo (GPVE) se incrementa más que el público. En 1994, el GNE y GPbE tuvieron una caída de aproximadamente de 23 puntos porcentuales con respecto al año anterior. En el siguiente año, el GNE creció casi el 27%, debido a la reforma constitucional del artículo 3ro, relacionado a la participación de la iniciativa privada en el sector educativo. A partir de la administración de Vicente Fox, el GPbE no ha estado creciendo a más de 5 puntos porcentuales; y el GNE ha estado creciendo a tasas mayores del 6% promedio anual.

⁶⁰ Las políticas de crecimiento económico en modelo neoliberal son diferentes para los países desarrollados y en desarrollo. El nuevo modelo económico es destinado para los países en desarrollo, es decir, una dependencia absoluta de los países industrializados.

⁶¹ Melgar, Ivonne (2002); "Política educativa: Finanzas educativas y el efecto de la crisis"; en Revista Educación 2001. No.12. México, D. F., pp. 78.

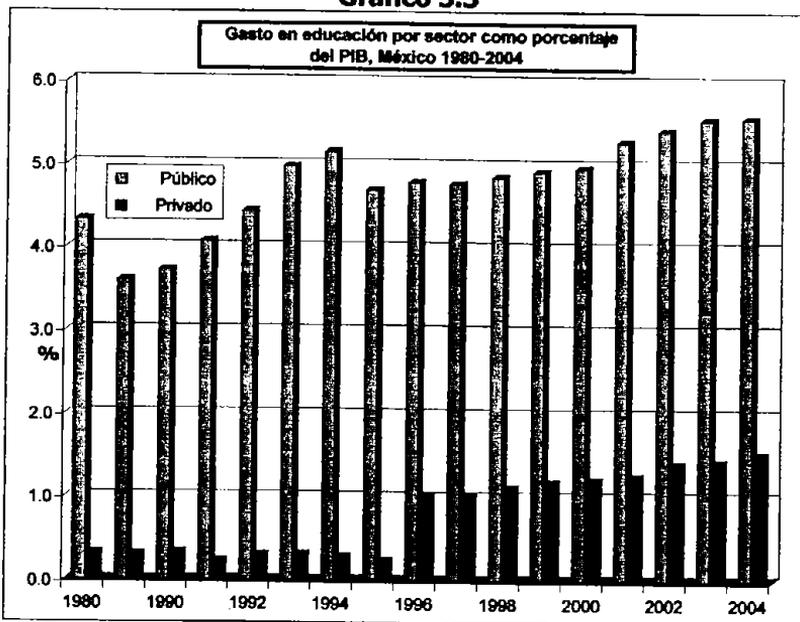
Gráfico 3.2



En el gráfico 3.3, se muestran el GPbE y GpvE como porcentaje del PIB. El GPbE fue menor al 5% del PIB durante la década de los años ochenta y noventa, con excepción del año electoral de 1994 con 5.15%. Posteriormente, en la administración de Fox, el GPbE recupera a ser mayor al 5% del PIB. Sin embargo, el GPvE ha estado manteniendo la tendencia de crecer como porcentaje del PIB. A partir de 1996 hasta 2004, el GPbE tiene una trayectoria mayor al 1% del PIB. En este sentido, la presente administración propuso la meta de alcanzar el 8% del PIB destinado a la educación; será posible a través del incremento del gasto privado en educación.

En cuanto a la matrícula escolar del sistema escolarizado en México, tiene una tasa de crecimiento promedio anual de 1971-72 a 1978-79 del 6% en donde fue conocida como gran expansión de espacios educativos. Mientras que en el ciclo escolar 1979-80 fue el mayor crecimiento registrado durante las últimas dos décadas mayor al 8%. Pero durante los ciclos de 1987-88 a 1990-91, la variable señalada tiene caídas y estancamiento. La mayor caída de la matrícula en las últimas tres décadas fue en 1989-90 aproximada al 1%. En el gobierno de Fox, la matrícula tiene una tasa de crecimiento promedio anual de alrededor del 2% (véase en el Gráfico 3.4).

Gráfico 3.3



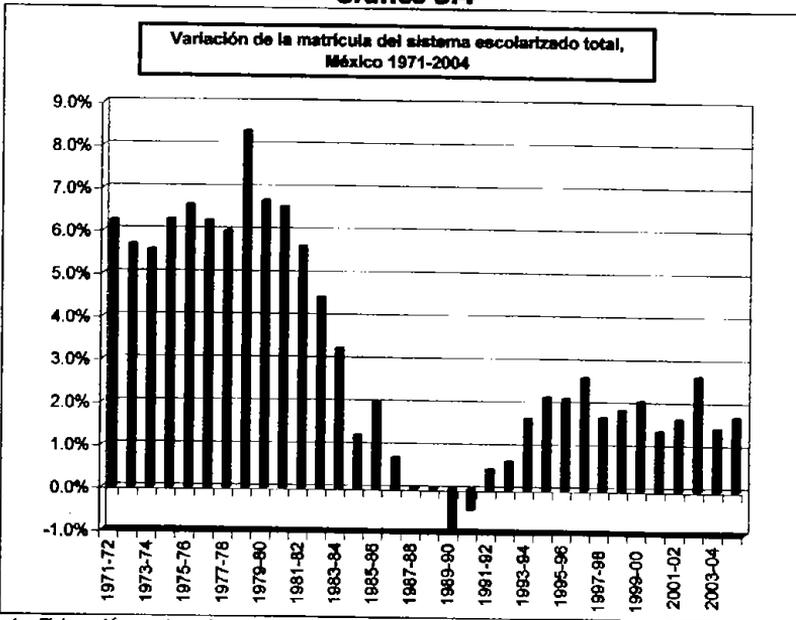
Fuente: Elaboración propia en base a informes del Gobierno de México

Nota: El año 2004 es una estimación de la SEP.

La matrícula del sistema escolarizado por sector público y privado, han tenido comportamientos variables en sus respectivas tasas de crecimiento anual. Durante la década de los años setenta y principios de los ochenta⁶², las mejores tasas de crecimiento, las obtiene el sector público a través de la expansión del gasto público educativo. A finales de los ochenta y principios de los noventa hasta en el nuevo milenio, el sector privado empieza a tener un mejor comportamiento que el público, con excepción a los ciclos escolares 1993-94 y 1995-96, donde obtienen tasas de crecimiento negativas. Pero, a partir del ciclo 1996-97 tiene tasas de crecimiento mayor al 5, mientras la más alta de todas, es en el ciclo 1990-00 con el 8.8%. En la administración foxista, la matrícula escolar privada tienen una tasa de crecimiento promedio anual de 2.5%. Por otro lado, la matrícula del sector público ha mantenido tasas de crecimiento promedio anual menores al 2% durante la década de los noventa y principios del siglo XXI. Esto tiene varias interpretaciones, pero sin duda alguna el sector privado es más dinámico para la matriculación estudiantil en los últimos años. (Gráfico 3.5)

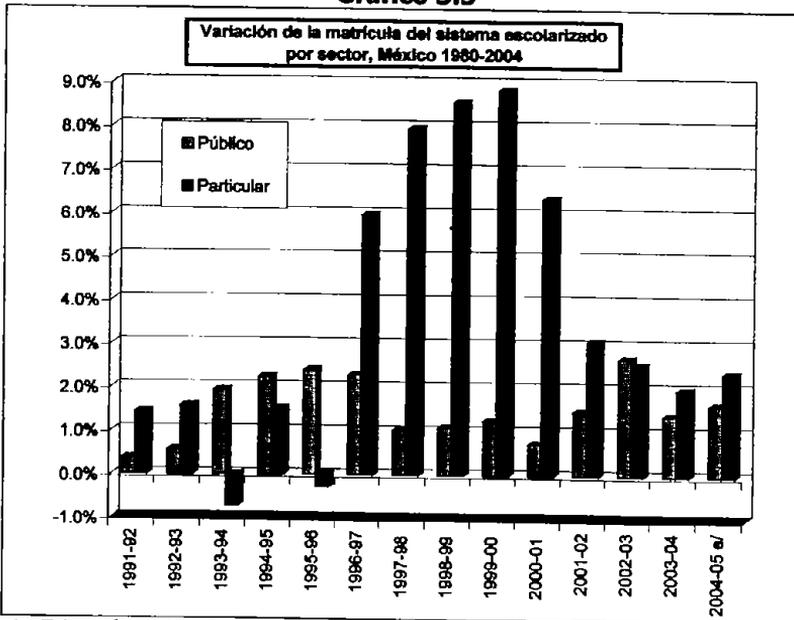
⁶² Hayashi Martínez, Laureano (1996); La educación mexicana en cifras; El Nacional; México; D. F., pp. 65.

Gráfico 3.4



Fuente: Elaboración propia en base a informes del Gobierno de México
 Nota: El año 2004 es una estimación de la SEP.

Gráfico 3.5



Fuente: Elaboración propia en base a informes del Gobierno de México

3.2 La educación en el actual modelo de crecimiento económico

El inicio de un nuevo modelo de desarrollo económico, exige que la política educativa y los sistemas educativos, se vinculen en un marco de modernización y de los procesos de globalización de la economía mexicana. En donde el conocimiento y la economía son el eje de las políticas educativas. Los conceptos de investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, innovación, ciencia popular y efecto social de la ciencia y tecnología, han sido importantes para el nuevo modelo desarrollo educativo ligado a la economía.

3.2.1 La visión de los organismos financieros internacionales

Los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), promueven e influyen en la política social en materia educativa⁶³. Para las instituciones anteriores, la educación constituye un aspecto central, que es la relación entre la producción de bienes y servicios, la productividad, la competitividad, obtención de un ingreso bien remunerado y la disminución de la pobreza.

Para estos organismos internacionales, la idea de que el capital humano por medio de la educación y las capacidades científicas constituyen el principal instrumento de competitividad de las economías nacionales; idea que se fundamenta en la fuerte vinculación entre la capacitación de la fuerza laboral, el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación, y el proceso de innovación tecnológica-científica. Una educación con un enfoque económico, donde es relevante para la producción y la globalización⁶⁴, lo cual es la eficiencia lo que considera a los individuos como factores productivos y recursos para el desarrollo económico. Además, la mercantilización de la educación es la noción de los organismos financieros, en contraparte de la concepción de un derecho social e intangible.

En la década de los ochenta y noventa, el Banco Mundial⁶⁵ fomenta una política educativa con los principios: de un mínimo de alcance de educación para todos, criterios selectivos para la educación, un sistema educativo eficiente y la igualdad de oportunidades. Las propuestas educativas están acompañadas de las políticas de ajuste estructural y estabilización que promueven estos organismos. Una propuesta del mismo, es que el Estado debe dar mayor prioridad a los programas de educación básica (como el PAREIB, Enciclopedia, Oportunidades-Educativo y Escuelas de Calidad); y menor

⁶³ Bracho, Teresa (1998). El Banco Mundial al problema educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial, México, CIDE, pp. 45

⁶⁴ Sánchez Cerón, Manuel (2001); "Influencia del BM y la CEPAL en las tendencias educativas recientes de algunos países latinoamericanos"; en Revista latinoamericana de estudios educativos; Centro de Estudios Educativos, Año XXXI, Número 4, México, D. F., pp. 55-91.

⁶⁵ World Bank (1998); Education and inequality of the income in Mexico; Working Paper´s World Bank, New York, U.S.A

importancia a la educación superior. Ésta última, debe de ser impartida e impulsada por las instituciones privadas educativas.

Por último, la influencia de los organismos Intencionales, como el Banco Mundial en las decisiones y recomendaciones de estrategias, planes y programas en la educación para los países en desarrollo como México, es gran peso. Un ejemplo, lo muestra el programa de modernización educativa con los documentos del Banco Mundial. Por tanto, los préstamos otorgados por el BM a los países en desarrollo están condicionados por la implementación de políticas públicas que dicta dicho organismo.

3.2.2 Conocimiento, eje transformador de la economía

Uno de los organismos internacionales multilaterales que promueven la idea de la "Educación y Conocimiento"⁶⁶: ejes de la transformación productiva con equidad", es principalmente la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Para éste, en el ámbito internacional, el factor central del nuevo paradigma productivo es el conocimiento, y la transformación educativa es un factor clave para lograr la innovación y creatividad para lograr la equidad. Es el elemento central del período posindustrial y de la nueva economía consolidada en desarrollo de la industria de tecnologías de Información.

Desde la teoría neoclásica económica, se han destacado el papel del conocimiento en el proceso del desarrollo económico. En donde se planea que el crecimiento económico está asociado al desarrollo tecnológico y el nivel educacional. En donde la inversión en capital humano es vital el crecimiento de todos los sectores productivos. El papel de las capacidades de innovación y creatividad, son consideradas factores esenciales en el campo de la tecnología y el desarrollo. Por tanto, el conocimiento tienen una relación directa con el desarrollo tecnológico-informático y científico. En este sentido, se cumple el papel central para alcanzar una dinámica sustentable de crecimiento de largo plazo. En donde, las modificaciones de sistemas educativos y de capacitación, son básicas para emprender la estrategia de crecimiento económico. Entonces, el conocimiento se asimila y reduce en el marco de desarrollo productivo y tecnológico; y el sistema educativo como la base de la producción de conocimiento dentro del marco de los procesos productivos.

Sin embargo, la estrategia de la Cepal también, está diseñada para la inserción abierta y competitiva en la economía global, lo que requiere una transformación productiva. Por tanto, se requiere un cambio en el paradigma educativo, de desarrollo de capacidades cognitivas y actitudes básicas orientadas hacia la creatividad; y una actualización de valores que exige la nueva etapa de modernización. Entre algunos componentes fundamentales de la propuesta es la "competitividad" como objetivo, el

⁶⁶ CEPAL (1992); "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", Santiago de Chile, Naciones Unidas-Cepal, pp. 35

"desempeño" como lineamiento de política y la "descentralización" como componente del esquema institucional. Inclusive, existen características primordiales para la propuesta; uno, sistémica pues considera todas las vinculaciones entre los distintos componentes del problema (desarrollo productivo-educación-ciencia y tecnología); y dos; el gran énfasis en la reforma institucional para llevar a cabo el cambio de rumbo económico.

En lo anterior, debemos de señalar que los problemas sociales y económicos se transfieren de esos ámbitos, al educativo. Es decir, una crisis estructural de la economía a la inestabilidad del sistema educativo. Sin embargo, quienes promueven la estrategia antes señalada; proponen que al resolver los problemas educativos, se podrían solucionar también los de tipo social y económico.

3.2.3 La iniciativa privada en la educación

El documento que inicia y promueve —a gran magnitud— la intervención de la iniciativa privada en el ámbito educativo es el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. Adicionando a esto, se realizaron cambios constitucionales en el artículo tercero, relativo a la educación. En donde, introdujo la impartición de educación a particulares, en algunos casos una vinculación de particulares y corporaciones religiosas.

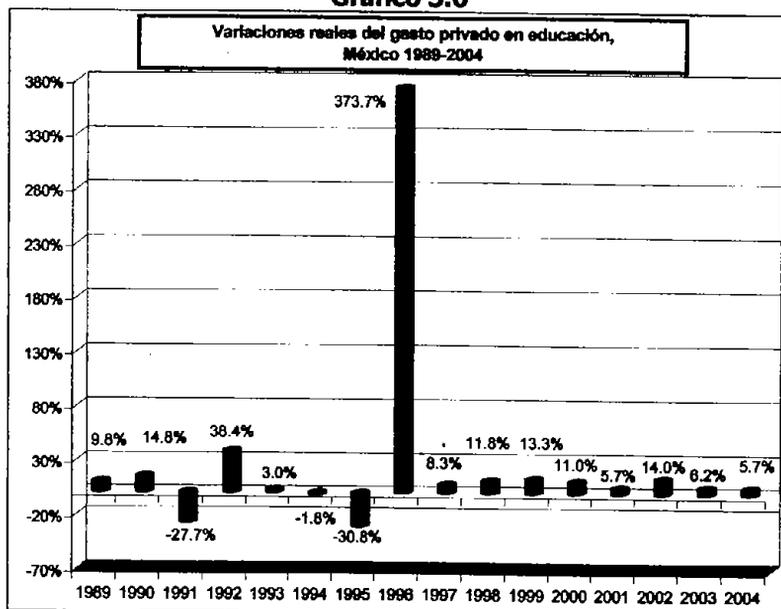
El crecimiento de las instituciones educativas privadas está estrechamente vinculado al cambio del modelo económico a uno de libre mercado. En este sentido, la ideología neoliberal menciona "una participación activa de la iniciativa privada en oferta de los servicios de educación", mientras el Estado sólo se mantenga como el agente regulador de las actividades educativas, acorde con las exigencias de modernización (competitividad por medio del uso de tecnologías, productividad, y calidad de estándares Internacionales). Además, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América Norte (TLCAN) y el proceso de integración a la globalización económica-financiera. En este sentido, el sector privado aparece como la opción para desempeñar la modernización educativa con las exigencias de un mundo global. Algunos objetivos de la participación de particulares en ámbito destacan los siguientes: 1) introducir en los programas de estudio "valores de laboriosidad, responsabilidad, superación personal, productividad y competitividad"; 2) acuerdos que logren la participación social y productiva en el desarrollo de proyectos; 3) crear comisiones de enlace entre el sector productivo y la academia para realizar contratos de Investigación y desarrollo tecnológico; 4) creación de comisiones que administren un fondo nacional (privada y pública) para el desarrollo de la investigación y otra para el otorgamiento de becas.

Por otro lado, la educación privada opera con criterios de rentabilidad, principalmente el destino es el nivel superior en ciudades urbanas, y no, en niveles de educación básica de áreas rurales. Además no realizan inversiones en investigación y desarrollo científico; en donde se enfocarían en profesiones de las ciencias exactas,

naturales o de salud. Su concentración es básicamente en áreas económico-administrativas y tecnológicas.

Para representar la actuación de la iniciativa privada en el sector educativo; mostraremos el comportamiento del gasto privado en educación. El crecimiento mayor de este gasto es del 373% en el año 1996, donde existe una gran inversión y participación de los particulares en el sistema educativo mexicano. En este hecho, es congruente por la modificación constitucional del artículo 3ro y del Programa de Modernización Educativa 1989-1994. Del lapso de 1997 a 2004, el gasto privado ha estado manteniendo una tasa de crecimiento promedio anual del 9.5%. Y solamente en 1991 y 1995, las variables señalada, tuvo una tasa de crecimiento negativa de 27% y 30%, respectivamente. Para concluir, la inversión privada en la educación ha sido más dinámica que la pública en los últimos años, debido a las reformas económicas que repercuten en el ámbito educativo.

Gráfico 3.6



Fuente: Elaboración propia en base a informes del Gobierno de México

Nota: El año 2004 es una estimación de la SEP.

3.3 Política educativa de la actual administración

La actual política educativa de la administración de Vicente Fox, ha estado teniendo las mismas estrategias de anteriores sexenios y las líneas de acción que dictan los organismos financieros internacionales. Describiremos los principales programas educativo desarrollados durante la presente administración.

3.3.1 Programa de desarrollo educativo (2001–2006)

La política educativa tiene como propósitos generales promover la competitividad, productividad y el desarrollo humano. Y las líneas a seguir para conseguir esos propósitos son: i) expansión del sistema para generar oportunidades educativas a toda la población; ii) eliminar la exclusión por causas económicas; iii) "Informatización" del sistema educativo para la vinculación de la población escolar con las tecnologías informáticas y de comunicación (principalmente) en el nivel básico; iv) brindar una educación de calidad en todos los niveles, a través de la actualización de programas y planes de estudio acordes a una realidad internacional; v) coordinación y descentralización del sistema. Lo anterior, se encuentra plasmado en el Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-2006, el cual tiene como principios: promover la equidad, calidad, vanguardia y el federalismo en la educación. En el mismo sentido, sintetizo la posición del gobierno federal acerca de las necesidades educativas requeridas para el país que son las siguientes:

- La situación es particularmente grave en las entidades y regiones de mayor marginación y entre los grupos más vulnerables, como los indígenas, los campesinos y los migrantes. Por ello la cobertura y la equidad constituyen el reto fundamental para todos los tipos de educación en el país.
- El reto de elevar la calidad es de gran importancia, debido a la inserción del país al proceso de globalización –exigencias de competitividad–. Las evaluaciones internacionales nos muestran deficiencias en nuestro sistema educativo nacional. Por tanto, una educación de calidad desigual no puede considerarse equitativa.
- Un desafío más para la educación mexicana es alcanzar una mejor integración y una gestión más eficaz, en la perspectiva de las modernas organizaciones que aprenden y relacionamos con las condiciones cambiantes de su entorno.

Respondiendo al diagnóstico anterior, algunas de las principales iniciativas que responden al diseño de política educativa del sexenio son: el Programa de Escuelas de Calidad; el Programa de Expansión del Uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Educación Básica o mejor conocido como programa "e-educación"; y los programas destinados para desigualdad educativa.

3.3.1.1 Las escuelas de calidad

El programa de escuelas de calidad, es uno de más representativos dentro de la política educativa del gobierno de Vicente Fox. El cual responde a uno de los principios del PNE 2001: la calidad educativa en todas sus modalidades, específicamente en el nivel básico.

Según el PNE, las escuelas de calidad deberán principalmente perseguir dos objetivos generales: 1) proporcionar los elementos necesarios para que cada comunidad escolar construya, impulse y mejore su propio proyecto escolar; 2) fortalecer las competencias y habilidades profesionales de los maestros mediante acciones de formación continua. Adicionalmente un objetivo particular del mismo programa dice:

*"Promover la transformación de la organización y funcionamiento de las escuelas básicas para asegurar que el personal docente y directivo de cada escuela asuma la responsabilidad por los resultados educativos, y se comprometa con el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación"*⁶⁷.

Referente a las líneas de acciones para programa se resumen en las siguientes: i) fortalecer y ampliar las funciones del director y de los supervisores; ii) reorientar las tareas de los equipos técnico-pedagógicos; iii) construir modelos adecuados de organización y funcionamiento para promover el mejoramiento del proyecto en las escuelas de tiempo completo y ampliar el número de planteles con este esquema; iv) crear un programa de incentivos para la innovación en el proyecto escolar; vi) mejorar la infraestructura y el equipamiento escolar, necesidades que tienen los centros escolares en el Distrito Federal.

Los apoyos que brindan al "Programa de escuelas de calidad" son en forma monetaria; van desde \$50 a 250 mil pesos. Los fondos del programa son orientados de la siguiente manera: el 75% de son utilizados para útiles escolares, equipo, material didáctico, y el 25% son para la docencia, rehabilitación y construcción de aulas escolares.

En resumen, el programa del presente sexenio; pretende introducir un nuevo modelo de autogestión, delegar en la sociedad las responsabilidades del Estado. Éste sólo debe aparecer como el agente para financiar los proyectos educativos destinados a escuelas de áreas urbanas. Es decir, -como lo señala el objetivo general del programa- la educación es responsabilidad de la sociedad. Algunas desventajas del programa son: que no incluyen a las escuelas multigrado y condicionan los recursos a la coinversión. Es decir, la mano de obra en alguna construcción o rehabilitación es por parte de los padres de familia bajo la dirección de las autoridades escolares. Además, que la infraestructura de escuelas está cubierta por la política social universal.

⁶⁷ Presidencia de la República (2001); Programa Nacional de Educación 2001-2006, Gobierno de Vicente Fox, México, D. F., pp. 164.

3.3.1.2 E-educativo: Enciclomedia

El *Programa de Expansión del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Educación Básica*, es el proyecto del sexenio para una nueva sociedad. En donde el conocimiento es el eje del cambio acelerado y con el uso tecnologías de la información y la comunicación (TIC), así como en la acumulación y diversificación del conocimiento. La tecnología es la convergencia global de los medios masivos de comunicación, las telecomunicaciones y los sistemas de procesamiento de información.

El PNE, el programa persigue los siguientes objetivos: 1) impulsarán el uso, expansión y desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, así como la producción de materiales audiovisuales e informáticos que favorezcan el aprendizaje; 2) desarrollar el uso de las TIC para la educación básica e impulsar la producción, distribución y fomento del uso eficaz en la escuela de materiales educativos audiovisuales e informáticos.

Referente a las líneas de acciones para programa se resumen en las siguientes: i) fomentar, entre la comunidad estudiantil, la cultura de uso de las TIC; ii) desarrollar y adquirir materiales educativos audiovisuales e informáticos, pertinentes y de calidad; iii) facilitar, mediante el uso de TIC, el acceso a múltiples fuentes de información para alentar la diversidad de puntos de vista en el aula; iv) ampliar y fortalecer, en coordinación con las entidades federativas, el equipamiento de recepción en las escuelas primarias y secundarias en materia de TIC.

Algunos subprogramas que integran el programa mencionado son: 1) *Expansión de la Red Escolar de Informática Educativa*, incrementa el número de escuelas secundarias equipadas para operar el modelo de Secundaria para el Siglo XXI; 2) *Enseñanza de las Ciencias y las Matemáticas con Tecnología en la Educación Secundaria*, un modelo de incorporación de las TIC a la escuela primaria, para la enseñanza de las matemáticas y las ciencias. Con la finalidad de atender a las escuelas secundarias públicas del país que cuenten con equipo de cómputo.

Y por último el proyecto del gobierno federal para el ámbito señalado, es el *Programa Enciclomedia para la Educación Primaria*. Intenta desarrollar los contenidos en soporte electrónico para incorporar los libros de texto gratuitos de cuarto, quinto y sexto grados de educación primaria, al sistema Enciclomedia. Implantar y en coordinación con las autoridades educativas estatales, el sistema Enciclomedia para su consulta en todas las escuelas en condiciones de incorporar esta tecnología.

En este último programa, en realidad no soluciona los problemas de las escuelas urbanas en cuanto al aprendizaje y calidad de éste. Si no, intenta vincular a la comunidad a la información de tipo tecnológico. Además, el programa es desarrollo por una de las corporaciones transnacionales del mundo como Microsoft. La cuál, ya con los sistemas que vende en el mercado, con esos mismo intenta -y solo con alguna

aportación de Instrumentos educativos por la SEP– la enseñanza para los estudiantes de escuelas primaria.

3.3.1.3 Programas destinados a la desigualdad educativa

En la actualidad, México enfrenta una explosión de conocimiento que parece ilimitada y resulta inmanejable aun para países desarrollados, los cuales cuentan con recursos muy superiores a los nuestros. La acumulación y diversificación de conocimientos hace más dinámica la estructura de las disciplinas, también crecientes en las bases sociales para la generación de conocimientos. En este sentido, la necesidad de ocuparnos de los problemas relacionados con las desigualdades educativas, como es el caso de la deserción, reprobación, Inasistencia y la falta de adquisición de conocimientos y habilidades necesarias del grado escolar estudiado.

Los programas educativos destinados a los grupos vulnerables o en pobreza extrema para generar –capacidades y oportunidades– parte del desarrollo humano en la población son: el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) o programas compensatorios, operados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP), los cuales se centran en los problemas de oferta educativa; y el Programa Oportunidades (antes PROGRESA) en su componente educativo, por la SEDESOL en coordinación con la SEP, el cual se ocupa principalmente de los problemas de la demanda educativa. El propósito de estos programas es compensar las diferencias existentes en las oportunidades educativas de la población nacional.

Un objetivo del programa es canalizar recursos superiores, con base en la inversión por alumno, a la población en condiciones de desventaja y en riesgo de fracaso escolar. Así como integrar y sistematizar políticas y programas compensatorios de educación para mitigar las desigualdades sociales y regionales, y atender la diversidad cultural y lingüística que avanzará hacia la justicia educativa.

Referente a las líneas de acciones para los programas se resumen en las siguientes: i) canalizar la inversión educativa en forma diferenciada, de tal modo que se favorezca a los individuos y grupos de población en situación vulnerable; ii) apoyar la articulación y fortalecimiento de los diversos programas de becas existentes para alumnos de educación primaria y secundaria; y iii) reorientar los programas compensatorios educativos en coordinación con el CONAFE y las dependencias concurrentes, con el propósito de asegurar que efectivamente compensen las diferencias existentes en las oportunidades educativas de la población nacional; iv) promover esquemas de asignación y ejercicio de recursos públicos orientados a la búsqueda de la justicia y la equidad en la educación básica.

Para tener una visión acerca de la operación de los programas compensatorios⁶⁸, destacaremos algunos datos de la información de estos. En el programa Oportunidades en su componente educativo durante el 2004 se atendió alrededor de cinco millones de familias; se reparte cuatro millones de alumnos en la educación básica y un más de medio millón en el medio superior del ciclo escolar 2003-2004. Los apoyos que otorga este programa, son por medio de la entrega de recursos monetarios a las madres que tiene hijos en educación primaria a partir del tercer años hasta nivel bachillerato. Además tiene como objetivo apoyar y orientar la inscripción, permanencia, disminuir la deserción, etc. Pero no ofrece calidad y aprendizaje en los alumnos (según las evaluaciones). Algunas ventajas son el aumento de la matrícula, facilidad de acceso a la educación, permanencia. Las desventajas son la cantidad de becas, calidad educativa que ofrecen, calidad de inmuebles y equipo. En éste último, el PAREIB tiene la función de atender los problemas de infraestructura escolar, materiales escolares, y a las condiciones del profesorado que atiende a los grupos vulnerables que tiene rezago educativo⁶⁹. Aunque los objetivos de éste último, sean mejorar la calidad, permanencia, desempeño y mejorar las condiciones en desventaja escolar de la educación básica pública. No han logrado los resultados de generar las capacidades, habilidades o desempeño educativo para obtener las oportunidades de ingreso o educativas para un nivel posterior.

3.4 Aspectos y retos de las políticas publicas enfocadas en la educación en el nuevo milenio

Las políticas publicas destinadas a la educación en todos sus niveles enfrenta aspectos relevantes en su problemáticas, y a su vez, retos que requieren la participación de todos los agentes que interactúan en el entorno educativo, pero principalmente el Estado, debe ocupar un papel relevante para impartir el servicio señalado; por medio del financiamiento a éste, planes y programas de estudio acordes al entorno de la región o grupo social y una organización entre las entidades Institucionales y al interior de los centros educativos.

Al referimos al derecho de la educación, lo marca el artículo tercero constitucional y la Ley General de Educación (LGE); la educación básica la ubica como obligatorio; a la enseñanza media superior y superior, y la ciencia y tecnología fomentadas por el Estado.

⁶⁸ En el capítulo 5, se aborda el análisis de los programas compensatorios educativos.

⁶⁹ El rezago educativo se define a la población de entre 3-15 años que deberían estudiar en alguno grado escolar de la educación básica. Aunque, se puede definir a partir del artículo tercero constitucional; es decir, parte de la población mayor de 15 años que no tiene primaria y secundaria, y adicionalmente no sabe leer y escribir -aproximadamente existen en estas condiciones 32 millones de mexicanos, de éstos 22 millones están entre 3-15 años de edad-. Pero para fines de esta investigación utilizaremos la primer definición.

Comentaremos algunos señalamientos breves acerca de los problemas y retos del sistema educativo nacional: 1) las desigualdades educativas, 2) bajos niveles de calidad de la educación, 3) limitados espacios educativos, 4) acotadas oportunidades educativas, y 5) consolidar los recursos humanos. Asimismo, el combate al analfabetismo es importante, debido al aumento de analfabetas que deberían ser el foco de atención de las políticas públicas, en el cual es el rezago en cobertura de cualidades.

3.4.1 Disminuir las desigualdades educativas

Para disminuir las desigualdades educativas es necesario el acceso universal a la escuela primaria, eliminación del analfabetismo adulto y mejoría de la calidad y la eficiencia de la educación.

Por medio de los programas compensatorios educativos no solamente deben dirigirse con objetivos de cobertura, matriculación, asistencia, escolaridad, aprendizaje, permanencia, deserción, equidad y reprobación. Si no, la baja calidad de las escuelas en donde asisten los alumnos más pobres proviene de la ausencia de recursos e insumos educativos. No incrementan el rendimiento escolar ni se han desarrollado con equidad. Es necesario cambiar significativamente los niveles de aprendizaje de los estudiantes en estas escuelas en pruebas estandarizadas de rendimiento. En donde las condiciones de aprendizaje deben ser mejores en las escuelas que estudian niños de menores ingresos. Además, las políticas de discriminación positiva deben efectivamente buscar igualar o dar más recursos y atención a los estudiantes de los grupos de menores ingresos. Esto significa no sólo asignar más recursos a la educación de los niños de menores ingresos con relación al pasado, sino más que los que reciben estudiantes en otros grupos de ingresos.

En este sentido, realizamos una serie de propuestas para profundizar la política compensatoria en educación. Por medio de lo siguiente:

- Reconocer la diversidad tanto de nuestra realidad social y cultural como de nuestro sistema educativo. No obstante, profundizar una política compensatoria que atienda de manera especial la gradual profesionalización de los diversos actores del sistema, lo que significa invertir en si recursos humanos a todos los niveles.
- Atenuar las desigualdades educativas existentes en las diferentes regiones y estados del país y, aunado a ello, deberán canalizarse recursos para atender los problemas y contrarrestar las causas que provocan el rezago educativo.
- Realizar una inversión en infraestructura de apoyo a los servicios que brindan los diferentes centros educativos (material didáctico, laboratorios, bibliotecas, centros de documentación, equipos de cómputo y similares).

- El eje de la política educativa, en materia de educación básica, debe concentrarse en corregir las desigualdades de acceso, permanencia y aprovechamiento de los alumnos dentro del sistema y en asegurar una cada vez mayor calidad de los resultados de aprendizaje.
- En educación básica, una parte importante de los problemas fundamentales relacionados con la reprobación, la deserción y el bajo aprovechamiento puede prevenirse mediante una detección y atención temprana de los niños, sobre en los grupos en pobreza extrema. Asimismo, las medidas preventivas del rezago educativo y de los bajos resultados de aprendizaje deben ser especialmente privilegiadas.

3.4.2 Aumento de los niveles educativos con calidad

Uno de los requerimientos para mejorar el sistema educativo es elevar la calidad de los servicios educativos. Las líneas de acción a seguir son: i) mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos; ii) mejorar y abordar íntegramente la situación docente; y iii) asegurar igualdad de oportunidades en el acceso y en la provisión de una educación de similar calidad para todos.

El destinar mayores recursos para igualar e incrementar la calidad de los servicios educativos ofrecidos a los sectores pobres en el campo y la ciudad, a los sectores indígenas y en general a todos los excluidos de los beneficios de la educación básica. Además, la equidad en las oportunidades de acceso, permanencia, egreso, transición a otros niveles educativos, pero sobre todo el aprendizaje. Éste significa una verdadera medida para una política de justicia educativa.

También es necesario evaluar la calidad de la educación mediante la aplicación de los siguientes criterios:

- La equidad en la distribución de oportunidades educativas. Este no solamente se refiere al acceso al sistema escolar, sino también a las probabilidades de permanencia en el mismo, a las de aprobar el grado que se esté cursando, y a las de concluir satisfactoriamente el ciclo educativo correspondiente;
- La relevancia de la educación puede ser apreciada a través del grado en el que la educación satisface efectivamente las necesidades, aspiraciones e intereses de cada uno de los sectores a los cuales se dirige; y adecuarla a las características y posibilidades reales de dicho sectores;
- La eficacia o efectividad de la educación. Se refiere al grado en que la educación alcanza las finalidades intrínsecas a la misma (por ejemplo: la adquisición de determinados conocimientos, el desarrollo de ciertas actitudes y habilidades, así como la internacionalización de determinados valores).
- La eficiencia de la educación; se refiere a la relación obtenida entre los resultados de la educación y los recursos dedicados a la misma.

Un concepto importante para la calidad de la educación son las necesidades de aprendizaje⁷⁰, la cual se entiende como: conocimientos, aptitudes, valores y actitudes que requieren las personas para sobrevivir, vivir con dignidad, continuar aprendiendo y mejorar la calidad de sus vidas y comunidades.

En resumen de este apartado, la calidad de la educación básica está determinada por un conjunto de factores sociales, económicos y culturales; por características de los insumos del sistema educativo; currículos del magisterio; y por procedimientos de agentes que fueron diseñados y preparados, para satisfacer las necesidades de los sectores sociales.

3.4.3 Creación de espacios educativos

Los espacios educativos creados en los años setenta fue un gran avance para la oferta educativa, principalmente en nivel medio superior y superior. En la actualidad, presenciamos una falta de espacios⁷¹ en los niveles mencionados, debido a que la demanda en este ámbito ha superado por mucho a la oferta de espacios educativos. En donde la responsabilidad del Estado es importante para crear los espacios educativos y oportunidades educativas para los jóvenes en edad de cursar algún estudio de Bachillerato o Licenciatura. Por ejemplo, anualmente egresan del sistema nacional educativo a nivel bachillerato alrededor de 100 mil estudiantes, sólo 20 mil son cubiertos por el sistema educativo a nivel superior. Asimismo, la educación superior existe la desigualdad educativa y rezago: el acceso es tan desigual que el 80% de los jóvenes de familias con ingresos medios y altos tiene posibilidades de cursar una licenciatura, el 15% de procedencia de bajos ingresos y el 3% provenientes del sector rural o comunidades indígenas tiene acceso a la educación⁷².

3.4.4 Oportunidades educativas

Las oportunidades educativas son significativas para poder realizar la movilidad social, es decir, para avanzar hacia otros niveles educativos. En este sentido, la educación básica no debe ser el único nivel cursado por las personas para mayores oportunidades de movilidad social. Si bien esta justifica en el sentido que es la base del sistema educativo, es claramente insuficiente desde el punto de vista del aumento de los niveles de vida. No obstante, la participación de los más pobres en los niveles de educación superior, incluyendo que el valor de su trabajo para contribuir al bienestar de sus familias. Esto no significa que la preocupación por la relación entre la educación y

⁷⁰ UNESCO-UNICEF (1993); Necesidades básicas de aprendizaje, estrategias de acción, Santiago de Chile, UNESCO, pp. 128.

⁷¹ Declaración del rector de la UNAM, Juan Ramón de la Fuente, C. U., 15 de Agosto de 2004.

⁷² Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2005); "Panorama Educativo de México 2004, Indicadores del Sistema Educativo Nacional", SEP, México, D. F., pp. 145.

pobreza se agote en el nivel primario; al contrario, las mayores posibilidades de mejorar el nivel de vida están asociadas con el acceso a los niveles superiores de educación.

Un investigador en temas educativos es Reimers, propone un concepto de las igualdades de oportunidades educativas⁷³ como el ascenso de cinco distintos niveles distintos niveles de oportunidad educativa. Primero, la oportunidad de ingresar al primer grado en una escuela. Segundo, es tener la oportunidad de aprender lo suficiente para complementarlo y tener la base para el progreso educativo. Tercero, complementar el ciclo educativo. Cuarto, obtener los conocimientos y habilidades a los demás graduados. Quinto, lo aprendido en el ciclo sirva para tener otro tipo de oportunidades sociales y económicas. Por tanto, para lograr que los grupos medios y bajos Ingresos tengan oportunidades educativas efectivas, se requiere avanzar en los cinco niveles antes señalados. Un ejemplo, la educación secundaria rural en México "no cumple con el principio de igualdad de oportunidades", así lo manifiesta el Informe sobre la educación secundaria en las áreas rurales de América Latina 2004, UNESCO.

Aunado a lo anterior, es necesario obtener la capacidad de percibir, descubrir, realizar y adquirir los conocimientos acordes a una realidad del país. Contar con aquellas capacidades es lo que convierte a una auténtica oportunidad de adquirir un Ingreso, empleo y educación a niveles superiores. Además, que debe brindarse las mismas oportunidades de jóvenes del medio rural sea igual a de los urbanos, para contribuir a mejorar las condiciones en sus capacidades y habilidades, y así, obtener una calidad de vida de las familias rurales.

3.4.5 Consolidación de los recursos humanos para el empleo

La consolidación de los recursos humanos para las necesidades de los sectores económicos en el país, es vital para mantener una vanguardia en la competitividad de la economía con el resto del mundo, pero también es necesario señalar algunas acotaciones acerca de esto.

En un estudio de la OCDE, titulado "Panorama de la Educación, Indicadores de la OCDE 2003", indica que México se ubica en el penúltimo lugar de 28 países analizados (países integrantes de dicho organismo). La expectativa⁷⁴ de los jóvenes mexicanos de entre 15 y 29 años que existe para estudiar es 3.3 años en la escuela, 7.3 años de ocuparse en algún empleo precario y 3.7 años en el desempleo. En cambio, Finlandia, Suecia y Francia ocupan los primeros sitios en la permanencia en el sistema educativo, para los próximos 15 años, los rangos son de 8.6, 7.5 años, respectivamente. También destaca que en los países donde los jóvenes pasan relativamente en la escuela han

⁷³ Reimers A., Fernando (2002); "La lucha por la igualdad de oportunidades educativas en América Latina"; en Revista latinoamericana de estudios educativos; Centro de Estudios Educativos, Año XXXII, Número 1, México, D. F., pp. 64.

⁷⁴ Las cifras representan las expectativas que tienen los jóvenes de permanecer en la escuela, y como consecuencia de su salida de ésta, los años que podrá soportar un empleo con esa formación y el desempleo

avanzado poco y con empleos precarios, mientras que aquellos donde la permanencia es más larga presentan incrementos pequeños.

La realidad del actual mercado laboral en un contexto de pocas oportunidades de empleo formal, demanda propiciar una adecuada formación para el trabajo, superando barreras para realizar una transición eficaz entre el sistema escolar y el mundo laboral.

En el mismo sentido, los empleos con mejores remuneraciones requieren mayor años de escolaridad o mayor calificación y que la menor escolaridad o calificación impide el acceso a esos trabajos con menor remuneración. Pero, también que disponer de una mayor calificación no garantiza el acceso a los trabajos mejor remunerados⁷⁵; por tanto, la calificación no es una condición suficiente para obtener una mayor retribución salarial. Si no, la existencia de otros factores que influyen para obtener una mejor remuneración como las relaciones sociales, estrategias empresariales, la estructura de los mercados o grado de oligopolio.

Sin embargo, en un estudio⁷⁶ de Enrique Hernández Laos señala, que remuneraciones bajas y el empleo con precariedades en el mercado de profesionales en México, se debe al magro desempeño económico en términos de crecimiento y a la incapacidad de impulsar una política económica para la creación de empresas. En este sentido, la oferta de profesiones es mayor a la demanda de los mismos; es decir, se colocan en empleos con menor especialización y exigencias. Un dato es que 45 de cada 100 egresados de instituciones de educación superior se colocan en el empleo acorde a sus capacidades y habilidades aprendidas durante su educación superior. El resto se ocupa en actividades poco relacionadas con su carrera profesional.

3.4.6 Retos de las políticas públicas en materia educativa

A partir del diagnóstico de los niveles educativos del núcleo básico, se pueden identificar los siguientes retos:

- Mejorar la efectividad del sistema de educación básica, de modo tal que sus egresados cuenten con bases más sólidas para continuar sus estudios en los niveles medio superior y superior. El aprendizaje debe centrarse en el alumno y los maestros, lo cual requiere que se fortalezcan la formación y la actualización de los docentes. Asimismo, es necesario elevar la capacidad de gestión de los directivos.
- Reasignar los recursos humanos, materiales y financieros del sistema educativo nacional de una manera eficiente, que responda a los retos que plantean los cambios demográficos.

⁷⁵ Thurow, L. (1998) "Wage dispersion: Who done it?", *Journal of Post Keynesian Economics*, MIT, USA; pp. 21

⁷⁶ Hernández Laos, Enrique (2004); "Panorama del mercado laboral de profesión en México; en *Revista de Economía* – UNAM, No. 2, Mayo-Agosto, pp. 106.

- Aumentar la equidad del sistema educativo para que todos los grupos de población se encuentren en igualdad de condiciones para ingresar, permanecer y egresar de educación básica.
- Acceso a la educación a la escuela primaria, eliminación del alfabetismo adulto y mejoraría de la calidad y la eficiencia de la educación.

Por último, Incorporaremos en este apartado, algunos objetivos y metas de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas destinados a los retos en educación: es lograr la educación primaria universal y la meta de lograr en todos los niños puedan concluir un ciclo completo de educación primaria.

El informe señala que la educación influye en todos los resultados de desarrollo humano, lejos de limitarse a una simple fuente de conocimiento. Sin embargo, la ampliación de la enseñanza primaria, los países en desarrollo enfrentan a tres grandes retos:

- Recursos Ilimitados: los países en desarrollo dedican una proporción del PIB por alumno muy inferior a la de los países ricos en todos los niveles de enseñanza.
- Desigualdad: cuando el gasto es reducido, los ricos pueden hacerse con una proporción mucho mayor de dicho gasto, por lo que se reduce el beneficio para los pobres.
- Ineficiencia del gasto: esta expresión hace referencia a que una parte muy importante de los gastos corrientes se destina a los sueldos de los maestros, por lo que queda muy poco material didáctico. Además, la baja calidad de la enseñanza hace que los estudiantes no aprendan tanto como podrían.

Es necesario asignar mayores recursos a la educación superior para que los países puedan competir en la economía global, pero no debe ser a expensas de la educación primaria. Es necesario Incrementar el presupuesto total destinado a la educación.

En síntesis, las políticas y programas debe: i) mejorar la equidad a través de mecanismos de financiamiento; ii) expandir el acceso al preescolar, medio superior y superior para los grupos más pobres; mejorar la calidad de la educación en todos los niveles y sectores, pero principalmente en zonas rurales y urbano-marginales.

CAPÍTULO 4.

"PROGRAMAS COMPENSATORIOS EDUCATIVOS: OPORTUNIDADES y PAREIB"

Introducción

Los programas compensatorios educativos tanto para la oferta y demanda son implementados para la pobreza extrema y zonas marginadas en México. Tienen su origen en los países desarrollados, pero los impulsores de estos programas son los organismos financieros internacionales. Todos tienen su inicio a partir de los años noventa, cuando estalla una crisis social. Los programas han sido cambiados algunos de sus mecanismos, pero no en su diseño. Por último, revisamos algunos informes de las evaluaciones a los programas compensatorios educativos.

4.1 Origen y antecedentes

Las políticas compensatorias en educación o discriminación positiva, que asignan recursos prioritariamente para programas dirigidos a niños de menores ingresos. Éstos fueron empleados por Estados Unidos y Gran Bretaña durante las administraciones de Ronald Reagan y Margaret Thatcher; en donde realizan énfasis en la competitividad, la eficiencia y equidad⁷⁷.

Posteriormente, en la década de los años noventa se da inicio a los programas para el combate a la pobreza, y así los programas educativos compensatorios en México. Con el aval y respaldo de los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); los programas tiene como objetivos: Fortalecer la oferta y demanda educativa para coadyuvar a abatir las causas del rezago y compensar las desventajas iniciales de los niños en condiciones de pobreza, mejorar su aprendizaje –dotar de capacidades y habilidades–, y así, mejorar las oportunidades de acceso, permanencia y éxito de las niñas y niños en los servicios de educación inicial no escolarizada y básica.

En la demanda educativa, se han implementado o realizado modificaciones en tres programas de combate a la pobreza, los cuales contienen el componente educativo: el programa Solidaridad en la administración de Carlos Salinas (1988-1994), PROGRESA en la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), y OPORTUNIDADES en el actual gobierno de Vicente Fox.(2000-2006).

En lo que corresponde a la oferta educativa, se han implementado cinco programas compensatorios orientados a revertir los efectos del rezago en la educación básica del medio rural e indígena, coordinados por el Consejo Nacional para el Fomento

⁷⁷ Reimers A, Fernando (2000); "Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el S.XXI", en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, Vol. XXX, No. 2; México, D. F., pp. 125.

Educativo (CONAFE), los cuales son: el Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI 1993-1997); los Programas: para Abatir el Rezago Educativo (PARE 1991-1996); para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB 1994-1999); Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE 1995-2000); y para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB 1998-2006).

4.1.1 Propuestas de organismos internacionales

El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que son las Instituciones para el financiamiento Internacional para la educación en América Latina. Otorgan préstamos educativos, a partir de los años noventa, fondos para financiar la instalación de sistemas de evaluación de rendimiento escolar. En el caso de México, las instituciones han financiado algunos proyectos, por ejemplo los programas para abatir el rezago educativo como fue el PARE hasta el PAREIB en la actualidad⁷⁸.

En este sentido, los programas de compensación educativa implementados por el gobierno mexicano en diferentes sexenios desde 1992 a la actualidad, son una recomendación de organismos internacionales como: el Banco Mundial, BID y CEPAL. El interés de éstos organismos, es por la calidad de la educación y la competitividad de la fuerza de trabajo y, así como hacia el mejoramiento de la eficiencia en la utilización de los recursos para la educación; para el desarrollo económico de países con rezagos educativos. Una educación que permita la integración de la economía global agregando valor basado en conocimiento a los procesos productivos; el énfasis en la equidad y en la competitividad, como ejes de política educativa.

Los planes de los organismos destacan las siguientes estrategias: i) Programas focalizados para poblaciones vulnerables, con énfasis en educación básica, por medio recursos para el mejoramiento del aprendizaje, con adopción de materiales educativos, y la capacitación de profesores; y ii) Fortalecimiento administrativo e Institucional. Con el propósito, de otorgar la base de la educación básica para posteriormente puedan acceder a niveles de educación superior. Además de otorgar mayores posibilidades de mejorar el nivel de vida que está asociado con el acceso a los niveles educativos medio superior y universitario.

En este sentido, los organismos financieros han convertido a la equidad educativa en un medio con el que se busca compensar las desigualdades para hacerlas tolerables, y no en una manera de ejercer la justicia. Adicionalmente, plantea la movilidad social para un individuo se asocia con haber completado el mayor nivel educativo, pero también asociada a un entorno económico favorable, es decir, con crecimiento económico y oportunidades reales de empleo.

⁷⁸ CONAFE (2001); Financiamiento y universo de los programas compensatorios; documento de investigación de la Unidad de Programas Compensatorios; México, D. F., pp. 205.

Por último, es necesario retomar la propuesta de la ONU, acerca del "Desarrollo humano", en donde es necesario la creación de funcionamientos y capacidades (habilidades y destrezas) para que estén asociados con la movilidad social y la expansión de las oportunidades de la vida. Por tanto, es necesario compensar no sólo las desigualdades iniciales, sino principalmente dotar de los conocimientos necesarios a los alumnos para posteriores oportunidades de distinta índole.

4.1.2 Los programas educativos sexenales 1989-2006

En el programa para la modernización educativa (1989-1994), señala el reto de reducir el rezago educativo en materia de educación primaria. Con la finalidad de universalizar el acceso a la educación primaria, en donde constituye el nivel fundamental en la formación del futuro ciudadano, por medio de dotarlos de conocimientos y habilidades. En este sentido, se implementan el Programa Solidaridad correspondiente al componente educativo, Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) y el Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI).

En el programa de desarrollo para la educación (1995-2000), se enmarca en el concepto de desarrollo humano: el cual pretende el acceso a las oportunidades educativas y establecer condiciones que permitan su aprovechamiento; se orienta a estimular la productividad y creatividad en el desempeño de las actividades humanas. En este sentido, es necesario enfrentar el rezago, ampliar la cobertura de los servicios educativos, elevando su calidad, mejorar su pertinencia, introducir las innovaciones que exige el cambio y anticipar necesidades y soluciones a los problemas previsibles. Los programas en operación son: el Programa para la Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA 1997), en su componente educativo, con la diferencia del anterior (Solidaridad) que es otorgado bajo algunos criterios⁷⁹; el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB 1994) y el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo⁸⁰ (PIARE 1995).

Por su parte, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 sostiene que los problemas de equidad son consecuencias del funcionamiento y la estructura del propio sistema educativo. En donde la equidad, implica políticas de discriminación positiva, para brindar la calidad en las escuelas que atienden a los grupos en situación de desventaja socioeconómica y con necesidades especiales. El principio de equidad hace imprescindible reforzar medidas destinadas al mejoramiento de la calidad de las Instituciones educativas, brindando una atención preferencial a las que se ubican en zonas rurales y urbano-marginales. Con el objetivo de igualar las oportunidades educativas y garantizar su derecho a la educación. Además, el programa destaca la participación de la educación como un factor estratégico para romper el círculo vicioso

⁷⁹ La beca es otorgada bajo algunas condicionantes como: responder una encuesta, en donde se demuestre que realmente es un pobre extremo y asistir el 85% a la escuela -a partir del tercer año de educación primaria hasta el tercero de secundaria-. Consultar el manual de CONPROGRESA.

⁸⁰ Posteriormente, absorbe las acciones del PAREB (antes PARE) y PRODEI.

de la pobreza, que promueven el desarrollo y disminuye la desigualdad social. Los programas implementados por esta administración son: el Oportunidades en su componente educativo⁸¹ y el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB 2000).

En resumen, los programas educativos sexenales referente a la estrategia de compensación o en lograr una mayor equidad en la distribución de las oportunidades educativas, son una línea de continuidad. Es decir, acorde con el modelo de desarrollo económico llamado "Neoliberalismo", es la continuidad de las políticas educativas de compensación. La diferencia es solamente, por el cambio de nombre del programa, fusionar programas o adicionar un nivel educativo o área de atención a éste.

4.2 Objetivos y funciones

El objetivo general de los programas compensatorios educativos es mejorar la calidad de la educación primaria y expandir el acceso a la educación preescolar, primaria y recientemente en la telesecundaria. A través de la dotación de recursos económicos y en especie (útiles escolares) a los alumnos beneficiarios de los programas; dotar de infraestructura en las escuelas; brindar capacitación, materiales e incentivos a los docentes y supervisores en las escuelas rurales. Para resolver problemas de permanencia que implica: bajo rendimiento escolar, inasistencia, repetición del curso, matriculación, y así, la deserción del sistema escolar.

La finalidad de los programas es la posibilidad de desarrollar en grupos en desventaja socioeconómica, los conocimientos, capacidades y habilidades para brindar mejores oportunidades de empleo, ingreso o educativas en un futuro, y para que se reduzca la pobreza, en un entorno propicio a la disminución de la desigualdad. Sin embargo, el principal interés de estos programas es el desarrollo cognitivo, en sus habilidades y destrezas para solución de problemas y aplicación del conocimiento a nuevos contextos.

Los programas destinados a generar las capacidades educativas o programas compensatorios en los grupos de pobreza extrema en México. Se destinan a la demanda y oferta educativa en ámbitos semiurbanos y rurales-marginales. Primero, el programa oportunidades en su componente educativo, se orienta para atender la demanda; es decir, otorgar becas monetarias a los alumnos que cursan el tercer años de primaria hasta el tercer año o sexto semestre de bachillerato o medio superior. Algunos de sus objetivos son: aumentar el rendimiento escolar, la inscripción o matriculación, evitar la deserción escolar por causas económicas, reducir los niveles de reprobación y así elevar los años de escolaridad. Segundo, el Programa para Abatir el Rezago Educativo Inicial y

⁸¹ En el sexenio anterior, tenía el nombre de PROGRESA, pero en la actual administración cambia el nombre, y agrega al componente de educación: un nivel educativo, áreas urbanas y semiurbanas.

Básico (PAREIB II), destinado a la oferta educativa; es decir, a mejorar las instalaciones educativas, principalmente aquellas en donde interactúan maestros y alumnos, como materiales educativos para ambas partes, construcción y mobiliario en las aulas. Pero principalmente, la preparación y actualización de los encargados de impartir las clases para los alumnos. Las becas para niños de bajos ingresos que cubran los costos directos e indirectos que implican asistir a la escuela.

A continuación describiremos brevemente la operatividad de los programas compensatorios destinados a la oferta educativa (PAREIB) y la demanda educativa (componente educativo del Oportunidades).

4.2.1 Descripción de programas educativos

4.2.1.1 Programas compensatorios destinados a la oferta (PAREIB)

El PAREIB⁸² opera mediante la asignación de insumos específicos a través de las siguientes características de los dos componentes:

- Componente A. *"Mejoramiento de la Calidad en Educación Inicial y Básica"*, a través de las acciones compensatorias de: material didáctico, capacitación, obras civiles, apoyos a la gestión escolar, reconocimiento al desempeño docente (Redes) y fortalecimiento a la supervisión escolar.
- Componente B. *"Fortalecimiento de la capacidad de Gestión Institucional"*, a través de las acciones de fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional federal y estatal.

Objetivo general: Mejorar la calidad de la oferta educativa para coadyuvar a que la población de 0-14 años de edad que habita en zonas de alto rezago social y educativo, permanezca y concluya exitosamente la educación básica.

Objetivos Específicos: i) Mejorar la atención en los servicios de educación Inicial; ii) reducir las tasas de abandono en la educación preescolar; iii) disminuir los índices de reprobación, repitencia y deserción escolares en la educación primaria y secundaria; iv) elevar el índice de eficiencia terminal en la educación básica; y v) disminuir la brecha en los resultados de aprovechamiento escolar existente entre la población de los sectores menos y más favorecidos.

El PAREIB se instrumenta en las todas las entidades federativas, además atiende los niveles de educación inicial no escolarizada, preescolar, primaria y secundaria. La segunda etapa del PAREIB pretende consolidar los esfuerzos que en materia compensatoria que ha venido desarrollando los programas anteriores, para brindar una mejor oferta educativa a la población de 0 a 14 años de edad con las mayores carencias del país.

⁸² Reglas de Operación del Programa Compensatorios, Diario Oficial, 15 de marzo de 2002, p.657

En la educación Básica: Preescolar, primaria y telesecundaria: Todas las escuelas de nivel básico (rurales y urbanas), generales e indígenas ubicadas en zonas de alta y media marginalidad en todas las escuelas indígenas del resto de municipios de los 31 estados. Además, escuelas ubicadas en (4o. y 3o.) cuartiles de ingreso. En la inicial: Los servicios de educación inicial, en virtud de su carácter itinerante, se apertura año con año. De ahí que los criterios para delimitar el universo de atención de educación inicial son: a) la ampliación de la cobertura y b) la continuidad de las niñas y niños hacia la educación básica.

La población objetivo: Para la educación inicial, padres de familia y niños menores de cuatro años; educación preescolar, alumnos y padres de familia; primaria, toda la comunidad estudiantil de escuelas en zonas marginadas; y secundaria, particularmente de los servicios de telesecundaria, secundaria general y secundaria técnica, así como alumnos, docentes, supervisores de zona y jefes de materia.

La metodología empleada por los programas compensatorios considera una combinación de indicadores de pobreza y de desempeño educativo que permite identificar las escuelas públicas que presentan mayor desventaja comparativa con el resto de las escuelas del país. Los programas coordinados por el CONAFE y son operados por cada gobierno estatal a través de la Secretaría de Educación del Estado o su equivalente, quien ha integrado su respectiva Unidad Coordinadora Estatal de los Programas Compensatorios (UCE).

4.2.1.2 Programas compensatorios destinados a la demanda (Oportunidades)

El programa inicia en 1997 con el nombre de PROGRESA, posteriormente es nombrado OPORTUNIDADES⁸³. El programa intenta mitigar las condiciones de la población en pobreza extrema de las áreas rurales y urbanas para ampliar sus oportunidades de desarrollo. Además, es un conjunto de acciones interconectadas para lograr sinergias entre la nutrición y la salud, con la asistencia escolar, de manera tal que se introduzca una mayor escolaridad entre los niños, niñas y adolescentes beneficiarios, para posteriormente se obtenga una acumulación de capital humano, tiempo después, mayores ingresos por sus actividades laborales, superando así las condiciones originales de la pobreza extrema en que se encontraban ellos y sus familias. Por tanto se partió de un diagnóstico que según la pobreza está determinado por la interacción entre bajos niveles educativos y bajos ingresos.

El *componente educativo* es el más importante del Oportunidades (Progres), tanto porque en torno de él se sitúa su objetivo principal, es romper el círculo vicioso intergeneracional de transmisión de la pobreza, como por el hecho de que *las becas educativas representan las transferencias más altas del programa*, bajo éste supuesto de que en buena medida la inasistencia y el abandono escolar se debe a razones

⁸³ Reglas de Operación del Programa Oportunidades, *Diario Oficial*, 8 de mayo del 2003.

económicas. Igual que en salud, el apoyo es a la demanda más que a la oferta. El programa⁸⁴ ofrece becas educativas, que se entregan a la madre de los estudiantes, por la asistencia regular (al menos 85 por ciento de los días de clases), desde el tercer año de primaria⁸⁵ al tercero de educación media superior (bachillerato). Las becas⁸⁶ son crecientes conforme avanzan de grado y, en bachillerato, son más altas para las niñas. Las becas para niños van desde 110 hasta 600 pesos mensuales. Las niñas van desde los mismos 110 hasta 685 pesos mensuales. Como se ve, una beca educativa de una niña en secundaria es dos veces y media el apoyo monetario para alimentos de todo el hogar. Además, se otorgan apoyos entre 180 y 240 pesos por ciclo escolar para útiles escolares. Las becas educativas se suspenden en vacaciones de julio y agosto. Todos los apoyos se entregan bimestralmente, a bimestres vencidos.

La operación del Programa Oportunidades está a cargo la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual estima la pobreza: alimentaria, capacidades y patrimonio. En la pobreza de capacidades ubicamos la "educativa", en donde consideran cuatro aspectos: rendimiento escolar y aprendizaje; Inscripción en básica, secundaria y media superior; asistencia a la escuela; y permanencia en ciclo educativo; cada aspecto es analizado mediante un estudio independiente. La SEDESOL se coordina con la SEP, y éste a su vez, con el CONAFE para la entrega de útiles escolares para los alumnos beneficiados del programa correspondiente.

⁸⁴ El programa en 2001, se modificó para incorporar acciones adicionales –de financiamiento para proyectos productivos de dichas familias, provisión de seguros de vida para los jefes de las mismas, así como extensión a la educación media superior de las acciones que antes se limitaban al nivel básico–, y también para abarcar zonas geográficas que inicialmente no eran atendidas –como las urbanas o semiurbanas–. Para posteriormente adoptar la denominación *Oportunidades* y con la estrategia *Contigo*.

⁸⁵ Según la SEDESOL y SEP, consideran que la beca debe otorgarse a partir del tercer año de primaria, debido a que la deserción se presenta en éste grado escolar.

⁸⁶ Información actualizada conforme a los tabulados del Programa Oportunidades, Becas para la educación básica hasta la media superior, Cuarto Informe de Gobierno del Presidente Fox, 2004.

4.3 Población atendida y gasto público social destinado a los programas compensatorios educativos: Oportunidades-educativo y PAREIB

En esta sección realizaremos un ejercicio con los indicadores del gasto público y beneficiarios en diferentes programas de desarrollo social y humano. En primera instancia, presentamos algunos Indicadores de los programas compensatorios educativos tanto a la demanda (Oportunidades) y oferta (PAREIB) en el 2004. Segunda, mostremos un análisis estadístico y gráfico de las cifras importantes del desarrollo social para posteriormente obtener un análisis pequeño.

Programa Oportunidades

El programa Oportunidades se ha constituido en el programa más importante de lucha contra la pobreza en México. Este año llegará a 5 millones de hogares y su presupuesto será cercano a 25 mil millones de pesos, una focalización a localidades indígenas, rurales, zonas marginadas, suburbanas y urbanas. En el 2004, de los 5 millones 635 mil becarlos de Oportunidades, 4 millones 832 mil son becarlos de educación básica (85.7%); los restantes 803 mil son de educación media superior (14.3%). Además, el 60% de familias son rurales, y el otro 40% es para las zonas suburbanas y urbanas. El Oportunidades distribuye recursos económicos y materiales a la pobreza: alimentación, capacidades y patrimonio.

PAREIB

En la actualidad, los programas compensatorios destinados a la oferta apoyan la dotación de materiales didácticos a cinco millones 761.1 mil de estudiantes en 51 319 escuelas rurales e indígenas; incentivos a cerca de 13 000 docentes, y un pequeño fondo para ser administrado por asociaciones de escuelas comunitarias en 14 000 establecimientos.

De 1995 a 2004, la cobertura se ha expandido de manera significativa durante los últimos nueve años: la cobertura estudiantil aumentó en 63.6% entre 1995 y 2004, pero el crecimiento promedio anual de alumnos fue 7%. Las escuelas cubiertas aumentaron 200%, y el número de docentes que recibió incentivos aumentó 352%

Los funcionarios públicos de los programas compensatorios educativos tanto a la demanda u oferta y legisladores tendrán que promover esquemas de asignación y ejercicio de recursos públicos orientados a la búsqueda de la equidad en la educación, que será necesario, entre otras cosas, aumentar significativamente los gastos federales y estatales en educación, y construir consensos entre los diversos niveles de gobierno. Por supuesto, con un esquema de eficiencia para que los programas demuestren resultados a mediano plazo.

Cuadro 4.1

AÑO	Oportunidades-educativo a la demanda educativa ^{1/}						Programas compensatorios a la oferta educativa					
	Gasto público destinado (millones de pesos)	Gasto público real 1993 (millones de \$)	Población beneficiada con becas (mil d alim)	Gasto x beneficiario (pesos)	Gasto real x beneficiario (pesos)	TCA Gasto real x beneficiario	Gasto público real 1993 (millones de pesos)	Gasto público real 1993 (millones de \$)	Población atendida (miles de alumnos)	Gasto x beneficiario (pesos)	Gasto real x beneficiario (pesos)	TCA Gasto real x beneficiario
1992							126.9	139.2	1,136.5	111.8	122.4	
1993							186.6	185.6	1,472.3	126.0	126.1	-2.0%
1994							244.3	228.2	1,954.3	147.7	137.9	-8.6%
1995							555.7	341.6	3,522.7	157.7	97.0	-42.3%
1996							1,060.6	624.9	4,449.3	245.1	118.0	-17.8%
1997	87.6	36.4	101.1	698.5	360.4		1,333.6	654.7	4,543.4	293.5	122.1	-3.4%
1998	703.7	246.8	1,259.0	541.7	190.0	-47.3%	1,414.7	466.1	4,742.8	298.3	104.6	16.7%
1999	2,540.8	793.3	2,192.6	1,138.9	361.8	90.5%	1,896.9	592.3	5,044.5	376.0	117.4	-10.9%
2000	4,003.0	1,147.1	2,485.3	1,610.7	481.6	27.6%	2,434.2	667.6	5,449.4	447.0	128.0	-8.3%
2001	5,336.6	1,464.8	3,316.5	1,909.7	441.8	-4.3%	2,187.2	600.3	5,274.7	414.7	113.8	12.5%
2002	7,968.2	2,080.1	4,365.9	1,829.3	475.0	7.3%	2,450.0	636.2	5,963.8	436.9	111.7	1.9%
2003	9,956.0	2,486.1	4,677.0	2,175.0	543.2	14.4%	2,798.9	669.0	5,716.2	469.6	122.3	-6.6%
2004 ^{ef}	11,797.3	2,800.9	5,636.0	2,063.6	467.0	-8.5%	3,266.2	780.2	5,781.7	570.4	135.4	-9.7%

Fuente: Informe de Gobierno de Vicente Fox Quesada, Coordinación del Programa Oportunidades, CONAFE

^{1/} El deflactor utilizado corresponde al INPC promedio anual de 1992 al Estímulo

V/ No consideramos el programa de 1992 a 1995, debido a que no existe. En ese período se encontraba el Robleñado, diferente en los mecanismos de asignación al actual.

Fuente: Elaboración propia en base a informes del Gobierno de México

Nota: ^{ef} Estimación; se utilizó el deflactor del INPC=1993

El cuadro 4.1, contiene información acerca de los alumnos beneficiados de los programas compensatorios, pero también de los gastos por beneficiario en términos reales y la tasa de crecimiento de los gastos. La población beneficiada por el programa compensatorio o PAREIB son más a la del Oportunidades. Lo anterior, se debe a que los programas son complementarios. Es decir, en algunos casos, pueden recibir los beneficios del PAREIB –las autoridades realizan el conteo de niños que asisten al plantel que reciben infraestructura educativa de ese programa– pero no del Oportunidades. Por lo tanto, se intenta que los alumnos puedan recibir ambos programas para conseguir el objetivo dotar de las capacidades y el aprendizaje para continuar exitosamente sus estudios de nivel básico. (Gráfico 4.1)

En el gráfico 4.2, muestra la tasa de crecimiento anual del gasto por beneficiario del Oportunidades-educación y del PAREIB. En caso realizamos un corte en los años, pues los programas compensatorios educativos destinados a la oferta (PCEO), inicial en 1992. En cuanto al Oportunidades o programas compensatorios educativos destinados a la demanda (PCED), no podemos incorporar al programa Solidaridad-Educación pues variaban los mecanismos de diseño con el actual. Sin embargo, el Progreso y Oportunidades no existen una variación significativa entre ambos. Entonces, consideramos al Oportunidades a partir de 1997. Si, consideramos el gasto por beneficiario del PCEO desde 1992-2004, ha tenido una tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) de 0.3%; es decir, un estancamiento durante 12 años. Pero, sí, realizamos un corte a la información de 1997 a 2004, la TCPA del gasto por beneficiario del PCED es 11.4%, lo contrario a la caída de 0.9% del gasto por beneficiario del PCEO.

Gráfico 4.1

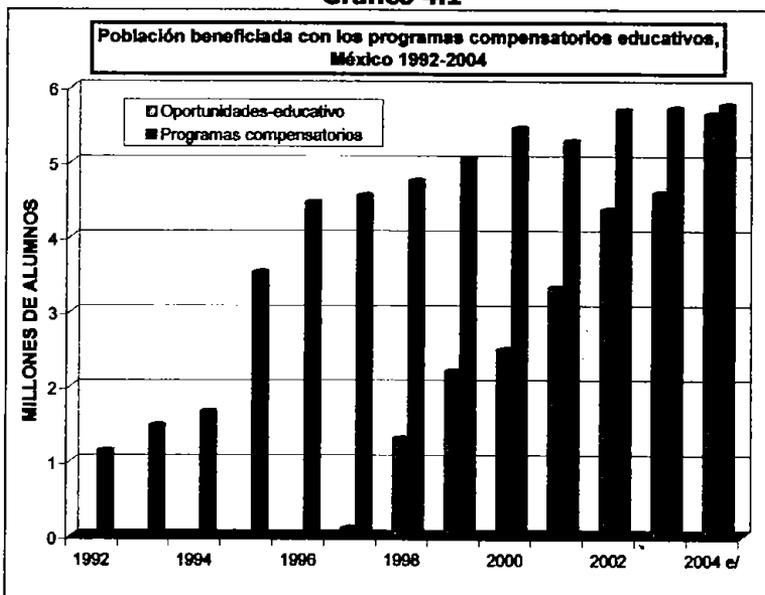
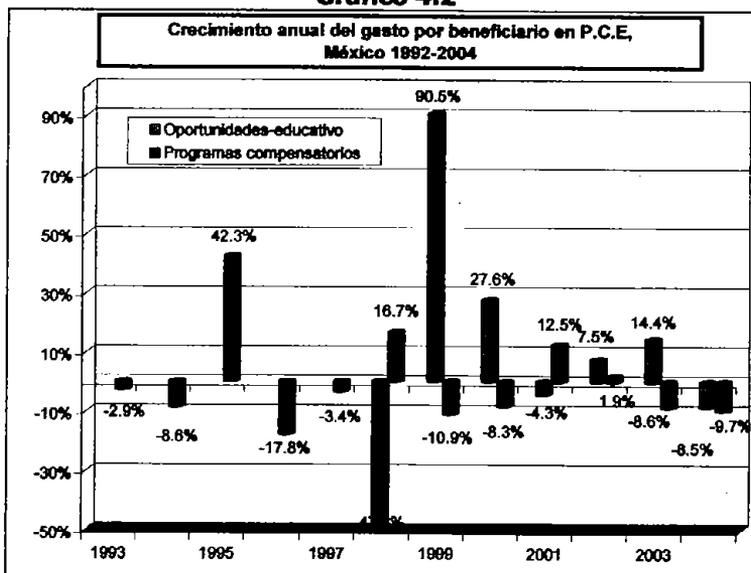


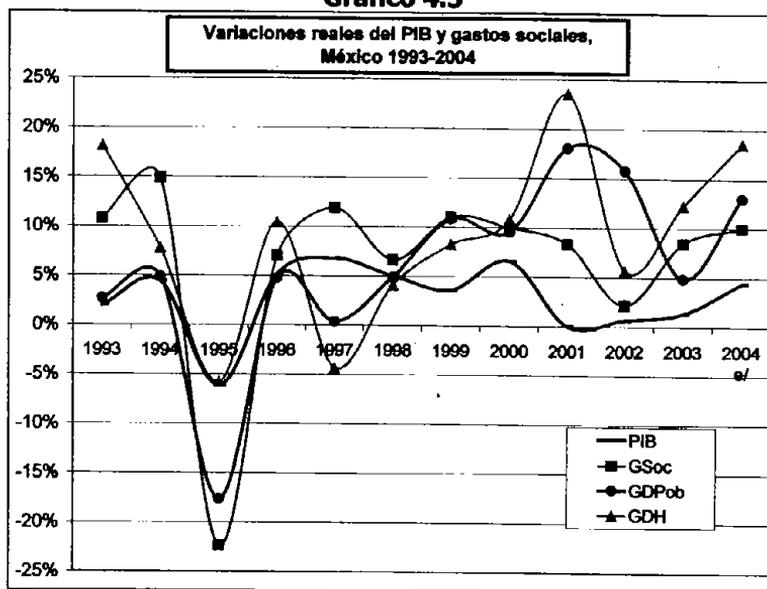
Gráfico 4.2



En el gráfico 4.3, muestra la variación real del PIB, gasto social (GS), gasto para la disminución de la pobreza (GDPob) y el gasto en desarrollo humano (GDH). Observamos que en 1995, el GS ha tenido la mayor caída con 22.4 %, a partir de ese año, el GS no ha tenido ninguna caída. Sin embargo, el GDPob tiene una trayectoria procíclica con respecto al PIB. Cabe señalar que el GDH ha tenido los mejores incrementos anuales a partir de 2000. Por tanto, consideramos que el gobierno de Vicente Fox existe una cierta atención en cuanto al desarrollo humano. Aunque, la política económica de este sexenio se ha contraria a la política social, como lo indica el capítulo cuarto de la presente investigación.

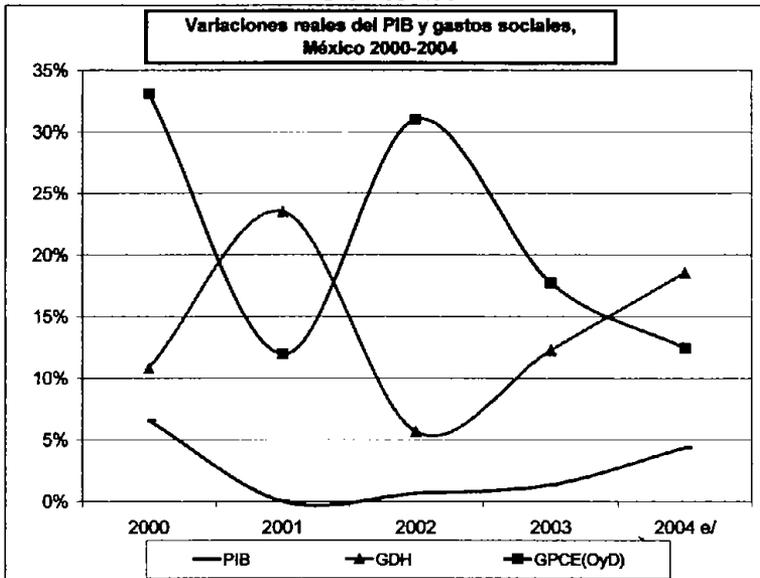
En el gráfico 4.4, muestra la tasa de crecimiento anual del PIB, GDH y el gasto de programas compensatorios educativos –Oportunidades más PAREIB– (GPCEOyD). Sí, obtenemos la tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) de las tres variables, el GPCEOyD obtiene una cifra de 21.25%. Es decir, los programas compensatorios tienen un crecimiento importante con respecto a otros rubros.

Gráfico 4.3



Fuente: Elaboración propia en base a Informes del Gobierno de México
Nota: e/ Estimación de la SHCP.

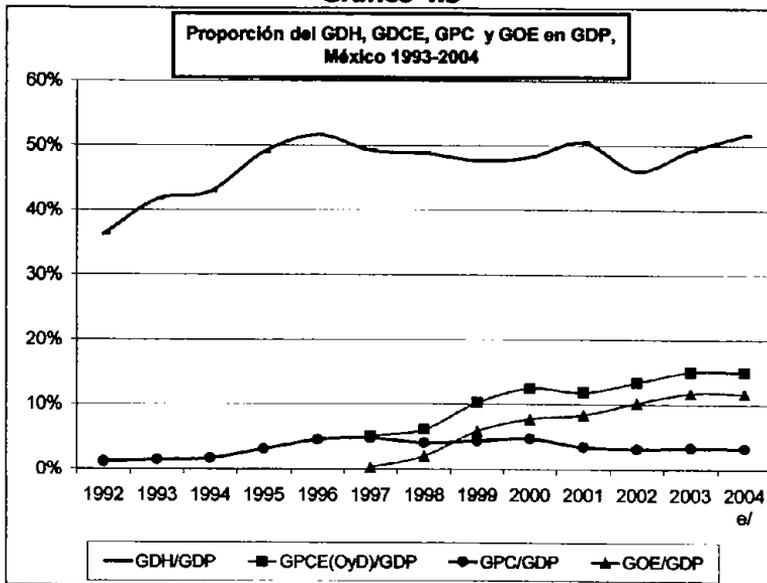
Gráfico 4.4



Fuente: Elaboración propia en base a informes del Gobierno de México
 Nota: e/ Estimación de la SHCP.

En el gráfico 4.5, es proporción del gasto en desarrollo humano (GDH), el gasto de programas compensatorios educativos –Oportunidades más PAREIB– (GPCEOyD), gasto en PAREIB (GPC) y el gasto en oportunidades(GOE), en el gasto para la disminución a la pobreza (GDP). Observamos la importancia del GOE en el GDP, alrededor del 12% y el GPC con 3.26% en el 2004. En este sentido, el oportunidades representa más que el PAREIB, debido que es él, otorga becas y útiles escolares a 5 millones de alumnos. Mientras, el segundo otorga infraestructura educativa y capacitación con bajos recursos económicos a las escuelas marginadas del país.

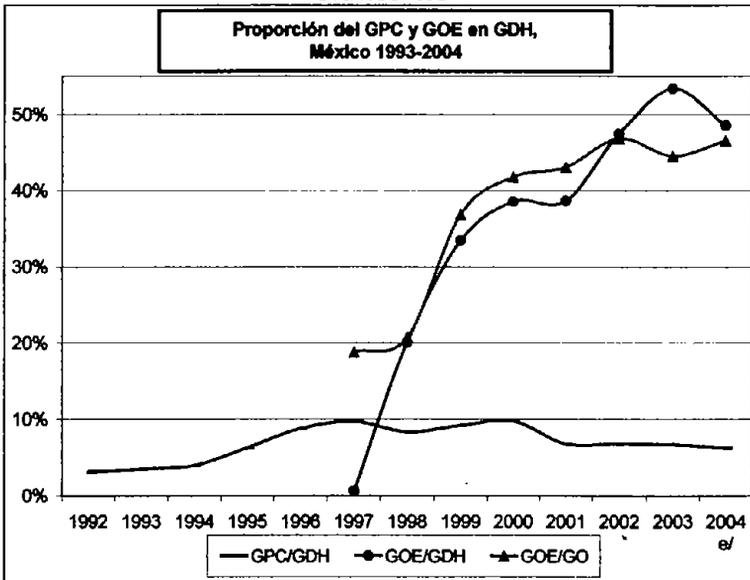
Gráfico 4.5



En el gráfico 4.6, muestra la proporción del gasto de PAREIB (GPC) y gasto de oportunidades-educación (GOE) en el gasto de desarrollo humano (GDH). En el 2003 y 2004, el GOE representó alrededor del 50% del GDH. Por lo tanto, es importante la diferencia entre el GOE y el GPC aproximadamente el 40%. Ahora el gasto de oportunidades-educativo (GOE) en el gasto de oportunidades (GO), el componente educativo representa el 46% en el programa oportunidades.

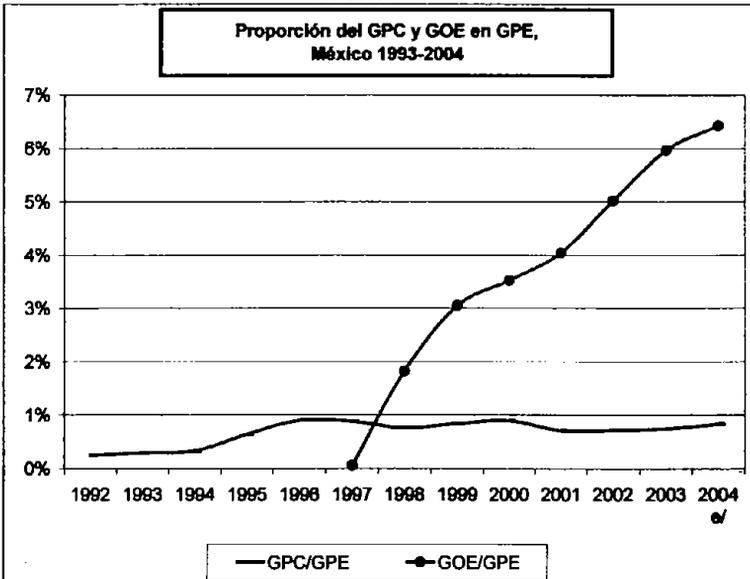
En el gráfico 4.7, muestra la proporción del gasto de PAREIB (GPC) y gasto de oportunidades-educación (GOE) en el gasto público educativo GPE. Realizando este último ejercicio, el GOE representa el 6% del GPE y el GPC es el 0.83% del mismo. Por tanto, el GPC es insignificante en términos del gasto público educativo. Por el contrario el GOE podría representar más del 8% del GPE.

Gráfico 4.6



Fuente: Elaboración propia en base a informes del Gobierno de México
 Nota: e/ Estimación

Gráfico 4.7



Fuente: Elaboración propia en base a informes del Gobierno de México
 Nota: e/ Estimación

4.4 Alcances y limitaciones de los programas compensatorios educativos – impacto y eficiencia–

En esta sección describiremos brevemente algunas evaluaciones a los programas compensatorios educativos, tanto a la demanda y a la oferta educativa. En cuanto a la demanda, se describe la evaluación realizada al programa PROGRESA del período 1997-1999 (informe presentado en 2000). Y otra evaluación para el programa oportunidades en el ciclo 2000-2003 (informe exhibido en 2003). Por su parte, la oferta educativa, presenta algunos señalamientos del PARE, PAREIB.

4.4.1 Programas compensatorios: progreso y oportunidades

En esta parte describimos los resultados del componente educativo del informe sobre Progresá, los resultados de la evaluación realizada por un equipo del International Food Policy Research Institute (IFPRI) con sede en Washington, DC, contratado por Sedeso para la evaluación externa del programa y su seguimiento, estudio en que además participaron el Instituto Nacional de Salud Pública y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. La evaluación estuvo a cargo de Paul Schultz del IFPRI, las cuales evaluaron el impacto del Progresá educativo. Los nombres de los Informes son: *Evidencia preliminar del impacto de Progresá en la inscripción a la escuela en 1997 y 1998*, y *Subsidios escolares para los pobres: evaluando la estrategia mexicana de reducción de la pobreza*.

El Impacto del Progresá en: la inscripción, asistencia y rendimiento escolar

Sobre el impacto del programa en *la inscripción*, el mayor efecto se encontró en los estudiantes que egresan de sexto de primaria y deben inscribirse a primero de secundaria: 8.4 por ciento. De este puntaje, sin embargo, 3% se explican por la baja en la inscripción en las localidades No Progresá y 5.5 por el aumento en las Progresá. Lo anterior demuestra el carácter compensatorio del programa. En cambio, en secundaria tuvo un efecto negativo en la inscripción 50 por ciento más alto para las niñas que para los niños. Mientras que el efecto de Progresá sobre la probabilidad de que ambos géneros asistan a los primeros grados de primaria es moderado.

Un segundo estudio sobre el impacto de Progresá en la tasa de *asistencia* a la escuela durante su primer año de operación (1998-1999) demuestra que las variables de Progresá no son estadísticamente significativas en la mayoría de las estimaciones de asistencia a la escuela cuando se evalúa la muestra total. Sin embargo, se observa que las tasas de asistencia a la escuela son consistentemente mayores en las localidades que están más alejadas de las principales áreas urbanas de México.

El tercer estudio, sobre el impacto de Progresá en el *rendimiento escolar*, pruebas diseñadas por la SEP, incluyen componentes de matemáticas y español y se aplicaron a estudiantes de tercero a sexto de primaria en 1997, 1998 y 1999. En aquellos años de

análisis de resultados no existe diferencia alguna, respecto al rendimiento; pero una pequeña diferencia favorable a los "no beneficiados del programa".

Por último, el informe presenta un cuarto estudio sobre el impacto de Progres a en la *inscripción a la secundaria*. En él se indica que la mayoría de los becarios de Progres a a nivel secundaria, acuden a telesecundarias (72%), y que el número de inscritos en esta modalidad se ha incrementado considerablemente. Además, también en telesecundaria, la proporción de niñas inscritas tendió a equilibrar a la de niños al pasar de una proporción de 82/100 niños a una proporción superior a 90/100, lo que no hace sino reflejar la compensación de género que forma parte del diseño del programa.

En resumen: el programa tiene un Impacto muy importante en la Inscripción, y así, para que los niños que provienen de hogares pobres, consigan permanecer en la escuela. Por otra parte, no parece tener el programa efectos considerables en la asistencia escolar y en el rendimiento académico.

Conclusiones de la evaluación en su componente educativo:

Es claro el avance de las localidades beneficiarias, pero a causa del deterioro en las localidades no beneficiarias. Es decir, no es tanto que esté mejorando la educación en las localidades Progres a, sino que se está deteriorando en las que no posee el programa.

La operación de Progres a aún no se refleje en mejoras de rendimiento, aun cuando mejora las tasas de retención y supervivencia escolar, no tiene impactos positivos en el rendimiento escolar al compararlo con el segmento no beneficiado. Por tanto, las becas del PROGRESA pueden incrementar la matrícula escolar, pero no combaten el rendimiento, el cual, incide con mayor intensidad en futuras oportunidades.

Por tanto, algunas preguntas sobre los problemas del programa en su vertiente educativa son: ¿Cuál es la razón de otorgar becas a partir del tercer grado de primaria?, ¿Por qué no se entregan las becas en los meses de vacaciones?. Para no descuidar "el capital humano" en los primeros años de infancia, ¿por qué no se entregan apoyos compensatorios en los primeros años de educación escolar?, ¿Por qué no se entregan las becas en los meses de vacaciones?, ¿De qué manera se piensa apoyar la calidad de la educación que reciben los estudiantes en condiciones de pobreza?

A continuación presentamos un Informe de la evaluación a programa Oportunidades en su componente educativo, realizado por el Instituto Nacional de Salud Pública⁸⁷ (INSP), y otra realizada por el Susan Parker⁸⁸ (investigadora del CIDE). Los rasgos destacables de algunos resultados de ambas evaluaciones⁸⁹, son los siguientes:

⁸⁷ Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades

- 1) En registros administrativos escolares en los que se basa la investigadora, señala que están matriculados la misma cantidad de alumnos beneficiarios del programa que asisten a la escuela. Esto es, que no se han suspendido la beca por inasistencias escolares o por reprobar dos veces el mismo grado.
- 2) Los efectos del Oportunidades en la matrícula de primaria son casi nulos. En las localidades rurales con mayor marginación, alrededor de 95% de los niños y niñas de 8 años asiste a la primaria; la asistencia alcanza su máximo a los 9 y 10 años de edad y empieza a descender a partir de los 11, para descender más rápido a partir de los 12 años.
- 3) Los efectos del programa sobre inscripción en primaria, fueron efectos muy bajos. En algunos ejercicios técnicos para el período 2002-2003, se constata que se encontraron impactos muy bajos de Oportunidades a nivel primaria.
- 4) La asistencia escolar es exactamente la misma que habría sin becas.
- 5) En la inscripción en primaria es muy pequeño o nulo, lo que atribuyen a que la inscripción en primaria, incluso en zonas rurales marginadas, era alta, superior a 90 por ciento, antes de la puesta en marcha del programa. Por tanto, la capacidad de Oportunidades para incrementar la inscripción estaba ya muy limitada.
- 6) El impacto del programa en la reprobación y la deserción escolar en primaria, tiene un efecto modesto en reducir tanto el abandono escolar como la reprobación en primaria en zonas rurales. La deserción escolar tiende a aumentar significativamente a partir de los 12 años. Este descenso es más marcado entre las niñas de hogares que viven en situación de pobreza extrema.
- 7) En el análisis se encontró que en las escuelas oportunidades son las que tuvieron al menos un becario de este programa en algún año del periodo 1997-2003. Las demás son no Oportunidades. Entonces, el análisis se realizó con proporciones bajas de becarios del Oportunidades en escuelas.
- 8) En zonas urbanas, la deserción está en la transición a la secundaria y a partir de la secundaria. Y luego en que no hay acceso a la Educación media superior (bachillerato); no es un problema de demanda (becas), sino de oferta educativa⁹⁰. En este sentido, es necesario aumentar la oferta educativa pública, sobre todo en preparatorias y en educación superior. Aunque, es necesario complementarla con la beca educativa en nivel de educación media.

4.4.2 Programas compensatorios (PARE)

En este espacio, es el turno de revisar algunas evaluaciones de los programas compensatorios⁹¹ destinados a la oferta, es caso del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE). Debido a la insuficiencia de informes de evaluaciones abiertas al

⁸⁸ El informe se titula: Resultados de la evaluación externa del programa de desarrollo humano Oportunidades

⁸⁹ Una síntesis de informes en Observatorio Ciudadano de la Educación, 2/Abril/2004, www.oce.org.mx

⁹⁰ En las áreas urbanas donde se concentra totalmente la oferta, son insuficiente los espacios educativos.

⁹¹ Una síntesis de las evaluaciones a los programas, en Reimers, Fernando (2003); El contexto social de la evaluación educativa en América Latina, en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, V. XXX, #3.

público, nos dedicamos a señalar algunos aspectos del PAREB, y no del PAREIB como debería corresponder.

De acuerdo con el reporte⁹² del Banco Mundial, el PAREB fue exitoso en la mayor parte de sus objetivos en lo que respecta a la distribución de insumos. Éstos incluyeron dotaciones escolares para los estudiantes de las áreas objeto del programa, complementos salariales a los docentes y supervisores que trabajaban en estas áreas, capacitación a docentes, directores y supervisores así como la construcción y la rehabilitación de escuelas. Además, los resultados de evaluaciones anteriores, son utilizados por la coordinación de educación del Banco Mundial y el BID, para el diseño de subsecuentes proyectos educativos en México.

En un informe del CONAFE⁹³, destaca algunos datos que también permiten apreciar resultados insatisfactorios. De acuerdo con la información, los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas (participantes en el PARE) y los estados de Yucatán, Michoacán, Veracruz, Campeche y Quintana Roo (que fueron apoyados por una versión modificada del PARE, conocida como PAREB) se mantuvieron en los primeros lugares de repetición. Lo mismo se aprecia al examinar el comportamiento de la eficiencia terminal y la deserción, lo que indica que el rendimiento escolar se sigue correlacionando claramente con los niveles de desarrollo de las entidades federativas y que, por tanto, la compensación fue insuficiente para modificar los niveles de desigualdad imperantes.

En un informe de la SEP⁹⁴ establece que el porcentaje de niños terminaron la primaria (la tasa de eficiencia terminal) mejoró en las escuelas apoyadas por los programas compensatorios más que en las que no lo fueron. Las comparaciones entre los niveles de logro de los estudiantes de las escuelas que fueron objeto del PAREB entre 1995 y 2002 muestran incrementos muy pequeños en matemáticas y lenguaje en los grados cuarto, quinto y sexto. Según el informe, la brecha entre las beneficiadas y no beneficiadas se redujo durante los años de la implementación del programa.

En otro reporte⁹⁵ de la SEP, encontró que los incentivos a los docentes redujeron la rotación pero no el ausentismo, el cual es muy alto en las zonas rurales. También halló que los supervisores no habían sido capaces de proporcionar la asistencia pedagógica propuesta a las escuelas debido a la sobrecarga de trabajo que tenía que enfrentar. Si bien se dio una efectiva distribución de materiales para docentes y bibliotecas escolares, los materiales para los maestros apenas eran utilizados por ellos en los salones de clase. Sólo se usaron los materiales para enseñanza más tradicional, como diccionarios y tablas, mientras que los más novedosos, tales como juegos, rara vez se utilizaron. La utilización de los materiales-insumos varía significativamente. Los libros de las bibliotecas escolares se usaron también de manera modesta. La

⁹² Banco Mundial (1997), Informe del proyecto educativo en la educación primaria en México, Washington, DC; Working Paper, www.wb.org

⁹³ CONAFE (2001); Memoria de la Gestión 1995-2000*, SEP-CONAFE, México, D. F., pp.125

⁹⁴ SEP (2003); Informe de labores 2001-2002, México, SEP, pp. 156.

⁹⁵ SEP (2003); Las escuelas primarias rurales y los apoyos de los programas compensatorios, México, SEP, pp. 226.

implementación del componente relativo a la formación de los docentes; los maestros participaron sólo de manera marginal en las actividades de capacitación. Entregaron buenos informes acerca de los cursos de capacitación, pero difirieron en su aprendizaje de los capacitadores. Además, el estudio concluye que no hay diferencias entre las prácticas docentes de los maestros que han sido capacitados como parte de los programas compensatorios y aquellos que no lo fueron.

El Centro de Estudios Educativos (CCE) y el Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE), encontraron que el PARETB no había tenido un impacto significativo en los resultados del aprendizaje de los alumnos. Los componentes llegaron a las escuelas sólo de manera parcial; había contradicciones entre los fundamentos de los enfoques pedagógicos en la educación de los docentes y aquellos subyacentes en el diseño de los materiales didácticos; hubo serias deficiencias en la capacitación en servicio de los docentes, los supervisores escolares no realizaron las actividades de apoyo pedagógico que se espera de ellos. Por otra parte, constato que los apoyos proporcionados fueron distribuidos con criterios de discriminación positiva, demostró que las calificaciones de los niños en las pruebas de aprovechamiento aplicadas durante el programa fueron insatisfactorias y se correlacionaron positivamente con los lugares que ocupan las familias en el sistema de estratificación social más amplio. Por tanto, el efecto compensatorio⁹⁶ no fue de la magnitud esperada. Por último, concluyen durante años de vida del programa, éste no se implementó como se pretendía originalmente. Por tanto, la mayor parte de los niños que asistieron a las escuelas beneficiadas por el programa continuaron teniendo un desempeño por debajo de los estándares en áreas básicas del currículo⁹⁷.

Conclusiones:

- Proveer los insumos básicos a las escuelas en mayor desventaja, en consecuencia, reducirán las desigualdades más obvias.
- Pueden obtenerse importantes avances para expandir el acceso y la eficiencia terminal en las escuelas apoyando el funcionamiento básico de éstas.
- La evaluación de estos programas es reciente y limitada.
- La importancia de condiciones materiales e infraestructurales básicas en las escuelas para facilitar el aprendizaje, es muestra que los alumnos mejoran cuando tienen libros de texto, cuando sus escuelas no están en mal estado, cuando los docentes tienen recursos didácticos.
- El bajo nivel de aprendizaje de los alumnos de estos programas, reflejan bajas expectativas sobre la capacidad de los estudiantes de aprender.

Debido a lo anterior, cabe realizar algunas preguntas sobre el programa referido: ¿cómo se puede relacionar los resultados de estos programas con las oportunidades de vida? ;

⁹⁶ Observatorio Ciudadano de la Educación (2003); Programas compensatorios; Comunicado No. 5

⁹⁷ Muñoz Izquierdo (2002); Valoración del Impacto de un programa compensatorio en la educación primaria", en RLEE, Vol. XXVI; No. 4, pp. 82.

en la consolidación de insumos educativos a docentes y alumnos, ¿en el corto plazo se podrían lograr los objetivos de crear y consolidar las capacidades y funcionamientos en los alumnos?

4.4.3 Consideraciones

El objetivo principal de los programas compensatorios educativos es mejorar la calidad del aprendizaje, en las escuelas donde opera aquellos programas. Lo anterior, no ha sido logrado en los años de operación de los programas; es decir, existe una baja efectividad en el rendimiento escolar de los estudiantes en pruebas estandarizadas de rendimiento. Es probable que esto se deba a varios factores: uno, los cambios educativos requieren tiempo para consolidarse; dos, las intervenciones consideradas son relativamente modestas para alterar las deficiencias de los docentes y las condiciones de las escuelas; y además, de un entorno económico no favorable para los grupos en pobreza extrema.

Por otro lado, los programas ha elevado la inscripción, la asistencia escolar y la escolaridad. Sin embargo, estos indicadores de "éxito", no generarán las capacidades (habilidades y conocimientos) correspondientes a su nivel escolar, para posteriormente una acumulación de capital humano y, al final, el aumento de los ingresos laborales, como postula la teoría del capital humano.

El investigador en temas educativos, Fernando Reimers⁹⁸, señala que los programas, compensatorios no igualan oportunidades educativas entre distintos grupos sociales, ni en cuanto a los resultados educativos. Si no, sólo contribuyen a mejorar las condiciones educativas de los pobres y no a reducir la desigualdad educativa. Además, que tienen sesgos de redistributivos del ingreso. En donde, el tema de la distribución es importante para abatir los rezagos en materia educativa.

En este sentido, la propuesta de algunos investigadores en materia educativa es abatir los principales obstáculos que se han interpuesto a la efectividad de los programas compensatorios.

- 1) Los programas son operados por personas que carecen de formación profesional, y por docentes poco calificados, éstos se concentran en escuelas rurales y urbano-marginales. Es necesario el cambio de ese personal por otro más calificado o incrementar los salarios de los maestros.
- 2) Para reorientarlos, la SEP deberá realizar investigaciones principalmente sobre los aspectos pedagógicos, administrativos y logísticos de los programas compensatorios educativos. Sólo así le será posible fortalecerlos y encontrar vías que conduzcan efectivamente a mejorarlos.

⁹⁸ Profesor asociado y director del Programa de Maestría en Política Educativa Internacional, Escuela de Educación, Harvard University. Autor de varios ensayos, artículos y libros sobre la desigualdad educativa.

- 3) El reclutamiento, capacitación y remuneración de esos equipos planteará, sin duda, enormes retos de índole administrativa y, sobre todo de índole financiera. Es ese sentido, es necesario promover esquemas de asignación y ejercicio de recursos públicos orientados a la búsqueda de la equidad en la educación, será necesario, entre otras cosas, aumentar significativamente los gastos federales y estatales en educación, y construir consensos entre los diversos niveles de gobierno.
- 4) Dado la importancia que tiene el programa oportunidades-educativo para el desarrollo humano y por los recursos económicos-financieros. Proponemos: fusionar el PAREIB con el Oportunidades, para tener mejores resultados. El motivo es que se podría gastar menos recursos en operación de un solo programa conjunto. Y sería posible tener mejor resultados para el desarrollo humano y social de México.
- 5) En realidad los programas destinados para mejorar las capacidades educativas de los alumnos que viven en zonas marginadas, han fracasado con el objetivo de crear capacidades, habilidades y conocimientos para una vida libre y creativa.

Para concluir, el capítulo cuarto de la presente investigación, introducimos una conclusión y la cita sobre los programas compensatorios y educación, respectivamente. Por uno de los investigadores más reconocidos en México sobre temas de desarrollo humano y social, Julio Boltvinik.

Considera que los programas compensatorios educativos tienen poco o nulo impacto en el corto plazo. Es posible que tengan algunos resultados o efectos favorables para construir los conocimientos, capacidades, habilidades y destrezas en el largo plazo, pero con diferente panorama económico al actual. Además, considera que la educación, por sí sola, no resolverá la pobreza. Por un lado, la educación puede contribuir, si las condiciones económicas son adecuadas o favorables. Lo anterior, ayuda para que las personas se encuentren mejor situadas, pero si no, no sirve de nada.

" En México tener hoy más educación no es garantía de haber dejado de ser pobre, justamente por el deterioro de los salarios, que es brutal, y la competencia en el mercado de trabajo bajo exigencias educativas más y más altas que imponen las empresas. Además que la pobreza no sólo es causa y resultado de escasas capacidades básicas (como la educativa), y por ende, del bajo rendimiento en el trabajo y de ingresos precarios. Si no, obedece a otros factores, como son la falta de acceso a empleos productivos y servicios sociales esenciales ⁹⁹.

⁹⁹ Boltvinik, Julio (2004), "Bienestar, desigualdad y pobreza en México", en La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos, por Julio Boltvinik y Damián Araceli (coords.); Siglo XXI, México, pp. 342

"CONCLUSIONES, PREVISIONES Y RECOMENDACIONES"

La presente investigación titulada "Políticas públicas para el desarrollo humano para el desarrollo humano enfocadas en la educación en México", la cual se estructuró en cuatro capítulos con temas de desarrollo humano, políticas públicas, educación y programas compensatorios. Principalmente se abordaron aquellos, para entender mejor la investigación sobre los efectos de las políticas de desarrollo humano en el crecimiento económico y la calidad de vida; realizando énfasis en la educación y el desarrollo de capacidades educativas, principalmente en los grupos en situación de pobreza y marginación. A continuación presentaremos las conclusiones, previsiones y recomendaciones que arrojaron la investigación.

El desarrollo humano es un concepto integrador, es decir, ideas como los funcionamientos, habilidades, capacidades, satisfacción de las necesidades básicas, oportunidades, productividad, crecimiento económico, calidad de vida, desarrollo social y humano. Engloba y converge en un solo objetivo, el desarrollo pleno del ser humano, el cual debe ser la meta final de todo proceso económico. Aunque el desarrollo humano sea un enfoque y un modelo alternativo de otros enfoques o teorías. Realizado principalmente por Haq, Sen, Steward, Desai, y Streeten, investigadores que adicionaron elementos al enfoque mencionado. Sin embargo, al interior de este concepto está la teoría de capital humano, la cual está realizada por los neoclásicos como: Solow, Lucas, Romer hasta incorporaciones por Gary Becker. Por otro lado, dos variables como el crecimiento económico y desarrollo humano no debería de ir de forma independiente, sino, de manera conjunta; porque el desarrollo humano requiere la fuente de financiamiento del crecimiento, y éste de las cualidades del primero.

El Índice de Desarrollo Humano es un indicador bastante ilustrativo de las condiciones de desarrollo social y humano que están los habitantes de una determinada región, país, entidad federativa y municipio. El Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), elaboró por primera ocasión dos Informes destinados a México; el primero a las entidades federativas en 2002, y el otro, a los municipios o delegaciones políticas del país en 2004.

Para resumir la situación del país y de sus entidades y municipios. Tenemos el lugar número 53 a nivel internacional de un total de una lista de 174 países, con un valor del índice de desarrollo humano de 0.802; un índice del PIB per cápita de 0.75 y ubicado en el lugar 58 de la clasificación del IPIB a nivel mundial. Sin embargo, se posiciona mejor en el desarrollo humano que en el ingreso. Una esperanza de vida de 73 años, una tasa de alfabetización del 90.5% de la población mayor a 15 años de edad, una matriculación combinada del 74%. Los valores restantes de los índices que integran el IDH es 0.85 en el educativo y 0.81 en la esperanza de vida. Así mismo, el país se encuentra en el grupo de desarrollo humano medio muy cerca del límite con lo de desarrollo humano medio. Ahora, si realizamos un cuadro comparativo entre México y otros países como: Estados Unidos y Canadá (socios comerciales); Costa Rica y Chile (latinoamericanos); Corea del Sur y China (países asiáticos que han tenido crecimiento y

desarrollo económico en los últimos años). Todos aquellos países han obtenido avances muy importantes en su desarrollo humano, mejor que México. Un ejemplo, Corea del Sur con un IDH similar al nuestro en 1975, se ha desplazado hasta lugares cercanos a los países europeos de occidente. Lo anterior, se debe que Corea del Sur, no realizó reformas económicas y sociales para beneficio de los mercados internacionales, sino para sus propios intereses nacionales.

En cuanto, a la clasificación del IDH, México tiene 14 entidades que se encuentran en el rango de desarrollo humano alto, 18 en el rango de desarrollo humano medio y ninguna en el rango de desarrollo humano bajo. Es notar que existen grandes desigualdades al interior de los estados. En este sentido, es necesario una política pública para proporcionar las oportunidades a las entidades federativas con mayor carencias de desarrollo humano.

En el ámbito municipal se encuentran grandes disparidades al interior de las entidades federativas y municipios. Un ejemplo claro es la situación que tienen Oaxaca con municipios situados en los primeros sitios de la clasificación del IDH y municipios clasificados en últimos lugares. Otro ejemplo, es el caso de algunas delegaciones de la Ciudad de México que presentan altos niveles de desarrollo humano, pero al interior de ella se encuentran colonias no homogenizadas a las demás. Es decir, el IDH muestra un índice promedio dependiendo de la unidad geográfica.

En este sentido, el desarrollo humano implica la intervención del conjunto de políticas públicas. Como la política social, determinante de la satisfacción de las necesidades básicas y generadora de capacidades básicas-intermedias, principalmente en sectores vulnerables. La política económica como determinante del ingreso de los hogares, por medio de generar oportunidades de empleo, inversión y producción, en la sociedad mexicana. Aunque, será necesario utilizar la política industrial y agrícola, entre otras; como las detonantes de las actividades productivas en el medio urbano y rural.

Sin embargo, durante los últimos 20 años en México, se ha caracterizado por políticas públicas que no convergen, ni complementan con objetivo de desarrollo humano.

La política económica se ha caracterizado por restricciones del gasto público, el fuerte control de la inflación (como una meta de política), privatizaciones, la liberalización del comercio exterior, desempleo, el deterioro de los salarios, concentración del ingreso, desigualdad social y la pobreza.

La política social se ha caracterizado como prioridad a los programas focalizados para administrar la pobreza, como el programa Oportunidades, el cual tienen solo fines de redistribución del ingreso. No obstante, en aquello ámbito, el ingreso de las remesas por parte de los migrantes mexicanos a nuestro país ha logrado contener el aumento de la pobreza.

En cuanto a la política universal como la educación pública, no ha logrado incrementar los espacios para la oferta educativa en nivel medio y superior. Aunque, la iniciativa privada en el ámbito educativo ha logrado expandir los gastos educativos en el ámbito mencionado. La cual está determinada por nivel de desarrollo económico. No obstante, la mayoría de los mexicanos no es posible satisfacer la necesidad educativa en ese mercado, debido a las restricciones del Ingreso.

Sin embargo, la educación, el conocimiento, las capacidades de innovación tienen una importancia central para la innovación tecnológica, el desarrollo humano, crecimiento económico y para lograr las oportunidades. El elemento central del período posindustrial y de la nueva economía consolidada en desarrollo de la industria de tecnologías de información y alto contenido científico. Entonces, una educación con un enfoque de desarrollo humano, donde es relevante para la producción, calidad de vida y la globalización. Aunque, la educación debe ser una alta prioridad nacional; sin embargo, por sí sola, no es suficiente para lograr lo anterior. Si no, es acompañada de políticas públicas como la: económica (genera empleos e ingreso), y social (salud y oportunidades educativas), principalmente.

En lo referente, al proyecto educativo del actual gobierno, es la autogestión; es decir, en el programa de escuelas de calidad y los programas compensatorios educativos, la sociedad es la responsable de la educación, y no el Estado, como establece la Constitución.

Los programas compensatorios destinados a la demanda (Oportunidades) y oferta (PAREIB), ha logrado en la educación primaria, el aumento de la matrícula, aumento de la población urbano-marginal y aumentar en un poco más de medio año de escolaridad. Pero, no logran alcanzar su objetivo primordial que es generar las capacidades básicas educativas y el aprendizaje académico, que son necesarios para un adecuado desempeño en los grados escolares subsecuentes y para tener acceso a una vida decorosa en aquellos sectores en pobreza extrema.

Los factores que impiden poseer las capacidades básicas como la educativa es: I) la pobreza, ii) salud y nutrición, iii) escasos materiales escolares, iv) la poca formación y reparación de los maestros que imparten clases en las zonas rurales - marginales, y v) la falta del preescolar en los alumnos de primer ingreso a educación primaria.

Aunque, la educación primaria no es la que permitirá a las personas las mayores oportunidades. Ésta es la base del sistema educativo, es claramente insuficiente para lograr niveles de calidad de vida y otorgar más valor en los procesos productivos. Además, que un mayor nivel de la escolaridad no se traduce necesariamente en la generación de un empleo; sí, la economía no crece, ni se desarrolla. Las mismas actividades realizadas, hoy por personas con mayores niveles educativos, reciben menor remuneración. Por lo tanto, son necesarias políticas que se complementen en los campos de inversión en educación, salud, y en la generación de empleo y otras formas de compensación para incidir efectivamente sobre el desarrollo social y humano.

En conclusión, la política económica y social no han logrado cumplir el objetivo de bienestar social, debido que una sola política –la social–, no podrá cumplir sus metas. Pues la política económica es el complemento de la social, para brindar bienestar económico-social, y así, lograr la calidad de vida de las mayorías. Además, la globalización ha beneficiado sólo un sector de la población, como aquel que está conectado a las actividades de alto contenido científico, informático, comunicaciones y a las exportadoras. Además que no ha realizado las Inversiones con objetivos de desarrollo humano y social.

Dado el diagnóstico arrojado por la investigación, *la propuesta principal* es la siguiente:

Es necesario una articulación, integridad y convergencia entre las políticas públicas con el objetivo de generar y consolidar los objetivos de desarrollo humano. Definir el bienestar de la población, en vez de las variables macroeconómicas como el objetivo rector de todas las políticas públicas.

Es necesario subordinar la política económica y social al objetivo de desarrollo humano. Para ello se alcanzaría mediante dos vías: integrar las políticas sociales de inclusión que generen capacidades básicas-Intermedias, y políticas económicas orientadas a la generación de oportunidades de Inversión, producción y empleo para todos los sectores, principalmente los pobres. Las mayores capacidades de la población, tendrán que ser desarrolladas, a través de la educación y la capacitación, sólo sí, son complementadas con oportunidades económicas y sociales que permitan la utilización productiva de tales capacidades.

Para crear y fortalecer el desarrollo social y humano es necesario partir de los determinantes del bienestar de los hogares: a) los ingresos corrientes; b) los activos básicos o patrimonio familiar (vivienda y equipamiento básico del hogar); c) el acceso a bienes y servicios sociales; d) los conocimientos y habilidades, entendidos no como medios para la obtención de ingresos, sino como expresión directa del desarrollo de las capacidades.

Además, las políticas compensatorias educativas –tanto las destinadas a la oferta como la demanda– deben ser dirigidas por una misma entidad o dependencia federal con ayuda de las entidades federativas. También aumentar sustancialmente los recursos públicos a estos programas para alcanzar los objetivos de mejorar el aprendizaje, generar los conocimientos y habilidades necesarias para actividades posteriores –como ingresar a grados escolares y para la vida–.

BIBLIOGRAFÍA

- Aspe, Pedro. (1992); "Estabilización macroeconómica y cambio estructural. La experiencia de México (1982-1988)". En Bazdreh, Carlos; *México Auge, crisis y ajuste*. Lecturas del trimestre económico 73**. FCE, México, pp. 168.
- Ayala Espino, José (1998); *Instituciones y Economía: Una Introducción al Neoinstitucionalismo*; F. C. E, México, D. F., pp. 285
- Banco Mundial (1996); "Prioridades y estrategia para la educación"; en *Examen del Banco Mundial*; BM; México; pp. 35-56
- _____ (1997); *Informe del proyecto educativo en la educación primaria en México*, Washington, DC; Working Paper, www.wb.org
- _____ (1998); "Educación y desigualdad del ingreso en México"; *Working Paper* 's World Bank, New York, USA
- _____ (1999); "El conocimiento al servicio del desarrollo"; en *Informe sobre el desarrollo mundial*, BM, México; pp.38-59
- _____ (2004); *La pobreza en México. Una evaluación de las condiciones, las tendencias y estrategias*; Nueva York, Banco Mundial, pp. 34.
- Becker Gary, S (1993); *Teoría de formación del capital humano*; Alianza Editorial Textos; Madrid, España.
- Bendesky, León (2000), "Dos decenios de política social. Del universalismo segmento a la focalización", en Clavijo, Fernando (comp.); *Reformas económicas en México 1982-1989*; Fondo de Cultura Económica & CEPAL; México; pp. 581
- Blaug, M.(1972); *Economía de la educación*; Editorial Tecnos; Madrid, España.
- Boltvinik, Julio (2000); "Articulación entre las políticas económica y social en México 1970-1995 ", en Rolando Cordera y Alicia Ziccardí (coords), *Las políticas sociales en México al fin del milenio*, Miguel Ángel Porrúa y UNAM, México, pp. 583.
- _____ (2001); "Bienestar y pobreza", Universidad de California, San Diego, US; pp. 65.
- _____, coord. (2004); *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*; Siglo XXI, México, D.F., pp. 542
- Bracho, Teresa (1998); *El Banco Mundial al problema educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial*, México, CIDE, pp. 45
- Cabrero Mendoza, Enrique (2003); *Políticas públicas: Una agenda en construcción*, CIDE-Porrúa, México, D. F., pp.355
- Carrasco, Rosalba (2000); "Políticas para enfrentar la pobreza" en *La política económica y social de México en la globalización*; UAM - M. A Porrúa, México, pp. 58-87
- CEPAL (1992); "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", Santiago de Chile, Naciones Unidas-Cepal, pp. 35
- _____ (1995) "Focalización y pobreza" en *La revista de la Cepal*, Santiago, Chile; CEPAL; pp. 76-89
- _____ (1998); *Educación, ética y economía en América Latina*, Editorial Jus; México; pp. 224

- _____ (2004); *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, ONU. pp. 64
- CONAFE-SEP (2000); *Equidad y calidad en la educación básica: La experiencia del CONAFE*; México, D. F., pp.210.
- CONAFE (2001); *Financiamiento y universo de los programas compensatorios; documento de Investigación de la Unidad de Programas Compensatorios*; México, D. F., pp. 205.
- _____ (2001); *Memoria de la Gestión 1995-2000*", SEP-CONAFE, México, D. F., pp.125
- _____ (2002); *El Conafe y la Telesecundaria en México*; México, D.F.; pp. 205
- Cordera Campos, Rolando; Zicardí, Alicia (2000); *Las políticas sociales al fin del milenio*, M.A Porrúa; pp.345
- Cornia, A. G y Sterwart, F (2003); "Subsidios alimentarios: dos errores de focalización", *Comercio Exterior*, Vol. 53, No. 6, Junio de 2003, pp. 563
- De Hira de Gortari; Zicardí, Alicia (1996); "Las instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994", varios autores; en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, Instituto Mora-UNAM-FLACSO; pp.272
- Desai, M (2003); *Comercio Exterior*, Vol. 53, No. 5, Mayo de 2003, pp. 463.
- Felipe Martínez Rizo(1993); "Las desigualdades de la oferta y la demanda educativa. Pasado, presente y futuro de las políticas compensatorias"; en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Centro de Estudios Educativos, Vol. XXIII, No.2, México, D. F., pp. 64
- Fuentes, Mario Luis (1994); *La asistencia social en México*, Edición Milenio, México; pp. 165
- García Reyes, Miguel; (1997); *Ajuste estructural y pobreza*, FCE-ITESM; México; pp.189
- Gazol Sánchez, Antonio (2004); "Diez años del TLCAN: una visión al futuro"; en la *Revista de Economía – UNAM*, No. 3 Septiembre-Diciembre; México, D. F. pp. 9
- González Tiburcio, Enrique (1993); "Reforma del Estado y la Política social"; INAP; México; pp. 125
- _____ (2000); "Retos de la política social"; INAP; México; pp. 125
- Guillén Romo, Arturo (2004); "La teoría del desarrollo bajo la globalización", en *Economía Informa* No. 2, UNAM, Mayo – Agosto, pp. 19
- Haq (1996); *El desarrollo humano y la política de ajuste–estabilización*, FCE, México, pp. 125
- Hayashi Martínez, Laureano (1996); *La educación mexicana en cifras*, El Nacional; México; D. F., pp. 65.
- Hernández Lagos, E.; Velásquez Roa, J. (2003); *Globalización, desigualdad y pobreza*, Coedición UAM–Iztapalapa & Plaza y Valdés; México; pp. 210
- _____ (2004); "Panorama del mercado laboral de profesiones en México; en *Revista de Economía – UNAM*, No. 2, Mayo-Agosto, pp. 106.
- Hidalgo Capitán, Antonio (2000); *El pensamiento económico sobre desarrollo*, Barcelona, p.185.

- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2005); *Panorama Educativo de México 2004, Indicadores del Sistema Educativo Nacional*, SEP, México, D. F., pp. 145.
- Krugman, Paul (1995); "Crecimiento del comercio mundial: causas y consecuencias", *Brookings Papers*, Vol. I, pp. 327.
- Lomelf, Leonardo (1998); "Los programas de combate a la pobreza en México; en *Economía Informa*, No. 264; FE-UNAM; México; Febrero; pp. 12-25
- Lusting, Nora (1999); "Erradicar la pobreza: Un gran desafío en superación de la pobreza" en *Diálogos nacionales*; BID.
- Martinelli, J.M(2003); *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, Plaza Valdez- UAM-I, México; pp. 399
- Martínez, Gabriel, comp. (1997); *Pobreza y Política social en México*, ITAM; México; pp. 189.
- Melgar, Ivonne (2002); "Política educativa: Finanzas educativas y el efecto de la crisis", en *Revista Educación 2001*; No.12. México, D. F., pp. 78.
- Mendoza Cabrero, Enrique (2003); *Políticas públicas: Una agenda en construcción*; CIDE-MA Porrúa; México; pp.376
- Midgley, James (1995); *Social Development. The development perspective in social welfare*; Sage Publications, Londres, pp. 236.
- Mota, Laura (2004); *La política social del Gobierno del cambio*, UAEM; México, pp. 256
- Muñoz Izquierdo (2002); "Valoración del impacto de un programa compensatorio en la educación primaria", en *RLEE*, Vol. XXVI; No. 4, pp. 82.
- Ornelas, C.(1996); *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo*, CIDE-NAFINSA; México, D.F.,
- Perroux, Francois (1984); *El desarrollo y la concepción de la dinámica económica*, Barcelona, UNESCO, pp.240.
- Presidencia de la República (2001); *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, Gobierno de Vicente Fox, México, D. F, pp.164.
- Reglas de Operación del Programa Compensatorios, *Diario Oficial*, 15 de marzo de 2002, p.657
- Reglas de Operación del Programa Oportunidades, *Diario Oficial*, 8 de mayo del 2003, p.235
- Reimers A., Fernando (ed), *Unequal schools, unequal chances*, Cambridge, MA, Harvard University Press, pp. 341
- _____ (2000); "Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el S.XXI"; en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Centro de Estudios Educativos, Año XXX, No. 2, México, D. F
- _____ (2002); "La lucha por la igualdad de oportunidades educativas en América Latina"; en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Centro de Estudios Educativos, Año XXXII, Número 1, México, D. F., pp. 64.
- _____ (2003); "El contexto social de la evaluación educativa en América Latina", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, V. XXX, #3.
- Rivera Ríos, M. Ángel (2000); *México en la economía globalizada*, Editorial Jus; pp. 206

- Romero, J; Fernández, O, (2001); "Crecimiento, comercio y movimientos de capital en economías con oferta ilimitada de trabajo", COLMEX, pp. 85.
- Ruiz Velázquez; Norma (2000); *La política social en México hacia el fin de siglo*, INAP, México, D.F., pp. 189
- Sánchez Cerón, Manuel (2001); "Influencia del BM y la CEPAL en las tendencias educativas recientes de algunos países latinoamericanos"; en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, Centro de Estudios Educativos, Año XXXI, No. 4, México, D. F., pp. 55-91.
- Schultz, Teodoro (1998); "Inversión en Capital Humano" en *Economía de la Educación*, Blaug, M.; Textos escogidos; Editorial Tecnos; Barcelona, España; pp. 125-147.
- Sen, Amartya, comp. (1996); *La calidad de vida*; Fondo de Cultura Económica; México; pp. 567.
- _____ (1998); "Teorías del desarrollo a principios del Siglo XXI"; en *El desarrollo económico y social en los umbrales del Siglo XXI*, Núñez del Arco, Jorge; BID; pp. 268
- _____ (1999); *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza editorial; Madrid, España.
- _____ (1999); *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta, pp. 286
- SEP (1995); *Programa de Desarrollo Educativo*, Gobierno de Ernesto Zedillo.
- _____ (2000); *Informes de labores 1998-1999*, México, D.F
- _____ (2000); *Las escuelas primarias rurales y los apoyos de los programas compensatorios*, SEP / Subsecretaría de Planeación y Coordinación/ Dirección General de Evaluación; México, D.F;
- _____ (2003); *Informe de labores 2001-2002*, México, SEP, pp. 156.
- _____ (2003); *Las escuelas primarias rurales y los apoyos de los programas compensatorios*, México, SEP, pp. 226.
- Stiglitz, Joseph (2000); *Economía del sector público*, Antoni Bosch, Barcelona, España; pp. 435.
- UNDP, Human Development Report (1990); *Defining and measuring human development*, New York; Oxford University Press, pp. 239
- _____, Informe de Desarrollo Humano (1997); *Erradicar la pobreza*, Ediciones Mundi-Prensa; Madrid, España; pp. 261
- _____, Human Development Report (1999); *Globalization with a human face*, New York; Oxford University Press, pp. 25.
- _____, Informe de Desarrollo Humano (2003); "Los objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza humana", Nueva York; Oxford University Press, pp. 13.
- UNESCO-UNICEF (1993); "Necesidades básicas de aprendizaje, estrategias de acción"; Santiago de Chile, UNESCO, pp. 128.
- Valenzuela F., José (1997); "Patrón de acumulación"; Facultad de Economía – UNAM, pp.35.
- _____ (1995); "El modelo neoliberal: contenido y alternativo"; en *Investigación económica* No. 211, Enero - Marzo; México; FE-UNAM; pp. 32-75

- Vélez, Félix; comp. (1994); *La pobreza en México y políticas para combatirla*, ITAM-El trimestre económico; México; pp.302
- Vilas, Carlos M. (1995); *Estado y políticas sociales después del ajuste*, UNAM-Nueva Sociedad; Venezuela, Caracas; pp. 235
- Warman, Arturo (1994); *La política social en México 1989-1994*, México; FCE, pp. 258
- World Bank (1998); "Education and inequality of the income in Mexico"; *Working Paper* 's World Bank, New York, U.S.A

" ANEXO ESTADÍSTICO "

ANEXO 2.1

Inflación y Tasa de crecimiento del PIB*						
AÑO	INFLACIÓN	INFLACION PROMEDIO	INFLACION ACUMULA	CRECIMIENTO PIB	CRECIMIENTO PROMEDIO	CRECIMIENTO ACUMULADO
1971	7.14			3.76		
1972	6.67			8.23		
1973	12.50			7.86		
1974	22.22	12.13	48.53	5.78	6.41	25.63
1975	13.64			5.74		
1976	16.00	13.03	78.17	4.42	5.97	35.79
1977	31.03			3.39		
1978	15.79			8.96		
1979	18.18			9.70		
1980	26.92	22.98	91.93	9.33	7.84	31.37
1981	28.79			8.53		
1982	58.82	29.92	179.54	0.52	6.56	39.38
1983	102.22		-	3.49		
1984	65.20			3.41		
1985	57.87			2.19		
1986	86.10	77.85	311.39	3.08	0.24	-0.97
1987	131.85			1.72		
1988	114.16	92.90	557.40	1.28	0.34	2.04
1989	20.02			4.11		
1990	26.65			5.18		
1991	22.66			4.21		
1992	15.51	21.21	84.84	3.54	4.28	17.04
1993	9.75			1.94		
1994	7.05	16.94	101.64	4.46	3.91	23.44
1995	51.97		-	6.22		
1996	27.70			5.14		
1997	15.72			6.70		
1998	18.61	28.50	114.00	4.90	2.63	10.52
1999	12.32			3.65		
2000	8.96	22.55	135.28	6.60	3.46	20.77
2001	4.40			0.00		
2002	5.70			0.65		
2003	3.98			1.34		
2004**	5.19	4.82	19.27	4.41	1.60	6.41

Fuente: Elaboración propia en base al Cuarto Informe de Gobierno de Vicente Fox
Sistema de Cuentas Nacionales, (INEGI)

Nota: * Cifra actualizada, INEGI en Febrero de 2005. **Base PIB 2003=100

ANEXO 3.1 Educación 1/

Concepto	1980	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1996	1996	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ⁴
MATRÍCULA SISTEMA ESCOLARIZADO (Millones de alumnos)	21.6	25.3	26.1	26.2	26.4	26.8	26.4	26.9	27.6	28.1	28.6	29.2	29.6	30.1	30.8	31.3	31.9	
PROMEDIO DE ESCOLARIDAD (Años)	4.6	5.4	6.5	6.6	6.7	6.8	6.9	7.0	7.1	7.2	7.3	7.4	7.6	7.67	7.8	7.9	8.0	
ÍNDICE DE ANALFABETISMO (%) 2/	17.0	14.7	12.1	11.8	11.8	11.2	10.9	10.6	10.3	10.0	9.8	9.5	9.2	9	8.8	8.8	8.3	
ABSORCIÓN 3/																		
Básica																		
Secundaria	82.0	84.4	82.3	82.9	83.8	85.8	87.7	87.0	86.7	87.8	90.0	91.0	91.8	93.4	94.1	94.7	95.4	
Media Superior																		
Profesional	9.1	16.7	14.4	17.2	17.2	16.7	16.9	15.5	15.4	16.3	14.7	12.3	12.3	11.8	11.5	11.1	11.1	
Técnico																		
Bachillerato	68.8	64.0	61.0	62.2	63.7	65.8	71.1	74.1	78.9	78.1	79.8	80.7	81.0	84.6	84.0	85.4	85.7	
Superior																		
Normal	14.7	10.8	5.3	6.0	7.8	9.0	10.5	11.7	13.2	11.4	10.1	9.4	7.5	6.3	6.2	5.9	5.6	
Licenciatura																		
Licenciatura	88.6	77.4	64.4	71.1	60.6	81.0	84.9	88.8	74.5	76.2	76.4	77.7	79.7	80.9	80.0	77.1	77.5	
EFICIENCIA TERMINAL 4/																		
Básica																		
Primaria	n.d.	63.9	70.1	71.6	72.9	74.2	77.7	80.0	82.8	84.9	85.8	84.7	86.3	87.7	88.2	89.0	90.8	
Secundaria	75.5	75.7	73.9	75.3	76.4	77.5	76.2	75.8	74.8	73.8	76.1	75.1	74.9	77.7	78.4	79.7	80.3	
Media Superior																		
Profesional	45.6	40.5	37.8	40.4	41.0	35.3	36.2	45.5	42.2	40.0	39.8	41.3	44.5	46.6	47.0	48.4	49.3	
Técnico																		
Bachillerato	68.9	65.2	60.1	59.8	60.3	59.8	60.2	58.1	57.3	56.9	58.1	58.6	59.3	58.6	61.0	60.4	61.2	
GASTO EN EDUCACIÓN/PiB (%) 5/																		
Nacional	4.66	3.99	4.06	4.36	4.74	5.27	5.43	4.92	5.29	5.77	5.96	6.09	6.16	6.52	6.81	6.97	7.07	
Público	4.33	3.60	3.72	4.07	4.43	4.97	5.15	4.69	4.78	4.76	4.84	4.91	4.95	5.27	5.41	5.54	5.56	
- Federal	3.53	3.02	3.04	3.41	3.79	4.34	4.57	4.22	3.98	3.99	4.09	4.07	4.06	4.31	4.42	4.55	4.53	
- Estatal	0.74	0.65	0.67	0.65	0.63	0.61	0.57	0.46	0.79	0.76	0.74	0.83	0.88	0.95	0.96	0.98	1.01	
- Municipal	0.06	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	
Privado	0.32	0.30	0.33	0.23	0.30	0.31	0.28	0.23	1.02	1.01	1.11	1.18	1.20	1.25	1.40	1.43	1.52	
GASTO EN EDUCACIÓN POR ALUMNO (Miles de pesos)																		
Nacional 6/	0.102	0.774	1.2	1.6	2.1	2.6	2.9	3.4	5.4	6.5	8.0	9.6	11.1	12.6	13.4	14.1	14.9	
Público	0.106	0.778	1.2	1.7	2.2	2.7	3.0	3.5	4.9	6.0	7.3	8.8	10.2	11.7	12.4	13.1	13.8	
- Preescolar	0.006	0.054	0.6	0.9	1.2	1.7	1.8	2.2	3.5	4.4	5.6	6.8	7.6	8.4	8.9	9.4	9.9	
- Primaria	0.006	0.035	0.5	0.8	1.1	1.5	1.7	2.3	3.2	3.9	5.0	6.2	6.9	7.7	8.1	8.5	9.0	
- Secundaria	0.010	0.067	1.0	1.4	2.0	2.4	3.1	3.5	4.7	6.3	8.0	9.4	10.6	11.7	12.4	13.1	13.8	
- Profesional	0.043	0.161	1.7	2.1	2.8	3.4	3.3	4.4	5.9	6.8	7.9	9.5	10.7	11.8	12.6	13.1	13.7	
Técnico																		
- Bachillerato	0.024	0.195	2.2	3.0	2.9	4.2	5.7	6.6	8.3	9.8	11.5	13.6	15.3	16.9	18.0	18.8	19.6	
- Superior	0.069	0.295	4.6	6.2	8.8	10.7	12.7	15.6	18.8	21.3	26.3	26.5	34.1	37.7	40.3	42.0	43.6	

1/ Las cifras corresponden a los datos más recientes en los países en donde no se reportan, se indican para el año 1980, se refiere al ciclo escolar 1980-81. Véase el subtema "Los datos de 1980 se refieren a nivel nacional EDUC".
 2/ Para el ciclo escolar 2000-2001 las cifras son estimadas, debido a la perfección que se maneja para Capacitación para el Trabajo.
 3/ Es la relación porcentual del número total de analfabetos entre la población de 15 años y más. Información al 31 de diciembre de cada año.
 4/ La absorción es la relación porcentual entre el nuevo ingreso a primer grado de un nivel educativo, en un ciclo escolar dado, y el egreso del último grado del nivel educativo inmediato inferior del ciclo escolar pasado.
 5/ Para 1999 y 2000, los % se ajustaron de acuerdo al PIB proporcionado por el INEGI y por actualización de las cifras en los países así y por. La suma de los porcentajes puede no coincidir con el total debido al redondeo de los datos.
 6/ Considera el gasto nacional ejercido por alumno en el sistema escolarizado.
 7/ Incluye del cálculo el control part, en gasto y más, incluye el gasto fed, x alumno, atendido en el control fed, es decir, los transferidos del control estatal desde el 16 de mayo de 1992. A partir del ciclo escolar 1998-99, no n.d. No disponible, el Círculo estadístico ó C.E.
 Fuente: Secretaría de Educación Pública.

ANEXO 3.2 Gasto nacional ejercido en educación

Concepto	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
MILLONES DE PESOS DE 1983														
GASTO NACIONAL EN EDUCACION														
Público	61,021.3	42,877.3			33,113.0	38,743.0	46,218.9	51,828.0	58,422.8	68,286.9	72,246.4	86,987.8	70,839.3	78,338.0
Federal	48,087.2	38,427.5			30,181.1	36,480.8	42,486.2	48,828.7	54,684.7	62,408.0	68,486.3	83,042.6	68,281.8	82,814.3
- SEP	39,181.3	33,192.7			26,878.2	28,823.4	34,728.2	40,881.7	46,783.7	54,686.1	60,763.3	77,708.9	48,818.8	52,782.7
- Otras secretarías	32,978.0	29,841.1	24,764.0	25,482.7	24,314.4	26,368.6	28,986.0	34,300.0	39,682.2	46,241.9	52,860.0	42,313.1	44,873.9	49,287.6
Estatal	6,243.6	3,461.8			2,281.8	3,464.7	6,164.2	6,591.7	7,111.5	8,314.2	7,893.3	6,127.3	3,263.2	3,513.1
Municipal	8,198.1	6,078.0			3,463.2	5,818.8	7,801.2	7,788.2	7,716.1	7,878.9	7,840.0	6,218.6	9,828.0	10,021.4
Privado	706.9	246.8			121.7	182.1	184.9	148.8	176.9	178.0	172.0	118.9	110.0	112.2
	3,534.1	3,249.8			2,961.9	3,282.0	3,733.6	2,700.3	3,738.2	3,848.9	3,780.2	2,818.4	12,387.8	13,421.8
GASTO PUBLICO EN EL SISTEMA ESCOLARIZADO														
Federal	26,328.8		8,888.2	9,431.7	7,704.6	9,887.8	31,482.8	34,784.8	40,177.8	47,232.0	56,421.6	44,881.8	60,809.3	64,786.1
Básica	20,001.0		8,888.2	9,431.7	6,192.0	8,008.9	23,708.8	26,980.8	32,286.6	39,380.1	47,709.6	39,848.0	40,878.3	44,831.6
Media superior	14,890.3	11,247.5					14,410.0	16,468.5	20,878.5	25,715.1	31,824.3	24,878.3	26,149.4	29,883.9
Superior I/	3,628.3	3,769.6	4,140.4	3,360.6	1,443.6	1,917.8	3,518.9	3,717.4	4,003.7	4,812.3	8,020.9	6,124.5	6,178.4	6,087.2
Estatal y municipal	7,116.3	4,983.9	4,717.8	8,071.1	4,748.2	4,092.1	5,778.8	6,644.9	7,704.4	8,862.7	10,184.3	8,645.2	8,548.5	8,680.4
	8,808.9	6,324.8			1,812.5	2,877.9	7,766.0	7,934.0	7,881.0	7,881.9	7,712.0	6,336.5	8,736.0	10,133.6
GASTO PUBLICO FEDERAL EN EL SISTEMA EXTRAESCOLAR														
Adultos	13,647.3	13,101.7			2,818.4	4,470.5	11,022.5	14,030.9	14,807.1	18,178.0	13,043.6	8,160.9	7,842.2	8,161.2
Cultura y deporte					205.3	336.6	565.4	587.1	788.9	1,031.2	788.9	642.3	632.2	644.4
Administración y apoyo					348.0	314.9	687.0	836.1	1,041.2	1,241.4	1,066.2	689.4	681.7	818.5
					2,085.1	3,820.0	9,800.1	12,627.8	12,710.0	12,803.4	11,148.6	8,819.2	8,328.3	6,588.3

Fuente: Elaboración propia en base a la SEP, INEGI, Informe de Gobierno de CSG, EZPL y VFO

ANEXO 3.2 Gasto nacional ejercido en educación

Concepto	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
MILLONES DE PESOS DE 1993							
GASTO NACIONAL EN EDUCACION							
Público	80,339.6	87,604.4	96,822.8	104,084.3	110,874.7	117,598.2	118,968.8
Federal	66,336.4	70,509.9	77,968.8	84,166.4	87,960.4	93,470.9	93,601.2
- SEP	66,249.8	68,436.1	64,012.8	68,842.8	71,832.7	76,771.2	78,264.4
- Otras secretarías	84,414.0	57,746.0	62,895.2	67,324.9	70,536.0	73,641.7	72,818.7
Estatal	836.8	686.0	1,147.6	1,317.9	1,293.7	3,129.5	3,436.7
Municipal	9,976.9	11,968.8	13,816.8	15,181.3	15,977.8	16,516.8	17,060.6
Privado	111.7	119.3	131.4	141.4	150.1	153.0	194.2
GASTO PÚBLICO EN EL SISTEMA	15,001.1	16,984.6	18,862.9	19,928.9	22,714.3	24,116.4	25,496.4
ESCOLARIZADO							
Federal	81,574.2	86,639.8	71,496.2	76,238.0	82,396.3	88,014.3	88,811.3
Básica	61,486.6	63,764.6	69,163.6	62,814.1	66,788.6	71,314.7	71,664.4
Media superior	33,516.1	37,317.6	41,470.3	44,078.5	46,035.6	49,592.7	50,080.6
Superior I/	6,712.8	5,851.8	6,153.7	7,069.4	6,878.0	7,208.7	7,285.5
Superior II/	10,256.7	10,896.4	11,659.6	13,139.5	13,866.0	14,513.3	14,199.4
Estatal y municipal	10,088.6	12,074.8	13,846.8	16,322.6	16,127.7	16,888.6	17,248.8
GASTO PÚBLICO FEDERAL EN EL							
SISTEMA EXTRAESCOLAR							
Adultos	3,764.2	4,670.3	4,628.3	4,566.4	5,064.1	5,468.6	4,890.0
Cultura y deporte	673.8	1,182.5	1,292.1				
Administración y apoyo	1,063.4	1,539.9	1,544.0				
	2,027.2	1,947.9	1,896.4				

Fuente: Elaboración propia en base a la SI

ANEXO 3.3 Tasas de Crecimiento de los gastos educativos

CONTINUA

Concepto	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
(%IMDPE 1993)														
GASTO NACIONAL EN EDUCACION														
Público		-70.45%				17.0%	19.5%	11.8%	13.4%	13.4%	9.0%	-23.0%	28.5%	8.1%
Federal		-70.87%				17.7%	18.7%	14.8%	14.1%	14.1%	8.7%	-22.8%	8.8%	8.0%
- SEP		-68.89%				12.2%	18.4%	17.7%	16.8%	16.8%	11.4%	-21.8%	1.7%	8.8%
- Otras secretarías		-63.24%	-16.4%	2.8%	-4.6%	8.4%	8.3%	20.1%	16.7%	16.5%	14.3%	-20.0%	6.1%	9.8%
Estatal		-85.07%				52.7%	78.4%	6.9%	7.9%	16.9%	-5.1%	-36.0%	-36.0%	7.1%
Municipal		-78.31%				58.7%	37.8%	2.5%	-0.8%	-0.8%	-1.8%	-30.8%	84.8%	4.1%
Privado		-91.77%				26.0%	1.8%	-6.9%	20.7%	-0.8%	-1.7%	-30.8%	-7.8%	2.0%
		-80.41%				9.8%	14.8%	-27.7%	38.4%	3.0%	-1.8%	-30.8%	379.7%	8.5%
GASTO PÚBLICO EN EL SISTEMA ESCOLARIZADO														
Federal			0.0	0.0		18.4%	284.0%	10.8%	18.6%	17.6%	17.3%	-19.0%	12.8%	8.2%
Basica			0.0	0.0		-2.9%	284.9%	13.3%	20.3%	22.0%	21.2%	-17.1%	3.4%	9.2%
Media superior		-75.46%						14.8%	24.7%	26.0%	22.6%	-21.1%	6.1%	14.3%
Superior I/		62.25%				32.8%	83.4%	6.7%	7.7%	20.2%	25.1%	1.7%	0.8%	-1.5%
Estatal y municipal		-76.58%	-0.1	0.3		-13.8%	41.2%	15.0%	15.9%	14.9%	14.8%	-16.9%	0.0%	1.8%
		-78.08%				80.3%	188.8%	2.3%	-0.8%	-0.8%	-1.8%	-30.8%	82.8%	4.1%
GASTO PÚBLICO FEDERAL EN EL SISTEMA EXTRAESCOLAR														
Adultos		-60.51%				70.7%	148.6%	27.3%	3.4%	4.8%	-14.1%	-37.4%	-8.4%	6.7%
Cultura y deporte						63.6%	88.6%	0.3%	33.3%	36.4%	-22.5%	-19.8%	-1.8%	1.9%
Administración y apoyo						-9.6%	108.6%	27.3%	24.6%	19.2%	-11.7%	-38.2%	-2.5%	34.7%
						85.0%	156.5%	28.9%	0.7%	1.5%	-13.6%	-38.8%	-7.2%	4.1%

Fuente: Elaboración propia en base a la SEP, INEGI, Informe de Gobierno de CSG, EZPL y VFO

ANEXO 3.3 Tasas de Crecimiento de los gastos educativos

Concepto	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
(%)IMPDE 1993							
GASTO NACIONAL EN EDUCACION							
Público	6.2%	8.9%	10.6%	7.6%	6.5%	8.2%	1.2%
Federal	3.8%	7.8%	10.8%	8.0%	4.6%	8.3%	0.0%
- SEP	4.7%	8.6%	8.6%	7.6%	4.5%	8.9%	-0.7%
- Otras secretarías	10.4%	6.1%	8.9%	7.4%	4.5%	4.4%	-1.1%
Estatal	-76.2%	-17.8%	67.3%	14.6%	-1.8%	141.9%	9.6%
Municipal	-0.4%	18.6%	18.6%	9.8%	5.2%	3.4%	3.2%
Privado	-0.4%	8.6%	10.1%	7.6%	6.2%	21.8%	7.2%
GASTO PUBLICO EN EL SISTEMA ESCOLARIZADO	11.8%	13.3%	11.0%	5.7%	14.0%	6.2%	6.7%
Federal	12.4%	6.8%	8.6%	6.7%	8.7%	6.2%	0.8%
Basica	16.4%	4.4%	10.1%	6.1%	6.3%	6.8%	0.4%
Media superior	18.8%	5.1%	11.1%	6.3%	4.4%	7.7%	1.0%
Superior I/	-5.6%	2.4%	6.2%	14.9%	-2.7%	4.8%	1.1%
Estatal y municipal	18.2%	3.5%	9.1%	13.7%	5.4%	4.8%	-2.2%
	-0.4%	19.7%	16.6%	9.8%	6.3%	3.6%	3.3%
GASTO PUBLICO FEDERAL EN EL SISTEMA EXTRAESCOLAR							
Adultos	-53.8%	24.1%	3.4%	-6.7%	11.1%	7.7%	-14.0%
Cultura y deporte	4.6%	75.6%	9.3%				
Administración y apoyo	15.6%	44.6%	0.3%				
	-69.2%	-3.9%	-13.0%				

Fuente: Elaboración propia en base a la SI

ANEXO 4.1 INDICADORES Y GASTO PÚBLICO DESTINADOS A DIFERENTES PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO, 1992-2004

A PRECIOS CONSTANTES DE 1993

INDICADOR	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 a/
PIG (millones pesos 1993)	1,232,162.0	1,254,196.0	1,311,861.0	1,230,771.0	1,294,197.0	1,381,836.0	1,451,361.0	1,503,530.0	1,602,640.0	1,602,711.0	1,613,206.0	1,635,076.0	1,707,120.0
Gasto social	96,590.6	106,988.7	122,924.7	95,429.4	102,097.4	114,286.6	121,869.4	136,312.9	148,827.2	161,226.9	164,701.5	178,627.4	198,665.3
Gasto público educativo	54,684.7	62,408.0	69,465.3	53,042.6	59,251.6	62,816.3	65,338.4	70,509.9	77,856.8	84,165.4	87,960.4	93,470.8	93,501.2
Gasto destinado a la SEP	39,662.2	46,241.9	52,860.0	42,313.1	44,873.9	49,207.6	54,414.0	57,746.0	62,865.2	67,524.9	70,539.0	73,641.7	72,818.7
Gasto destinado para la disminución de la pobreza (millones de \$)	12,426.0	12,757.7	13,379.8	11,023.2	11,546.7	11,591.1	12,162.7	13,480.9	14,766.0	17,436.1	20,190.2	21,175.5	23,943.1
Gasto Desarrollo Humano o Educación Superior	4,503.1	5,320.6	5,734.9	5,403.0	5,967.2	5,706.7	5,943.0	6,432.0	7,127.8	8,803.4	9,302.0	10,444.4	12,363.7
Gasto en Desarrollo de Capacidades Educativas (P. Op. Co. Educ. + comp. PARAB)						591.2	742.9	1,385.6	1,844.8	2,065.1	2,705.3	3,185.1	3,681.1
Gasto Oportunidades G. Oportunidades						163.8	1,191.9	2,151.3	2,747.2	3,401.8	4,415.4	5,576.9	6,012.4
Gasto PROACTIVO Beneficiarios con Ingresos Bajos y Altos						36.4	246.8	793.3	1,147.1	1,464.8	2,066.1	2,466.1	2,800.9
Gasto x beneficiario del programa oportunidades						107.1	1,390.0	2,193.5	3,482.3	3,913.6	3,966.9	4,577.0	5,636.0
Gasto P. Compensatorio	139.2	185.6	228.2	341.8	524.9	554.7	498.1	592.3	697.5	600.3	636.2	666.0	780.2
Beneficiarios (millones de alumnos)	1,190.5	1,472.5	1,254.3	3,332.7	4,468.3	4,540.4	4,742.9	5,544.5	5,449.1	5,214.2	5,360.3	5,718.2	5,761.7
Gasto x beneficiario del programa compensatorio	122.5	126.0	181.6	102.5	119.9	122.1	104.6	117.4	128.1	113.8	113.4	122.3	135.4
Gasto Desarrollo Humano con respecto a la Demanda educativa 2/	542.5	766.7	655.9	640.7	546.8	598.9	681.5	1,165.9	1,519.4	1,920.8	2,303.7	2,465.5	2,800.0
Gasto Desarrollo Humano con res. 3 a la oferta educativa	189.6	427.7	761.9	753.6	953.2	1,055.8	1,013.5	1,129.9	1,265.5	1,658.6	1,917.5	2,037.6	2,266.3

Fuente: *Informe del Gobierno de Veracruz por Quintana Roo, Contratación del Programa Oportunidades, CONAFE*

a/ El deflactor utilizado corresponde al INPC promedio anual de 1993, el Estimado

1/ Se listan programas a la generación de las capacidades como la Educación, Salud y Alimentación.

2/ Se incluye el Programa Oportunidades y Estimado a la Educación a la Educación Básica del Ramo 33, entre otros.

3/ Englobe los programas compensatorio y cursos comunitario del CONAFE; Educación Indígena; Escuelas de Calles; otros.

ANEXO 4.2 INDICADORES Y GASTO PÚBLICO DESTINADOS A DIFERENTES PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO, 1992-2004
TASA DE CRECIMIENTO REAL ANUAL (%)

INDICADOR	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 e/
INPC 1993=100*	9.75%	7.05%	51.97%	27.70%	15.72%	19.81%	12.32%	9.96%	4.40%	5.70%	3.98%	5.19%
PIB	1.85%	4.42%	-5.17%	5.19%	6.77%	5.03%	3.82%	9.96%	0.00%	0.65%	1.35%	4.41%
Gasto social	10.75%	14.90%	-22.37%	6.96%	11.94%	6.53%	11.03%	9.96%	6.33%	2.16%	6.45%	10.04%
Gasto público educativo	14.12%	9.71%	-22.53%	9.82%	6.01%	3.85%	7.91%	10.57%	7.96%	4.51%	6.28%	0.03%
Gasto destinado a la SEP	16.53%	14.31%	-19.95%	6.05%	9.79%	10.45%	6.13%	8.86%	7.41%	4.46%	4.40%	-1.12%
Gasto destinado para la disminución de la pobreza (%)	2.64%	4.85%	-17.61%	4.76%	0.36%	4.03%	10.64%	9.53%	18.08%	15.80%	4.69%	13.07%
Gasto Desarrollo Humano o Capacidades	18.15%	7.79%	-5.79%	10.44%	-4.32%	4.08%	6.23%	10.82%	23.51%	5.66%	12.28%	18.57%
Gasto en Desarrollo de Capacidades Educativas (P. Op. Co. Edu. + P. Comp. + PARMEB-)						25.67%	50.51%	33.13%	11.95%	31.00%	17.74%	12.43%
Gasto Oportunidades						515.15%	80.50%	27.70%	23.53%	29.80%	26.31%	7.81%
O. Oportunidades Comp. Educativo						577.27%	221.45%	44.55%	27.70%	41.25%	20.16%	12.65%
Población beneficiada con becas (alumnos)						1184.87%	68.79%	13.35%	33.40%	31.39%	5.08%	23.12%
Gasto x beneficiario del programa oportunidades						15.93%	24.68%	18.03%	-5.29%	-0.89%	26.31%	-8.58%
Gasto P. Compensatorios	33.37%	22.96%	49.88%	53.67%	5.69%	-10.56%	19.36%	17.77%	-13.94%	5.97%	9.87%	11.62%
Población atendida (milas de alumnos)	29.85%	12.36%	112.84%	26.30%	2.11%	4.36%	6.36%	8.03%	-3.21%	7.65%	0.39%	0.50%
Gasto x beneficiario del programa compensatorios	2.88%	9.50%	-29.74%	21.71%	3.48%	-14.31%	12.22%	9.11%	-11.14%	-0.33%	7.75%	10.76%
G. en Desarrollo Humano con respecto a la Demanda educativa	41.15%	11.77%	-25.14%	-14.19%	8.93%	13.80%	74.00%	28.13%	26.42%	19.93%	7.03%	13.87%
G. en Desarrollo Humano con respecto a la Oferta educativa	126.53%	82.81%	-3.59%	26.45%	10.77%	-4.00%	11.48%	12.00%	31.05%	15.61%	6.29%	11.22%

Fuente: Informe de Gobierno de Veracruz por Cuicuilco, Coordinación del Programa Oportunidades, CONAFE

* El indicador utilizado corresponde al INPC promedio anual de 1993

e/ Estimado

ANEXO 4.3 INDICADORES Y GASTO PÚBLICO DESTINADOS A DIFERENTES PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO, 1992-2004

PORCENTAJES CON RESPECTO A.....

INDICADOR	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004 a/
Gasto social/PIB	7.64%	8.52%	9.37%	7.76%	7.86%	8.27%	9.40%	9.29%	10.00%	10.21%	10.92%	11.61%
Gasto público educativo/Gaoc	59.61%	59.33%	55.70%	55.59%	57.05%	55.05%	53.61%	52.30%	52.20%	53.41%	52.33%	47.57%
Gasto destinado a la SEP/GPE	72.57%	74.10%	77.21%	78.77%	77.03%	76.31%	51.90%	50.64%	50.23%	50.19%	78.79%	77.88%
Gasto para la disminución de la pobreza/Gaoc	12.87%	11.92%	10.86%	11.56%	11.31%	10.14%	9.96%	9.92%	10.61%	12.26%	11.85%	12.18%
Gasto para la disminución de la pobreza/PIB	1.01%	1.02%	1.02%	0.90%	0.89%	0.84%	0.84%	0.92%	1.00%	1.26%	1.30%	1.40%
Gasto Desarrollo Humano o Capacidades/ODP	36.23%	41.71%	42.86%	49.01%	51.69%	49.26%	48.66%	48.27%	50.49%	48.07%	49.32%	51.72%
G. D. de Gasto Educ (P.O.EP.C)Gaoc						0.52%	0.61%	1.24%	1.28%	1.64%	1.78%	1.82%
G. D. de Cap Educ (P.O.E.C)GDP						5.10%	6.11%	10.26%	11.84%	13.40%	15.04%	14.86%
G. O. Oportunidad/PIB						0.01%	0.08%	0.17%	0.21%	0.27%	0.34%	0.35%
G. O. Oportunidad/GDP						0.17%	0.98%	1.85%	2.11%	2.65%	3.12%	3.06%
G. O. Oportunidad/Gaoc						0.09%	1.82%	3.05%	4.04%	5.02%	5.97%	6.43%
G. O. Oportunidad/PIB						0.31%	9.80%	15.98%	19.51%	21.87%	26.34%	25.11%
G. O. Oportunidad/GDP						0.64%	20.05%	33.46%	38.54%	47.47%	53.40%	48.55%
G. O. Oportunidad/Gaoc						18.61%	20.71%	38.58%	43.06%	48.86%	44.59%	46.58%
G. P. Comp/PIB	0.01%	0.01%	0.02%	0.03%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.05%
G. P. Comp/Gaoc	0.14%	0.17%	0.19%	0.36%	0.51%	0.46%	0.41%	0.47%	0.37%	0.36%	0.36%	0.40%
G. P. Comp/GDP	0.26%	0.30%	0.33%	0.64%	0.90%	0.80%	0.76%	0.84%	0.71%	0.72%	0.75%	0.83%
G. P. Comp/GDH	1.12%	1.45%	1.71%	3.10%	4.86%	4.79%	4.05%	4.72%	3.44%	3.10%	3.30%	3.25%
G. P. Comp/GDH	3.06%	3.49%	3.98%	6.32%	8.80%	9.72%	8.39%	9.21%	6.82%	6.84%	6.69%	6.30%
G.D. H de la D.E/Gaoc	0.69%	1.23%	1.25%	1.21%	0.84%	0.95%	1.04%	1.98%	2.28%	2.62%	2.64%	2.99%
G.D. H de la D.E/GDP	4.36%	6.00%	6.40%	5.61%	4.76%	5.17%	5.60%	10.29%	11.02%	11.41%	11.64%	11.66%
G.D. H de la D.E/GDH	12.05%	14.36%	14.92%	11.86%	9.21%	10.49%	11.47%	18.44%	21.32%	24.77%	23.61%	22.61%
G. D. H de la O.E/Gaoc	0.35%	0.69%	1.14%	1.42%	1.84%	1.69%	1.55%	1.82%	1.97%	2.16%	2.18%	2.42%
G. D. H de la O.E/GDP	1.53%	3.35%	5.64%	6.64%	8.26%	9.11%	8.33%	8.57%	9.51%	9.50%	9.62%	9.47%
G. D. H de la O.E/GDH	4.21%	8.04%	13.63%	13.95%	15.97%	16.49%	17.05%	17.76%	18.84%	20.61%	19.51%	18.30%

a/ El indicador utilizado corresponde al INPC promedio anual de 1995; el estimado

Fuente: Informe de Gobierno de Vicente Fox Quaezaco, Coordinación del Programa Oportunidades, CONAFE