



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE ECONOMIA

**ANALISIS E IMPACTO DE LOS PROGRAMAS EN
LA SUPERACION DE LA POBREZA 2000**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

PATRICIA RENDON MORALES



ASESOR: DR. MANUEL DIAZ MONDRAGON

MEXICO, D. F.

2005

m. 346549



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.

Dios.

Gracias señor, te agradezco la oportunidad que me brindas para vivir y alcanzar mis sueños, y en este tan importante no tengo palabras para agradecerte todo lo que haz hecho por mi, todas tus bendiciones, tu ayuda, por guiarme por el bien. Te pido me brindes la oportunidad de ser mejor cada día, de contar con mis seres queridos así como de seguir alcanzando mis metas a futuro.

DEDICADA A:

Mis padres, mi esposo, mis hermanos y mi sobrina.

A mis padres: Petrona y Heriberto:

Gracias por todo su apoyo, porque a pesar de que carecieron de muchas cosas por darme lo mejor, siempre lucharon por sacarme adelante brindándome la oportunidad de cursar una carrera profesional que me ayudara a enfrentarme en la vida. Por eso y por mucho más les agradezco y les doy las gracias por todo.

A mi esposo José Manuel:

Gracias mi amor, por los bellos momentos que hemos compartido, por tu apoyo incondicional, tu dedicación y consejos que me ayudan a ser fuerte y salir adelante, por llenar mi vida de amor, por estar conmigo en todo momento, por tu confianza y por creer siempre en mí. Te amo!!

A mis Hermanos: Erika, Elizabeth, Xochiti, Heriberto y Carlos.

Gracias por compartir conmigo su tiempo, apoyo y dedicación a lo largo de mi vida, momentos que siempre tendrán un significado muy especial y que siempre recordare con gran alegría. Gracias por ser mis hermanos.

A mi sobrina Erika.

Gracias, porque llegaste a encender una velita más de felicidad.

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

NOMBRE: Patricia Rentería Warden

FECHA: 03 - 08 - 05

FIRMA: 

AGRADECIMIENTOS

A la **Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)**, por la oportunidad que me brindó de formar parte de esta tan importante casa de estudios, en la que me formé como profesional, Por ello la admiro y respeto profundamente.

A la **Facultad de Economía**, por todo el apoyo académico y profesional que siempre me brindó, ayudándome a alcanzar mi formación con excelencia.

A mi **Esposo José Manuel**, porque gracias a todo tu apoyo incondicional pude realizar con éxito esta investigación, te agradezco todo el apoyo profesional que me haz brindado, gracias por ayudarme a ser mejor cada día.

Al **Dr. José Ayala Espino⁺**, por sus enseñanzas y su amistad, donde quiera que esté gracias por haber sido un gran apoyo en mi desarrollo profesional.

Al **Lic. José María Álvarez Marín⁺**, por darme la oportunidad de formar parte como adjunta en sus materias impartidas, por su amistad y su apoyo, donde quiera que esté, gracias.

Al **Lic. Ángel Ávila Martínez**, por su amistad, por su apoyo incondicional en la elaboración de esta tesis y por brindarme la oportunidad de formar parte de la planta de adjuntos de esta facultad, así como, por la confianza en el desarrollo de mis conocimientos y capacidades en el ámbito laboral. Gracias.

Al **Dr. Manuel Díaz Mondragón**, por su amistad, apoyo y dedicación en la elaboración de mi tesis. Gracias.

A mis sinodales: Mtro. Enrique González Tiburcio, Lic. Ángel Ávila Martínez, Dr. Manuel Díaz Mondragón, Dr. Fidel Arroche Reyes y al Mtro. Leonardo Lomeli Vanegas, por su interés en la revisión de esta tesis profesional.

A la **Lic. Juana**, por tu amistad y confianza, gracias por tu apoyo.

A mis amigos, con quienes conviví a lo largo de mi carrera, quienes compartieron conmigo su amistad y colaboración profesional.

ANÁLISIS E IMPACTO DE LOS PROGRAMAS EN LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA 2000.

INDICE

INTRODUCCION	3
CAPITULO I.- POBREZA, DESARROLLO Y DESIGUALDAD	
1.1.- DEFINICIÓN: POBREZA Y SUS CAUSAS.	5
1.1.1.- Causas de la Pobreza.	9
1.2.- CONCEPTOS Y MEDICION DE LA POBREZA.	13
1.2.1.- Bienestar Económico.	13
1.2.2.- Medición de la Pobreza.	16
1.2.3.- Línea de Pobreza.	18
1.2.4.- Necesidades Básicas.	19
1.2.5.- Necesidades Básicas Insatisfechas	20
1.3.- LA DESIGUALDAD SOCIAL.	22
1.3.1.- Tipos de Desigualdad.	26
1.4.- DESIGUALDAD REGIONAL Y LA DIVERGENCIA SOCIAL.	27
CAPITULO II.- DESIGUALDAD, POBREZA, DESARROLLO HUMANO Y MARGINACION EN MEXICO.	
2.1.- LA DESIGUALDAD EN MÉXICO	31
2.2.- EVOLUCION DE LA POBREZA EN MÉXICO	36
2.2.1.- Situación de Pobreza en Oaxaca, Guerrero y Chiapas.	45
2.3.- ANTECEDENTES DEL DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO	48
2.3.1.- Dimensiones del Desarrollo Humano.	51

2.4.- INDICE Y MEDICION DEL DESARROLLO HUMANO	53
2.4.1.- Índice de Desarrollo Humano.	53
2.4.2.- Medición del Desarrollo Humano.	56
2.4.3.- Desarrollo Humano desde la Perspectiva de Género.	57
2.4.4.- Disyuntiva entre Desarrollo Humano y Crecimiento Económico.	60
2.4.4.1.- Del Crecimiento Económico al Desarrollo Humano.	61
2.4.4.2.- Del Desarrollo Humano al Crecimiento Económico.	62
2.5.- ASPECTOS GENERALES DE LA MARGINACION EN MEXICO	67
2.5.1.- La marginación Indígena.	71

CAPITULO III.- ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MEXICO 2000.

3.1.- POLITICA SOCIAL EN MÉXICO	77
3.1.1.- Evaluación de los Programas Sociales	79
3.2.- ASPECTOS GENERALES DEL PROGRESA	84
3.3.- PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO "OPORTUNIDADES"	89
3.3.1.- Características del Programa en Educación, Salud y Nutrición.	96
3.3.1.1.- Educación.	96
3.3.1.2.- Salud	97
3.3.1.3.- Nutrición.	99
3.3.2.- Suspensión Definitiva de Apoyos	100
3.4.- IMPACTO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES.	101
3.4.1.- Educación	101
3.4.2.- Salud	107
3.4.3.- Nutrición.	110
3.5.- EVALUACION DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES.	113
3.5.1.- Educación.	116
3.5.2.- Salud.	117
3.5.3.- Nutrición.	121
CONCLUSIONES.	123
BIBLIOGRAFIA.	127

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, México se ha caracterizado por presentar niveles de pobreza y desigualdad persistentes, aunado a ello nuestro país actualmente está inmerso en los mercados mundiales, por tanto se requiere un buen diseño y correcta aplicación de las políticas públicas para contribuir a la reducción o erradicación de dicho problema. En este nuevo siglo México tiene un devenir de oportunidades debido a la transición demográfica por la que atraviesa, así como un devenir de oportunidades que se obtendrían en la dotación de activos generadores de ingresos, distribución y retribución hacia los sectores menos favorecidos de la sociedad; si es que esos últimos rubros son empleados de manera eficaz y eficiente.

La pobreza y los rezagos sociales son causados principalmente por la elevada desigualdad en la posesión de recursos y no por la capacidad de la economía para generar bienes y servicios para toda la población. A su vez la elevada desigualdad de recursos entre la población es resultado, en gran medida de una distribución altamente distorsionada de activos generadores de ingreso tales como el capital humano, físico y oportunidades en el mercado laboral y de inversión para utilizar estos activos productivamente. Por lo tanto, para comprender las causas que originan la desigualdad de ingresos y por ende la pobreza, se debe determinar por qué la distribución de oportunidades y de activos generadores de ingresos es tan inequitativa o desigual.

La pobreza como sinónimo de falta de alternativas y limitación en el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas, impide a quien la padece actuar, elegir y determinar su curso de vida, especialmente los niños quienes son los más vulnerables. La pobreza es una realidad que padecen millones de mexicanos que quieren, pero no pueden incorporarse al México dinámico y productivo.

Muchas regiones, localidades y comunidades de distintos países sufren un rezago económico significativo y presentan un grave problema de exclusión social. Esto por tanto exige un mayor esfuerzo de instituciones locales, regionales, nacionales e internacionales para que mediante el fortalecimiento de las habilidades de los individuos se busque satisfacer sus necesidades, contribuir a su desarrollo integral y elevar la capacidad de respuesta ante los nuevos retos. Todo esto se podrá realizar con la implantación de nuevos programas comprometidos con nuestro país y sin duda alguna con la participación de los mexicanos para lograr abatir la pobreza mediante objetivos que en corto plazo generen a los individuos la seguridad de disfrutar de una vida mejor, con mayores oportunidades de desarrollo físico, social, de empleo, etc.

Por tanto, el objetivo principal que pretendo para esta investigación es: Analizar la eficiencia y el impacto que han tenido los programas que pretenden aliviar la pobreza, ya que cualquier proyecto que se dirija a combatir la pobreza, debe tomar en cuenta principalmente el comportamiento económico de los agentes a los que desea beneficiar, sin embargo muchas de las características y necesidades de las sociedades pobres siguen tal vez en las mesas de discusión de cada gobierno y aún no se finaliza este problema. Por tanto, la presente investigación analizará una de las tantas discusiones del actual gobierno del presidente Vicente Fox en específico el Programa Oportunidades.

La presente investigación se divide de la siguiente manera.

En el primer capítulo se presenta un análisis conceptual de la pobreza y desigualdad, en lo que respecta a la pobreza, hablaré acerca de sus causas, conceptos relacionados con la pobreza, algunas bases conceptuales para el estudio de la pobreza como Índices, Línea de Pobreza, Necesidades Básicas y Necesidades Básicas Insatisfechas; y respecto a la desigualdad trataré brevemente de su significado, y finalmente, hablaré de la desigualdad en las regiones de nuestro país, así como de la divergencia social.

El capítulo dos presenta un análisis acerca de la evolución de la desigualdad y pobreza en México, la importancia de las remesas en el combate a la pobreza, la situación de pobreza en los estados más pobres, la importancia del desarrollo humano y del crecimiento económico en el mejoramiento de la calidad de vida y en el desarrollo de sus capacidades y de género. Finalmente, haré un breve análisis de la marginación en México, así como de la marginación en las zonas indígenas de nuestro país.

Finalmente el capítulo tres presenta un análisis de los principales programas sociales dirigidos al combate a la pobreza. Hablaré a grandes rasgos de la política social, así como los puntos principales del desarrollo del "Progresar", el surgimiento del Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades", características e impacto en educación, salud y nutrición y finalmente haré una pequeña evaluación del Programa Oportunidades en la superación de la pobreza.

Para finalizar esta investigación, presentaré las Conclusiones y la Bibliografía consultada.

CAPITULO I

POBREZA, DESARROLLO Y DESIGUALDAD

1.1.-DEFINICION: POBREZA Y SUS CAUSAS

Mucha es la preocupación al abordar un tema tan importante como la pobreza, ello requiere de nuestra total atención tanto a nivel nacional como mundial. Diferentes significados y manifestaciones se han dado en materia de estudio por historiadores, sociólogos y economistas, cuyas causas se refieren por lo general al ingreso, consumo e injusticia en el sistema económico y social como elementos para entender y medir la condición de pobreza y bienestar de las personas. La distribución desigual del ingreso entre los países, sus diferencias en vestido, salud y vivienda, nos lleva a identificar que los niveles de vida son altos índices de riesgo porque la sociedad pasa hambre, frío y vulnerabilidad hacia las enfermedades.

La pobreza constituye uno de los mayores estigmas sociales que se nos ha heredado en las últimas décadas, y la política social aplicada en nuestro país ha sido incapaz de corregir los desequilibrios generados por la mayoría de la población como son la desigualdad, el incremento de la pobreza, marginación y exclusión social, siendo importante señalar que es necesario alcanzar un crecimiento económico como condición necesaria aunque no suficiente para que cualquier país en desarrollo cuente con la posibilidad de mejorar la distribución del ingreso y atacar el problema de la pobreza.

Por ello es importante conocer que el concepto de pobreza se encuentra ligado directamente al bienestar de la mayoría de la población que se encuentra en situación de desventaja, sin importar los factores que lo afecten. La pobreza en nuestro país también la podemos entender como un problema de múltiples aspectos cuya definición no depende solo de la interpretación de los indicadores económicos, ya que también es un problema de naturaleza social.

Autores como José Ayala definen a la pobreza como "un fenómeno muy complejo de desarrollo insuficiente, que va mas allá de la insuficiencia de ingresos, una persona pobre cuando carece de capacidades y/o oportunidades de desarrollo lo manifiesta en escasos ingresos, insalubridad, desnutrición, vulnerabilidad a las enfermedades e incide en forma negativa a la oportunidad de sobrevivir y mejorar su calidad de vida."¹

¹ Ayala, Espino José. *Economía del Sector Público Mexicano*, México, UNAM. Facultad de Economía, 1999. p. 608.

- La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) por su parte, concibe a "la pobreza como la carencia de:²
- Oportunidades de participación en las decisiones colectivas o políticas.
- Capital físico o humano.
- Ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades.
- Bienes de consumo alimenticio y no alimenticio.
- Bienestar, como un nivel de satisfacción personal adecuado.

También toma en consideración tres dimensiones para entender mejor el significado de pobreza basándose principalmente en los ingresos, estos son:³

- **Pobreza Alimentaria:** con ingresos menores a 15.4 y 20.9 pesos diarios por persona, impidiendo cubrir sus necesidades básicas de alimentación.
- **Pobreza de Capacidades:** con percepciones inferiores a 18.9 y 24.7 pesos por individuo, no alcanzando beneficios en Educación, Alimentaria y Salud.
- **Pobreza de patrimonio:** quien gana menos de 28.1 y 41.8 pesos por persona, para satisfacer las necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, vestido, calzado y transporte público.

Pero, no solamente existen definiciones de pobreza dadas por la Sedesol, a pesar de ser un organismo muy importante en el combate a dicho tema, también existen definiciones de otras instituciones tales como a continuación se expresa.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), "define como pobre a quien gana menos de 120 dólares por mes en las zonas urbanas y menos de 78 dólares por mes en las rurales"⁴.

Autores como Enrique González y Ángel Ávila, definen a la pobreza "como una manifestación y/o condición de la sociedad con causas multivariadas como la carencia de ingresos, falta de mecanismos de protección social, políticas económicas concentradoras del ingreso, deficiencias institucionales en la prestación de servicios fundamentales como en la educación, salud, alimentación y vivienda entre las mas importantes."⁵

² SEDESOL. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Medición de la Pobreza. Variantes Metodológicas y Estimación Preliminar. Serie de Documentos de Investigación, julio 2002, p.1*.

³ SEDESOL. *Medición del Desarrollo, México 2000-2002, junio 2003, págs. 1-2.*

⁴ Cardoso Enrique, Fernando. *Más allá de la Economía, Interacciones de la Política y Desarrollo Económico, CEPAL, No 83, agosto 2004, p.8.*

⁵ González Tiburcio Enrique y Ávila Martínez Ángel. *Desigualdad y Pobreza: Desafíos del Siglo XXI, Economía Informa No 311, octubre 2002, p. 7.*

"La pobreza también constituye una realidad que implica la existencia de individuos carentes de recursos necesarios para garantizar y promover una existencia digna e integral, lo que supone y exige el desarrollo de sus capacidades mediante acciones y prácticas individuales. Ser pobre no es solo carecer de las condiciones mínimas de vida sino también de los recursos indispensables para ejercer los derechos elementales constitutivos de la ciudadanía social."⁶

El Plan Nacional de Desarrollo, define a "la pobreza como la privación de capacidades básicas a partir de lo que pueda ser o hacer una persona. El ingreso y los bienes de consumo son medios para alcanzar ciertas capacidades mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas para funcionar socialmente."⁷

El Banco Mundial estima las cifras de pobreza basándose en el consumo, considerándolo un indicador que refleja mejor los niveles de bienestar a largo plazo que el ingreso corriente; también existen algunos resultados que emanan la pobreza de acuerdo con los informes de las Evaluaciones de la Pobreza con la Participación de los Afectados, por sus siglas (EPPA) ⁸ Definiendo a la pobreza de distintas maneras.

- La pobreza es la falta de lo necesario para asegurar el bienestar en alimentos, vivienda, tierras etc., dando lugar al hambre y privaciones.
- La falta de infraestructura básica como medios de transporte e instalaciones de abastecimiento de agua es un problema crítico.
- Gran temor a las enfermedades debido a que hay muchas familias en miseria, no hay suficientes servicios de salud y el costo de los existentes es elevado, y los enfermos no pueden ganarse la vida.

De acuerdo con la Información de las Evaluaciones de la Pobreza con la Participación de los Afectados (EPPA), los hombres de las zonas rurales y urbanas, relacionan a la pobreza como la falta de activos materiales, mientras que las mujeres la definen como la inseguridad alimentaria.

⁶ Cordera, Campos Rolando, Lomeli Venegas Leonardo y Montes de Oca Rosa Elena. *La Cuestión Social: Superación de la Pobreza y Política Social a 7 años de Copenhague*. México, UNAM, 2003, p.104

⁷ Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, *Superación de la Pobreza: Una Tarca Contigo*. México 2001, p.14.

⁸ Banco Mundial *La Pobreza en México: Una Evaluación de las Condiciones, las Tendencias y la Estrategia del Gobierno*, 2004, p. 31.

De acuerdo a la anterior afirmación, a mi consideración comulgo con la definición que dan las mujeres, ya que ellas consideran como primordial la alimentación, y en muchos casos como resultado de la migración de los varones, las mujeres se vuelven la principal fuente de ingresos en la familia y según la información de varios países estas se dedican a realizar labores desde el trabajo doméstico remunerado hasta ocupaciones que tradicionalmente se han considerado masculinas como trabajos industriales en el sector informal y en empresas comerciales y de servicios.

Algunas comunidades indígenas en Oaxaca por ejemplo, son las que poseen menos bienes materiales, pero sus comunidades cuentan con una gama de instituciones comunitarias tradicionales que les brindan apoyo cuando lo necesitan, y con el fin de mantener esta solidaridad y seguridad emocional y física que les brinda, la gente esta dispuesta a hacer importantes sacrificios, no dudarían en deshacerse de toda una gama de activos materiales para asegurar la preservación de esos vínculos sociales.

Para las familias pobres y sin recursos, la satisfacción de sus necesidades mas básicas como alimentos, agua potable y alojamiento pueden constituir una lucha diaria, y se agudiza si la familia esta afectada por el desempleo y el subempleo o por la falta de tierras productivas u otros activos que producen ingresos, es por ello que muchos países perciben a la pobreza basándola en una mala alimentación y vivienda, hambre en los hogares, pocas fuentes de ingreso o ninguna, mala salud, falta de ropa y la incapacidad de trabajar a causa de los efectos de la mala nutrición.

De acuerdo a las explicaciones de las distintas instituciones que estudian la pobreza, la definición que a mi parecer es con la que mas comulgaría es la expuesta por José Ayala, ya que si bien es cierto, la pobreza va mas allá de la falta de ingresos, y una persona pobre se manifiesta por carecer no solamente de dichos ingresos sino también de su falta de capacidades, oportunidades, desnutrición; condiciones que no le permiten alcanzar un bienestar adecuado.

Otra interpretación que le podría dar a esta definición, es la falta de capacidades y oportunidades individuales y colectivas para alcanzar un nivel de vida digno, nuestro país cuenta con niveles de ingreso insuficientes para distribuir en forma equitativa recursos hacia una buena alimentación, salud, vivienda, desarrollo humano, así como a la malnutrición.

Además, al analizar las combinaciones acerca de las definiciones de pobreza se concibe que esta es una privación multidimensional, en donde la imposibilidad de obtener ciertos activos, ingresos, bienes de consumo y otros elementos identifican quien es pobre. Dicho de otra manera, la falta de ingreso de las familias, no es la única causa de la pobreza también esta la falta de acceso a servicios fundamentales que han traído aparejado la escala de inversión en infraestructura social y en recursos humanos.

Aunado a este apartado y respecto a las distintas definiciones de pobreza, a continuación presentaré un análisis de las causas de la pobreza con la finalidad de brindar un mayor criterio acerca de este tan complejo tema.

1.1.1.- Causas de la Pobreza.

Las causas de la pobreza se ven reflejadas cuando los individuos se ven limitados a contar con acceso a los recursos y disfrutar un modo de vida mejor. Las causas principales de la pobreza se identifican mediante la elevada desigualdad en la repartición de los recursos como las tierras, capital, infraestructura, mercados, crédito, enseñanza, servicios de información o de asesoría, educación, sanidad, agua potable e higiene pública.

Muchos informes señalan que las comunidades en donde la pobreza es mayor corresponden al aislamiento de los caminos y otras instalaciones de infraestructura, esta falta de caminos aísla a las comunidades de otras instalaciones de infraestructura e impide al acceso a círculos políticos, la deficiente infraestructura de transporte también intensifica los problemas relacionados con el acceso a los servicios como la atención a la salud y educación. Si en la ciudad de México existe el problema de la mala calidad y falta de acceso a los centros de salud, la situación es mucho peor en las zonas rurales.

En los años anteriores, las crisis económicas y el proceso de ajuste resultante han llevado al empeoramiento a la pobreza y las condiciones sociales de muchos países. Los ingresos reales han caído, se ha agravado el desempleo y la inversión en infraestructura así como el desarrollo de los programas sociales ha declinado marcadamente; dichos cambios tuvieron implicaciones negativas de importancia para los estándares nacionales de salud, educación y bienestar social particularmente entre los pobres.

La pobreza y la distribución del ingreso son tan solo el resultado de la dinámica de funcionamiento del orden social, así como de las características y cualidades personales de los sujetos que participan en el mismo. El nivel de ingreso es una función de la cantidad de capital humano incorporado en el individuo, el que a su vez depende de variables como la educación, experiencia, edad etc. La desigualdad que prevalece en la sociedad es resultado del proceso de capitalización de los recursos humanos, por lo que para reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso es pertinente invertir en capital humano.

Las diferentes estructuras económicas que frenan el progreso, se expresan de la siguiente manera.⁹

- **Pre-Modernista:** ó semi-feudal, data de la edad media, la producción agrícola dependía de mano de obra con poca división del trabajo. Las familias cosechaban para consumo propio o venta, pagando diezmo o feudo al terrateniente, aislados de la industria moderna y mercados mundiales.
- **Mercantilista:** el exclusivismo y privilegios limitaban la entrada a muchos mercados en busca de crecimiento. En el mercado doméstico, los empresarios nacionales podían subir los precios de sus productos protegidos por aranceles y tarifas.
- **Intervencionista:** este es una de las grandes causas de la pobreza, es responsable por establecer dentro del gobierno estructuras que crean pobreza en la forma de ministerios y departamentos dirigidos por burócratas ineficientes.
- **Orientación Hacia Adentro:** los bienes sujetos a este intercambio son aquellos que el país o la región exportadora produce en abundancia y a un bajo costo, y en el país importador no se produce o produce en cantidades insuficientes y a un costo alto.

Por tanto, el Tercer Mundo no tendrá oportunidad de progresar y participar en la generación de riqueza si perdura y protege a las estructuras fracasadas del pre-modernismo, mercantilismo e intervencionismo y orientación hacia dentro, y no las substituye por un sistema de libre mercado competitivo, caracterizado por la producción masiva a bajo costo y la sana participación en mercados internacionales, tampoco progresará si rechaza las actitudes clásicas del trabajo arduo, el ahorro, la cooperación y la iniciativa propia y hace responsable del progreso al gobierno, a los sindicatos y a organismos internacionales.

⁹ Keckeisen, Joseph.. *Las Causas de la Pobreza en el Tercer Mundo, en Contribuciones a la Economía, en Economía de Mercado, Virtudes e Inconvenientes, 2001.* págs. 3-6.

La Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), por su parte, toma como causas de la pobreza urbana a la "situación geográfica, desempleo, bajos ingresos y escasa educación, y como causas de la pobreza rural se encuentran:¹⁰

- Falta de acceso a la tierra
- La dinámica demográfica, especialmente la falta de fecundidad y el carácter selectivo de los procesos migratorios.
- Bajos niveles de educación y altas tasas de analfabetismo funcional
- El aislamiento geográfico y la falta de acceso a las comunicaciones
- La dificultad de acceso a servicios básicos
- El deterioro ambiental y de base productiva
- El alto grado de riesgo en la agricultura
- Tecnologías de información y dificultades o falta de acceso a los mercados de tierra, agua, crédito y bienestar en general
- Los riesgos e la actividad inherentes a las condiciones climáticas
- Bajo potencial productivo de la tierra.

De acuerdo con el Esquema 1.1, la pobreza se vuelve un círculo vicioso empezando por la baja escolaridad, su estado de salud y su mala nutrición, lo cual se ve reflejado en una baja en el rendimiento y poca productividad alcanzando niveles pésimos de ingreso logrando así mayores niveles de desigualdad en las familias y viceversa, lo cual trae como consecuencia también en ambos sentidos una mala condición de vida, alta fecundidad y mortalidad y la falta de acceso a servicios básicos de salud. De esta manera, el círculo vicioso de la pobreza se convierte en una red compleja de factores que atrapan a los individuos impidiéndoles mejorar sus capacidades o acceder a la estructura de oportunidades en igualdad de condiciones respecto al resto de la población.

¹⁰ Berry, Albert. *Respuestas de Política a los Problemas de Pobreza y Desigualdad en el Mundo en Desarrollo*, CEPAL, No 79, abril 2003, p.101.

1.2.- CONCEPTOS Y MEDICIÓN DE LA POBREZA.

Dada la naturaleza multidimensional de la pobreza, esta comprende una serie de conceptos que le dan sentido y una mejor explicación a este fenómeno de la pobreza. Con ello se pretende dar a conocer las distintas formas en que se puede medir la pobreza. Por ello a mi consideración los conceptos relacionados a la pobreza son los que a continuación se presentan.

1.2.1.- Bienestar Económico.

El Bienestar Económico es un indicador muy importante para la definición de pobreza y su medición, así como en el Producto Interno Bruto (PIB). Para medir el bienestar económico es necesario utilizar los ingresos, el consumo y el bienestar, que aunque parecen conceptos diferentes, se encuentran interrelacionados entre sí porque van orientados hacia los bienes y servicios. Es por ello que no se puede establecer un ingreso mínimo necesario para no ser considerado pobre sin antes tomar en cuenta las necesidades de consumo y bienestar. La salud de la gente, su educación, las relaciones de género y el grado de inclusión son factores que promueven el bienestar de las personas.

El nivel de bienestar económico se expresa fundamentalmente mediante la definición de "**Pobreza Absoluta**, considerándola como la falta de medios básicos para sobrevivir. Por su parte, **La pobreza Relativa** es otro factor de bienestar económico que se expresa en términos del ingreso, consumo y bienestar, es decir una persona es considerada pobre cuando carece de cierto nivel de ingresos en una determinada sociedad."¹¹

Otro concepto importante es la "**pobreza de capacidades**, la cual analiza aquellos factores que impiden a los individuos disfrutar de un bienestar humano. El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mide la pobreza de capacidades en términos de analfabetismo, desnutrición, esperanza de vida y salud materna."¹²

¹¹ Wasyle Udaya. *Volver a Pensar en Pobreza: Definición y Mediciones*, 2000, p. 19.

¹² *Ibid.*, p. 22

Si bien, sabemos que el nivel de vida de un individuo esta determinado por sus capacidades, mas no por los bienes que posea, también puede pensarse en las capacidades como en las actividades que distintos objetos permiten realizar. Por ejemplo, una bicicleta es un bien que posee distintas características, entre ellas ser un medio de transporte; esta característica le da a la persona la capacidad de transportarse y proporcionarle utilidad al individuo. Las capacidades de las personas pueden asumir dimensiones como educación, salud, entre otros y producir así un mayor impacto en el bienestar, incluyendo la generación de ingresos necesarios para aumentar el consumo de bienes y servicios.

En casi todos los casos de estudio acerca de los pobres, se hace referencia a la creación de capacidades para atender las necesidades propias y las de sus familias como uno de los principales medios para abordar el problema de las privaciones materiales y reducir la inseguridad general de los hogares.

Siguiendo con este análisis existen indicadores de bienestar en donde la identificación de los pobres implica llevar a cabo una comparación entre los distintos niveles de bienestar. Los indicadores de bienestar que más se utilizan en los análisis de la pobreza, son el ingreso y consumo, esto se debe a que el análisis económico define la pobreza como nivel de vida y donde la utilidad de las personas depende del consumo. El consumo es inferior al ingreso desde el punto de vista de indicador de bienestar, ya que no da cuentas del ahorro que se traducirá en consumo futuro. en cambio el ingreso si se considera como un indicador de bienestar.

Como lo explica la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), "El ingreso per-cápita toma en cuenta el tamaño del hogar, dividiendo su ingreso total por el numero de miembros. Así, la medición de la pobreza apunta a una cuantificación del bienestar de las personas, y en este sentido el ingreso per-cápita sería un mejor indicador del bienestar individual que el ingreso por hogar".¹³

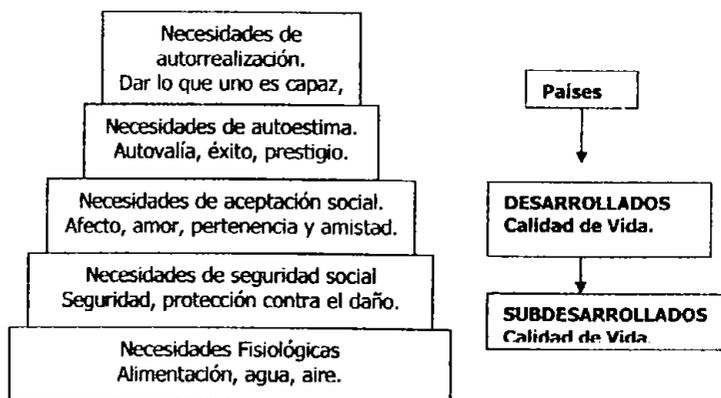
El proceso de exclusión esta determinado por dimensiones individuales e institucionales, y tiene consecuencias económicas, políticas y culturales dentro de la pobreza. Por ejemplo, se excluye a la sociedad a través de la discriminación racial o de género.

¹³ Cortés Flores, Juan Carlos y Xavier Mancero. *Enfoques para la Medición de la Pobreza: Breve Revisión de la Literatura, Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos No 4, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL 2001, p 15.*

Por lo anterior puedo decir que la “**exclusión social**, se define como el proceso mediante al cual los individuos o grupos son total o parcialmente excluidos de su participación plena en la sociedad en que viven.”¹⁴

La propia naturaleza humana determina que a medida que se logran ascensos sociales y económicos se jerarquizan nuevas necesidades hasta llegar a una situación de autorrealización como lo vemos en la pirámide de Maslow.

Esquema 1.2 Pirámide de Maslow.



Fuente: Ángel Ávila Martínez y Gustavo Vargas Sánchez. Distribución del Ingreso. Economía Informa No 303, p 57.

El Esquema 1.2, nos explica que en “el primer plano de necesidades se ubican aquellas que satisfacen los requerimientos necesarios para garantizar un desarrollo físico y mental. En el segundo plano, se ubican aquellas necesidades que dan seguridad y la protección. Si se aplica esta clasificación en el caso de los países de América Latina y en particular para México, no se logran satisfacer estos dos primeros planos, lo cual significa que la problemática que se enfrenta en términos sociales, es la de mejorar el nivel de vida que permitan generar expectativas de mayores capacidades a la población con mejores oportunidades para obtener un ingreso digno que satisfaga las necesidades básicas de la población.

¹⁴ Como lo Señala el PNUD 2000, Por ejemplo, podemos incluir cualquier dimensión de los derechos ciudadanos, incluyendo la libertad de no ser objeto de discriminación, libertad de no sufrir necesidad y libertad para la realización del propio capital humano, y la libertad de no sufrir miedo, libertad de no sufrir injusticias, libertad de participación, expresión y asociación, y libertad para tener un empleo digno.

En cambio, los países desarrollados tienen como principal preocupación mejorar la calidad de vida de sus habitantes, una vez cubiertos los peldaños de la pirámide de Maslow. A medida que se tiene un mayor ascenso económico y una vez cubiertas las necesidades fisiológicas y de seguridad, su principal preocupación social (tercer escalón), las necesidades de autoestima y finalmente cubrir un quinto escalón vinculado a las necesidades de autorrealización que lo ubica en una situación de mayor bienestar posible.¹⁵

1.2.2.- Medición de la Pobreza.

No existe consenso sobre la magnitud de la pobreza en México, esto se debe a las diferencias en los métodos para medirla y los agudos contrastes entre los umbrales utilizados. La medición de la pobreza es una tarea muy importante que abarca aspectos conceptuales y metodológicos muy variados, ya que cualquiera que sea el método para su medición debe ir acompañado de una identificación previa de las personas que se consideran pobres.

Hay muchas maneras de medir la pobreza, pero el indicador más común es el ingreso, ya que los pobres carecen de dinero y se ven privados de servicios, recursos y oportunidades y sus limitados recursos están distribuidos en forma ineficiente. Por ello, la medición de la pobreza enfrenta cinco decisiones metodológicas que deben tomarse en consideración:¹⁶

- **Identificación del espacio pertinente:** como carencias fundamentales de activos, ingreso, bienes de consumo y capacidades, es necesario especificar qué necesidades se consideran como básicas y con que se determina su grado de insatisfacción.
- **Selección de la unidad de análisis:** determinar si se cuantificará la pobreza en términos de hogares o de individuos y, en este último caso, si se ajustan o no las condiciones de las personas por sus características demográficas o de otro tipo.
- **Agregación de individuos:** ponderar a las personas según su nivel de carencias y al sumarlos proporcione un nivel global de pobreza.

¹⁵ Abraham Harold, Maslow, Psicólogo americano (1908-1970) propuso la pirámide de necesidades de Maslow según lo cual las necesidades del ser humano están jerarquizadas y escalonadas de forma tal que cuando quedan cubiertas las necesidades de un orden, surgen necesidades de un orden superior de creatividad y autorrealización lo que conducen a mayores niveles de eficiencia.

¹⁶ SEDESOL, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Medición de la Pobreza, Variantes, Metodologías y Estimación Preliminar*. Serie de Documentos de Investigación, julio 2002, p. 23.

En nuestro país, la forma de medir preliminarmente la pobreza es tomando en cuenta los siguientes criterios:¹⁷

- **Solidez Analítica:** los procedimientos de medición utilizados para la construcción del indicador preliminar deben tener una base sólida.
- **Simplicidad Conceptual:** considerar procedimientos de medición para comprender el significado de la pobreza, así como la información a utilizar y los diferentes pasos para llegar a su cálculo.
- **Transparencia del Procedimiento:** se recomienda que los procedimientos sean explícitos, revelando sus bases teóricas, supuestos analíticos y fuentes de información

Por ello las mediciones de la pobreza deben servir entre otros aspectos, para determinar la magnitud del esfuerzo que deben hacerse para reducirla, el impacto potencial en la pobreza de un cambio de política y para evaluar la efectividad potencial y actual de las políticas contra la pobreza a través del tiempo.

La explicación que proporciona Julio Boltvinik, acerca de la pobreza y desigualdad hace referencia al método utilizado para la medición de la pobreza por parte de la SEDESOL, y nos dice "Boltvinik que dicha medición solo toma en cuenta los ingresos monetarios necesarios para la alimentación, mas no el bienestar de los hogares como son el acceso a la salud, educación y vivienda. Por ello, si la línea de pobreza se considera como un ingreso de 52.17 pesos por persona que es lo que realmente definió el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, la beca promedio que otorga el Programa Oportunidades debe estar alrededor de 300 pesos por familia tomando en cuenta cinco miembros, lo que representa 60 pesos por integrante al mes, es decir, dos pesos diarios por cada uno. Boltvinik considera que en el país hay millones de habitantes en condiciones de pobreza lo que debería obligar al actual gobierno a replantear toda su estrategia de política económica, que solo en 2001 elevó a 1.3 millones el número de personas con ingresos menores a 52 pesos diarios."¹⁸

Por consiguiente, medir la extensión de la pobreza, no es una tarea fácil, ya que la pobreza también se considera como la incapacidad que tienen los individuos de lograr un nivel de vida aunque sea mínimo, y medir el nivel de vida mínimo es necesario considerar un nivel de gasto necesario para comprar la cantidad mínima de necesidades básicas, así como el ingreso mínimo necesario en la vida diaria de la sociedad. Este último puede variar, ya que una instalación hidráulica por ejemplo puede ser una necesidad en una sociedad y en otra como un lujo.

¹⁷ *Idem*, p. 55

¹⁸ Boltvinik, Julio, *Debate: Desigualdad y Pobreza*, La Jornada 28 de abril 2000.

1.2.3.- Línea de Pobreza.

Las mediciones económicas de la pobreza frecuentemente corresponden al método de línea de pobreza, mediante la identificación de los niveles de ingreso y consumo. A un individuo se le considera pobre si su nivel de ingreso y consumo con el que cuenta esta por debajo de un nivel mínimo que le permita satisfacer sus necesidades básicas. A este nivel mínimo se le conoce como **Línea de pobreza**.

"El Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), definen "**la Línea de pobreza** basándose en el ingreso de 1 dólar al día, ya que millones de personas viven con menos de 1 dólar al día. La Organización Mundial del Trabajo (OIT) por su parte, establece un enfoque de consumo absoluto orientado por las necesidades básicas definiendo la **Línea de Pobreza** en términos de las necesidades mínimas de alimentos, vivienda, vestido y otros servicios esenciales como transporte, condiciones sanitarias, salud y educación."¹⁹

En pocas palabras la línea de Pobreza define si el hogar puede o no satisfacer las necesidades básicas en función de su ingreso. La medición de la pobreza basada en el ingreso de los hogares, es apoyada mediante la definición de líneas de pobreza como los cálculos del número de personas asignadas a diferentes deciles con base en los niveles de ingreso en el hogar.

El Ingreso y la Línea de Pobreza se expresan en términos per cápita, por lo que es considerable que los pobres sean las personas que viven en lugares cuyo ingreso per cápita es menor que la línea de pobreza. Una de las principales limitaciones de este método es que supone que la satisfacción de las necesidades básicas depende solo del ingreso corriente o el consumo privado de los hogares, sin tomar en cuenta el acceso a servicios gratuitos de educación, salud y otros, y de esta forma el Método de Línea de Pobreza podría tener algunas necesidades básicas insatisfechas y no ser considerado pobre si su ingreso está por encima de la línea de pobreza. Pero también diversos estudios han demostrado que algunos hogares considerados como no pobres por medio de la Línea de Pobreza lo son, cuando se verifica su condición de pobreza mediante el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

¹⁹ Boltvinik, Julio y Damián, Araceli. *Evolución y Características de la Pobreza en México*. Comercio Exterior, Vol. 53, No 5, junio 2003, p. 519.

Por su parte, la línea de pobreza viene acompañada de una **Brecha de Pobreza**, la cual considera importante, las transferencias que se requieran para que cada persona alcance su línea de pobreza medida por el porcentaje del consumo total de los pobres.

1.2.4.- Necesidades Básicas.

Identificar a los pobres, a partir de la satisfacción de necesidades básicas tiene algunas desventajas, entre ellas la dificultad de sintetizar en un solo indicador las diversas necesidades y el grado en que estas son satisfechas, así como en el hecho de que en la práctica lo habitual es que se logre cubrir solo parcialmente las distintas dimensiones que engloba al fenómeno de la pobreza.

Dentro de las herramientas metodológicas para la medición de la pobreza, se encuentra la "**Canasta Básica de Alimentos (CBA)** conformada por los bienes alimentarios y otros bienes, pero no hay que perder de vista que existen muchas combinaciones de alimentos que aportan el mismo contenido nutricional, por lo tanto se elige la forma en que será la canasta mediante la minimización del costo de los nutrientes a los precios vigentes. Así, su línea de pobreza se obtiene dividiendo el valor de la canasta básica alimentaria entre la proporción de gasto en alimentos.

Otro Método importante es "**La Canasta Normativa de Alimentos (CNA)**, que identifica la canasta de alimentos (en lista y proporción) y además determina quienes no pueden comprarla."²⁰

Dada la sensibilidad de la línea de pobreza es preferible utilizar un intervalo de líneas de pobreza en vez de una línea única, por lo tanto entra la existencia de un límite superior e inferior para la línea de pobreza. El Límite Superior estaría dado por el gasto total de los individuos que alcanzan a satisfacer necesidades básicas de alimentación y el Límite Inferior de la línea de pobreza estaría dado por la suma del componente alimentario más el gasto mínimo en bienes no alimentarios.

²⁰ *Idem.* - p. 520.

Entre algunas de las fuentes de bienestar existe la posibilidad de sustitución, ya que con un mayor ingreso se pueden sustituir algunos derechos de acceso, atendiendo necesidades como la salud, la educación o sustituir la propiedad de algunos activos de consumo. Por lo tanto, quedarían solo como necesidades aquellas cuya satisfacción se verifique por la línea de pobreza como:²¹

- Alimentación.
- Vestido, calzado
- Higiene personal y del hogar.
- Transporte y comunicaciones básicas.
- Adicionalmente, casi todas las necesidades identificadas por las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) conllevan gastos corrientes (gasto para la compra de factores de la producción y que no se destinan a la inversión) por parte del hogar.
- Las necesidades de recreación, información y cultura, imponen a las familias requisitos de tipo mixto. (equipo para hacer deporte, boletos para espectáculos, gastos de transporte etc.).
- En los hogares en los cuales todos o algunos de los miembros carecen de acceso a servicios gratuitos de salud y a cobertura de la seguridad social.

1.2.5.-Necesidades Básicas Insatisfechas.

"Las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) permiten verificar si los hogares han satisfecho sus necesidades previamente establecidas considerando pobres a aquellos que no lo hayan logrado."²² La medición de la pobreza a través de este método requiere de la elección de las características de los hogares, los cuales están asociados con las situaciones de pobreza como para representar a las demás carencias que configuran tales situaciones. Desde la perspectiva de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), la pobreza también se mide en función de carencias en necesidades específicas, por lo que se requiere la definición precisa de cuales son las necesidades del ser humano que se consideran como básicas o esenciales. Por citar un ejemplo, desde el punto de vista de los hogares se suele tomar en cuenta de que material están hechos los muros, disponibilidad de agua, electricidad etc.

²¹ Boltvinik, Julio.- *La Pobreza en México I. Metodologías y Evolución*, Salud Pública de México., Vol. 37, No 4, julio-agosto 1995 p. 6.

²² Cortés Flores, Juan Carlos y Xavier Mancero. *Enfoques para la Medición de la Pobreza: Breve Revisión de la Literatura*. CEPAL, Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos No 4, Santiago de Chile Naciones Unidas, CEPAL 2001. p.24.

Si bien, es cierto que la situación de cada país es la que determina qué tan apropiado es un indicador, también es cierto que existen ciertas carencias que han formado un común denominador en las aplicaciones de este método estas se reflejan en la vivienda inadecuada, abastecimiento inadecuado de agua, carencia o inconveniencia de servicios sanitarios, inasistencia a escuelas primarias de los menores de edad, entre otros.

Por lo general cuando un hogar presenta carencia de alguna de las dimensiones se considera como una Necesidad Básica Insatisfecha; ya que el método permite medir el número de hogares que no han satisfecho alguna necesidad básica, pero no necesariamente mide la pobreza.

Son varias las fuentes que llevarían a que en una misma situación se obtengan mediciones diferentes de incidencia y la intensidad de la pobreza con el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), como cuando hay desacuerdo respecto a qué necesidades deben considerarse como básicas, discrepancia en cuanto a los criterios o normas para establecer carencias y formas alternativas para resumir los indicadores en un índice.

En conclusión; el método de la Necesidades Básicas Insatisfechas, es muy pertinente para ofrecer una caracterización de la situación en la que viven los hogares pobres, y mediante el uso de la información que proporcionan los censos es posible registrar con alto grado de detalle la evolución de algunas necesidades básicas insatisfechas lo cual se traduce en la posibilidad de construir mapas de pobreza que nos permitan identificar geográficamente esas carencias y optimizar el gasto destinado a aliviarlas.

Por ello, es necesario mejorar la medición y el seguimiento de la evolución de la pobreza y contar con información completa, veraz y oportuna sobre pobreza y niveles de vida de la población. Una mejor información y evaluación ayudará a incorporar las lecciones aprendidas y a mejorar la instrumentación de programas contra la pobreza. Cualquier medida futura de pobreza debe tomar una combinación de bienes privados y públicos para definir los niveles de pobreza, por ello es necesario establecer prioridades entre las variables de ingreso social para ayudar a determinar el orden en que las acciones deberán ejecutarse para reducir la pobreza.

Sabemos que en nuestro país existe una marcada desigualdad, la cual se podría decir que va de la mano junto con lo explicado anteriormente acerca de la pobreza. Es por ello que a continuación presentaré un análisis acerca de la desigualdad social que enfrenta nuestro país.

1.3.- LA DESIGUALDAD SOCIAL.

México es un país marcado históricamente por la desigualdad, subsiste además una enorme desigualdad entre el ingreso y la riqueza que reciben sus habitantes, entre las condiciones de vida que prevalecen en el campo y en la ciudad, entre las regiones y entre las actividades productivas; es desigual la organización política y social, así como el acceso a la recreación y la cultura. Actualmente existe un amplio interés infinito por el problema de la desigualdad.

La desigualdad principalmente se manifiesta en problemas tan importantes como el proceso de depreciación del trabajo humano, deterioro del ingreso, decaimiento de los servicios sociales básicos y la ausencia de una política alimentaria nacional como trasfondo para erradicar la desigualdad. Entre las desigualdades más graves podría numerarse la de género, la mayor vulnerabilidad en la población infantil y adolescentes regionales y las que se destacan en el grado de escolaridad, nutrición, enfermedades y muerte; así como la disponibilidad y acceso a servicios públicos de calidad.

“la desigualdad es la dispersión de una distribución ya sea del ingreso, consumo o algún otro indicador de bienestar. La pobreza y la desigualdad están estrechamente relacionados (pero ninguno de los dos conceptos subsana al otro), esto es porque dado un ingreso medio, cuando mas desigual es la distribución del ingreso, mayor es el porcentaje de la población que vive en extrema pobreza.”²³

La desigualdad atiende un concepto mucho más extenso que el de la pobreza, esto se define mediante la distribución en su conjunto a comparación de la pobreza que se centra solo en la distribución de cada individuo o familia que viven por debajo de la línea de pobreza.

En cuestiones de vivienda, seguridad social, protección de salud, educación y defensa del salario, se beneficia mas a quien mas tiene y poco o nada a quien nada tiene, y conforme aumenta la escala de ingreso es como se obtienen mejores sistemas de seguridad social y protección a la salud. Es importante conocer también, que las diferencias en la paga o el salario constituye una parte importante de la desigualdad entre sexos en la mayor parte de las sociedades.

²³ Solimano, Andrés. *Desigualdad Social, Valores, Crecimiento y el Estado*. México. Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 9.

La desigualdad se alimenta de riqueza, y mientras haya más riqueza, mayor será la desigualdad. La desigualdad deshace el pacto social explícito o implícito en virtud del cual se establece y se mantiene el orden cívico nacional e internacional. Así pues, la desigualdad constituye un problema moral, como ocurre en una sociedad en la que por elaboración u omisión, la mayor parte de la población tiene un acceso limitado a las oportunidades de educación y empleo, de modo que podría considerarse injusta. Otra fuente importante de la desigualdad social es que la adquisición de riqueza por medios ilegales como la corrupción o el narcotráfico se está convirtiendo en una práctica generalizada en algunos países que implica a menudo un volumen muy considerable de recursos concentrados en un pequeño número de individuos.

Una desigualdad puede entenderse en términos de las diferencias de capacidad y poderes que acabarían teniendo las personas. El argumento de que tal desigualdad pueda ser a pesar de todo aceptable, se comprende mejor en términos de ventajas de eficiencia, y no negando que haya ninguna desigualdad aquí porque todos tienen la misma oportunidad de competir por los puestos. Es necesario admitir la existencia de una desigualdad significativa antes de examinar si está justificada o no. La justificación de la desigualdad de capacidades se defendería entonces argumentando que su eliminación reduciría las capacidades de mucha gente muy sustancialmente, lo que sería ineficiente e inaceptable.

La desigualdad social, del ingreso y la riqueza han sido temas muy preocupantes desde hace mucho tiempo, sobre todo desde que el capitalismo sustituyó a los modos de producción anteriores. Por esta razón se dice que el capitalismo a pesar de su dinamismo económico y su capacidad para adaptarse y transformarse, es un sistema de organización económica desigual, otros sostienen que el capitalismo triunfa sobre todo porque recompensa los mayores niveles de la asunción del riesgo, el espíritu de empresa, el talento y el esfuerzo entre quienes actúan en el mercado.

Este debate influenciado entre las causas y los efectos de la desigualdad en el capitalismo ha sido por tres corrientes del pensamiento social y político:²⁴

- **Socialdemocracia:** admite que la desigualdad puede reducirse mediante la acción estatal, para concordar el dinamismo económico del capitalismo con las demandas de justicia social entre la sociedad menos privilegiada.

²⁴ *Ídem*, p 9.

- **Marxismo:** busca la sustitución del capitalismo por un régimen socialista como el remedio final de la desigualdad.
- **Libertarios:** se centran en los derechos naturales básicos del individuo, con una economía de libre mercado. Para ellos, la desigualdad del ingreso y la riqueza es una consecuencia natural de una sociedad de mercado.

México es uno de los países más desiguales de América latina, además se ubica entre las doce sociedades más desiguales del mundo, esto es en cuanto a las diferencias en la participación de la mujer, el número de hijos por familia y las oportunidades que ofrecen las distintas regiones del país. Esta razón explica en buena medida el alto grado de desigualdad que se tiene en la educación, ya que jóvenes de entre 15 y 19 años, se refleja en extremas poblaciones de jóvenes que no estudian o con pocas posibilidades de mercado de trabajo encadenando un proceso de desigualdades, bajos salarios y escasos ingresos.

La política económica y social del Estado Mexicano no ha logrado coincidir en la erradicación de la desigualdad, ni ha construido una identidad nacional que instaure la justicia y respete los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, las perspectivas de crecimiento económico pueden ser influenciadas negativamente por la desigualdad a través de los impuestos, este sería un caso si desde la perspectiva de la política económica la desigualdad llevara hacia una estructura de impuestos ineficiente. También se toma a tela de juicio el impacto que tienen las diferencias de ingresos en las familias ya que crea un estrés psicológico con los relativamente pobres presentando mayores niveles de enfermedad, mortalidad y violencia.

El nivel de desigualdad de ingresos de un país es el resultado de un complejo conjunto de fuerzas, factores históricos, normas culturales y el efecto de fuerzas erógenas como el comercio y la tecnología. Pero en gran medida también es una opción de política: muchos de los países de Europa Occidental emplean políticas distributivas para lograr una distribución más pareja de los ingresos.

En México, la distancia entre ricos y pobres se encuentra mezclado como un factor racial para documentar que la población indígena está muy por atrás del nivel de vida de los mestizos y los criollos. El segmento más pobre de la población mexicana es indígena además su pobreza se ve impactada negativamente en actividades como la producción de maíz. El reto es tomar las oportunidades para la expansión del ingreso y del empleo y ayudar a aquellos que puedan resultar marginados o desplazados a adquirir capacidades necesarias para competir en el nuevo ambiente de competencia económica global.

Lo que hoy es más evidente y urgente es la necesidad de darle a esa acumulación y a ese desarrollo una nueva dirección más justa y participativa de distribución del esfuerzo social y de sus frutos. La desigualdad en la medida en que consolida la estratificación social, dificulta el acceso de los pobres a redes sociales que les podrían ayudar a mejorar su posición social, reduciendo el potencial de crecimiento de la economía en su conjunto.

Muchos de los trabajos que se han realizado en los últimos años, consideran que el crecimiento puede ayudar a reducir la pobreza, (pobreza medida por insuficiencia en el consumo e ingreso), la eficiencia con la cual el crecimiento puede reducir la pobreza no solo depende de la desigualdad inicial sino también de cómo evoluciona la distribución del ingreso durante el periodo que se analice. La relación entre pobreza respecto al crecimiento se mide a través de lo que los economistas llamamos elasticidad, que mide cuanto cae la pobreza en términos porcentuales por cada incremento en el ingreso per. cápita. El crecimiento económico es un factor muy importante, pero la desigualdad es la que realmente influye para saber si hay o no un incremento o decremento.

En un caso, reducir la pobreza previo al crecimiento y en otro cómo evitar que aumente la pobreza, puede ayudar a que el potencial de crecimiento futuro se vea afectado. Un factor crucial para crecer y escapar de la pobreza es la inversión, pero la población enfrenta grandes restricciones las cuales se dan porque no existen ahorros individuales suficientes y porque la gente pobre no puede darse el lujo de ahorrar. En otra dimensión, en el que haya una relación importante entre reducir la pobreza y contribuir al crecimiento es cuando la población pobre enfrenta invitaciones para desarrollar el capital humano en el ámbito de educación, salud y nutrición.

Así, planteada la problemática en cuestión, puedo decir que la pobreza es una de las manifestaciones de la desigualdad, y se deriva lógicamente en el supuesto de eliminarse la pobreza en un espacio físico y social determinados, ello no conduciría automáticamente a la igualdad si concurrentemente no se cumplieran otras condiciones, cuyo dimensionamiento depende de los distintos niveles de percepción y de las opciones que se asuman.

En términos generales se puede decir que la desigualdad principalmente en la distribución del ingreso de las personas depende de la distribución en los activos generadores de ingreso, es decir las capacidades de cada individuo incluyendo la salud, educación y nutrición, así como los activos de capital y tierra que posee y a los que tiene acceso. Otro elemento es en la distribución de las oportunidades para utilizar dichos activos, es decir, las oportunidades con que cuenta cada individuo para utilizar los activos en forma productiva; en tercera instancia están los precios con que el mercado retribuye su utilización, es decir, los precios determinan la retribución monetaria que recibe cada persona por utilizar los activos, y a una mayor retribución, mayor será el flujo de ingresos que se obtiene por cada unidad que se utiliza, y finalmente, las transferencias y otros ingresos independientes, es decir, determinar el ingreso de las personas, incluye las transferencias y otros ingresos que se obtienen de manera independiente a la posesión de activos, su utilización y precio.

1.3.1.- Tipos de Desigualdad.

Existen dos nociones utilizadas en la literatura para definir los tipos de desigualdad que existen, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) considera que existen factores que con mayor frecuencia determinan la desigualdad. Aclarando que dichos factores son modificables a corto plazo. Estos son:²⁵

- **Patrimonial:** Esto es que el 85% de la población en Latinoamérica cuenta con menor patrimonio que el nivel promedio de la sociedad.
- **Demográfico:** El crecimiento demográfico se concentra en los hogares más pobres, los hogares con menores ingresos cuentan con más miembros de familia.
- **Ocupacional:** Diferente densidad ocupacional por hogar, es decir estratos altos más ocupación que en los bajos.
- **Educativo:** Diferencias en la calidad y cantidad de la educación en estratos de ingreso bajo y altos.
- **Brecha Salarial:** Creciente entre ocupaciones de alta y de baja productividad.

Una vez expuesto el tema de desigualdad, existen también factores que están en desacuerdo respecto a la forma en que se ha convertido la búsqueda de bienestar individual y de sus familias, haciendo referencia a la pobreza y desigualdad, esto conduce a explicar algunos factores que forman parte de esta divergencia social.

²⁵ *Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe: Un desafío para las políticas públicas.* CEPAL. No 7, 2000, p23.

1.4.- DESIGUALDAD REGIONAL Y LA DIVERGENCIA SOCIAL.

La diversidad social mexicana nos lleva a hablar de una divergencia como proceso que marca a toda la sociedad, este se representa mediante factores que amenazan a la cohesión social, como son: ²⁶

- Las diferencias económicas entre el norte, centro y el sur del país.
- La transición demográfica distinta entre las regiones y las clases sociales.
- La urbanización y marginación de los estados.
- Pobreza y Desigualdad.
- Migración interna y externa.
- La presencia de minorías étnicas y grupos vulnerables.

Con respecto a las diferencias económicas entre el norte, centro y sur del país, se puede decir que la desigualdad en la producción y riqueza presentada en el interior de nuestro país han sido consecuencia de la concentración de la economía en unas cuantas entidades.

Los estados del norte se caracterizan por una dinámica actividad industrial, agrícola y pesquera orientada a la exportación, los estados del occidente, centro y golfo caracterizados por su industria manufacturera, petrolera, servicios y agricultura corresponden al sector económico que no ha sido capaz de vincularse por completo a la actividad exportadora, y la región del pacífico sur y la península de Yucatán caracterizados por su predominio de actividades primarias, corresponden al tercer sector aludido, ya que presentan los indicadores de bienestar mas bajos del país, cuentan con numerosos núcleos de población indígena, concentran el mayor porcentaje de población analfabeta del país, y el menor porcentaje de escuelas.

La transición demográfica que se ha producido entre las distintas regiones, recoge también las desigualdades e insuficiencias de nuestro desarrollo como es el caso de entidades del norte como los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas, y por otro lado, los estados de mayor desarrollo relativo localizados en el centro el país como el Distrito Federal, Morelos, México y Colima, se encuentran en una transición demográfica avanzada, la cual se caracteriza por presentar tasas de fecundidad y mortalidad infantil similares a los países de mayor desarrollo, una edad mas tardía al momento de contraer matrimonio y dar a luz al primer hijo y el uso de métodos anticonceptivos.

²⁶ Cordera Campos, Rolando y Palacios Ángeles. *La Cohesión Social en Tiempos Mutantes: Algunos Desafíos*. Economía Informa, No 303, diciembre 2001- enero 2002, p 8.

Por su parte, en los estados de Sinaloa, Durango, Aguascalientes, Guanajuato e Hidalgo, las regiones del golfo como Tabasco y Veracruz y la Península de Yucatán, se encuentran entre los estados que atraviesan por una transición moderna caracterizada por presentar una fecundidad y mortalidad intermedia. La población dependiente alcanza una proporción de 35% menor a los 15 años y 4.5% de la población se encuentra por arriba de los 64 años.

En contraste, los estados de Puebla, San Luis Potosí, Zacatecas, y la región del Pacífico Sur que comprende los estados de Oaxaca, Chiapas y Guerrero, se encuentran en la etapa tardía de la transición demográfica, ya que presenta elevados niveles de fecundidad y mortalidad infantil, similares a los que prevalecía hace 10 o 15 años, una edad temprana al contraer matrimonio, así como una débil práctica de limitación y espaciamiento de los nacimientos.

El tercer punto referente a la Marginación y Urbanización de los Estados, se refiere a que sus carencias en infraestructura y servicios urbanos hacen que sus habitantes conformen el núcleo de pobres, pobres extremos y marginados de México. La región pacífico sur, así como la península de Yucatán y la región del golfo generalmente presentan niveles altos y muy altos de marginación. Además los estados más marginados presentan los mayores índices de hacinamiento en las viviendas, concentran la mayor proporción de su población ocupada en el sector primario de la economía. Generalmente los estados donde hay más marginación predominan zonas montañosas que hacen más difícil el acceso a la infraestructura básica como es el caso de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz.

Respecto a la Pobreza y Desigualdad, el Banco Mundial explica que "están fuertemente relacionadas, ya que dado un ingreso medio, cuanto más desigual es la distribución del ingreso mayor será el porcentaje de la población que vive en pobreza."²⁷

Un aumento de la pobreza, no necesariamente implica una mayor desigualdad cuando disminuyen más los ingresos de los pobres, y ni un aumento de la desigualdad necesariamente implica un mayor nivel de pobreza. Podría deberse exclusivamente a una mayor dispersión del ingreso entre la población por encima de la línea de pobreza.

²⁷ En México se ha observado que después de la crisis del 82 y 94 aumento la pobreza a pesar de la disminución de la desigualdad. Cortés y Ruyalcaha (1991) han llamado a este fenómeno *empobrecimiento*.

La pobreza como producto de la desigualdad social es considerada como la desigual distribución entre los grupos y clases sociales, sexos y razas de una sociedad nacional, de los ingresos y consumo de alimentos, propiedad, derecho al trabajo, acceso a los servicios básicos, poder político y movilidad social. Por lo tanto, siendo la distribución desigual hay quienes tienen más y quienes tienen menos.

En cuanto a la migración Interna y Externa, puedo decir que la migración es un fenómeno que expresa las desigualdades entre campo-ciudad, además de que genera fricciones y tribulaciones de todo tipo. Los inmigrantes mexicanos calificados con una buena preparación escolar, por lo general tienen pocas dificultades para establecerse. Sin embargo, los inmigrantes más pobres son los que encuentran mayores problemas en las comunidades receptoras, ya que ellos son los que tienen que llevar a cabo los trabajos más peligrosos y difíciles.

Los estados con mayor atracción migratoria son Quintana Roo, Baja California Sur, México, Tamaulipas, Colima y Morelos. Muchas familias de México ven a la migración como parte de una estrategia para la supervivencia cotidiana, de hecho puede hablarse ya de una cultura emigratoria que se ha convertido en una parte central de la cultura mexicana.

Finalmente, la presencia de minorías étnicas y grupos vulnerables como los niños, jóvenes, ancianos, mujeres, discapacitados físicos y mentales, la minoría de la diversidad sexual, y la enorme minoría étnica son una muestra de las dificultades adicionales para la cohesión de sociedad en transición cuyos primeros cambios estructurales han agudizado la pobreza y la marginación. Los sectores vulnerables son segmentos de población que por razones de raza, edad, condición física y género, están más expuestos a la agresión y al mal trato.

Los puntos explicados en este apartado, nos muestran claramente la problemática por la que atraviesa nuestro país en materia de cohesión social, pero lo importante es que nuestro país lleve a cabo acciones para combatir dichos problemas ya que estos cada vez son mayores y representan un reto para cada sexenio y lo peor de todo es que con el tiempo pasan los años no se logra erradicar la pobreza, desigualdad y cohesión social en nuestro país.

Por lo anterior, nuestro país requiere de mayores esfuerzos para combatir la pobreza y desigualdad en que viven millones de mexicanos, ya que es indispensable brindar a los individuos por lo menos apoyo en lo indispensable, y a México todavía le falta mucho por hacer en esta materia porque seguimos viviendo en un país en donde los ricos quieren mas y los pobres sufren por no contar con lo necesario.

Finalmente, considero que lo anterior corresponde a los elementos indispensables para definir la pobreza, su medición y la desigualdad social. Por ello, en el capítulo dos veremos más a fondo la evolución de los factores que forman parte de la problemática que estoy presentando como tema, esto es: desigualdad, pobreza y marginación.

CAPITULO II

DESIGUALDAD, POBREZA, DESARROLLO HUMANO Y MARGINACIÓN EN MEXICO

2.1.-LA DESIGUALDAD EN MEXICO.

Una vez explicado en el capítulo anterior, los conceptos de pobreza y desigualdad, en este capítulo hablaré a grandes rasgos de la problemática en que vive nuestro país, así como de los esfuerzos que se han llevado a cabo para combatir dicho fenómeno el cual afecta a miles de mexicanos que luchan por obtener un mejor nivel de vida.

Por tanto, empezaré diciendo que en las últimas décadas, los hogares mexicanos han venido delineando un nuevo perfil, de manera que en la actualidad es posible distinguir tendencias a las que se dirige como: la reducción de su tamaño, la coexistencia de diversos tipos de arreglos residenciales, el aumento de la reducción de la proporción de unidades domésticas encabezadas por mujeres y una responsabilidad económica más equilibrada entre hombres y mujeres. Los efectos de la inercia demográfica han ocasionado un incremento acelerado del número de personas en edades productivas y reproductivas, de acuerdo con un diagnóstico del Consejo Nacional de Población (CONAPO), donde nos dice que el número de hogares se ha incrementado notablemente durante las últimas décadas, al pasar de 6.8 millones en 1960 a 16.2 en 1990, a 22.7 en 2000 y a 25.4 en 2004.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas se refiere a algunos puntos en los cuales afirma la posición en la que se han ido desarrollando los hogares en nuestro país.¹

- Los hogares mexicanos están experimentando un cambio demográfico y de su situación económica; el número de sus integrantes es menor, la relación de dependencia se ha reducido y los perceptores ocupados se ha incrementado.
- Del total de ingresos que perciben los hogares, 79.2 por ciento es monetario y 20.8% lo obtienen en especie.

¹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Comentarios a la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2002*, del INEGI, Cámara de Diputados, julio de 2003, p. 1

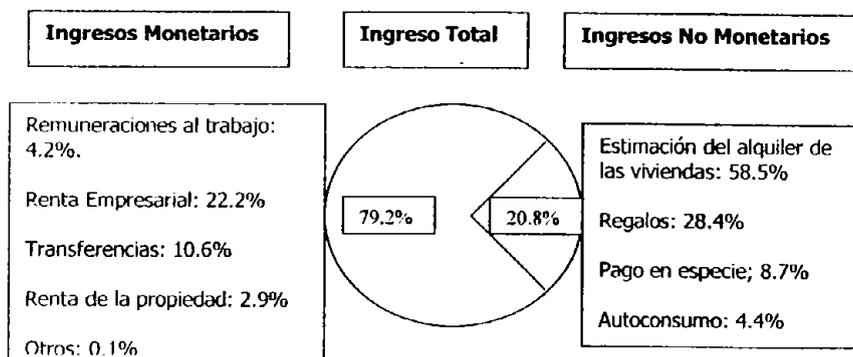
- Entre 2000 y 2002, el porcentaje del gasto monetario de los hogares destinado al transporte, compra de vestido y calzado, y al alquiler de vivienda, se incrementó así como el que se utiliza para la educación y el esparcimiento a los ciudadanos médicos y a la conservación de la salud.
- La alimentación continúa siendo el componente más alto del gasto.

La Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH) 2002, cuantifica de manera separada los ingresos de los hogares en monetarios y no monetarios y los suma para conformar el ingreso total.

En el Esquema 2.1, se observa que del total de los hogares monetarios, la mayor parte (64.2%) proviene de las remuneraciones que reciben los miembros del hogar por su trabajo; le siguen las rentas empresariales derivadas de negocios familiares y del trabajo por cuenta propia (22.2%) y las transferencias que reciben por pensiones, jubilaciones o remesas provenientes del extranjero (10.6%).

Los ingresos no monetarios que perciben los hogares están compuestos en su mayor parte por la estimación que hacen las propias personas del costo que tendría alquilar su vivienda (58.5%), regalos recibidos (28.4%), pagos que reciben en especie (8.7%) y del autoconsumo de los bienes que producen (4.4%).

Esquema 2.1 Distribución del Ingreso Total, Monetario y No Monetario Agosto-Noviembre 2002



Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas 2003.

Cuadro 2.1 Coeficiente de Gini para Diferentes Países

<i>País</i>	<i>Coeficiente de Gini</i>	<i>AÑO</i>
Brasil	0.59	1997
Sudáfrica	0.59	1993-1994
Colombia	0.57	1996
Guatemala	0.56	1998
Zambia	0.53	1998
México	0.45	2002
Nigeria	0.51	1996-1997
Burkina Faso	0.48	1994
Madagascar	0.46	1997
Perú	0.46	1996
Kenia	0.45	1994
Estados Unidos	0.41	1997
Etiopía	0.40	1995
Mozambique	0.40	1996-1997
Vietnam	0.36	1998
Bangladesh	0.34	1995-1996
Taiwan	0.33	2000
Suecia	0.25	1992

El coeficiente de Gini, es un índice de desigualdad en la distribución del ingreso familiar en un país, tiene un rango de 0 a 1, siendo los más cercanos a cero los que tienen menor desigualdad.

El Cuadro 2.1 por su parte, indica que los países latinoamericanos especialmente Brasil, Colombia, Guatemala y México tienen una muy mala distribución del ingreso en relación con otros países. La desigualdad en México es mayor que en países más pobres como Nigeria, Kenia o Bangladesh. Al menos por el tamaño del Producto Interno Bruto (PIB). España y Corea del Sur, cuyos coeficientes de Gini son de 0.33 y 0.32 respectivamente, claramente menores al observado en nuestro país.

Utilizando la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares proporcionado por el INEGI, el Cuadro 2.2 muestra que en el periodo 1992-2002 la distribución del ingreso se mantuvo más o menos estable. El 10% por ciento de las familias más pobres de México (el primer decil de la tabla) recibió solo el 1.6% del ingreso total generado cada año. Al mismo tiempo, la población con mayores ingresos (quienes se colocan en el décimo decil) lograron obtener más de 35 por ciento del ingreso anual. Dicho de otra manera, el ingreso promedio de las familias del decil, más pobre representó alrededor de 4% de los ingresos de las familias con mayor riqueza en México.

Cuadro 2.2 Distribución del Ingreso Corriente total Trimestral de los Hogares, 1992-2002

<i>Decil</i>	<i>1992</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>	<i>2002</i>
I	1.6	1.6	1.8	1.5	1.5	1.6
II	2.7	2.8	3.0	2.7	2.6	2.9
III	3.7	3.7	4.0	3.6	3.6	3.9
IV	4.7	4.6	4.9	4.7	4.6	4.9
V	5.7	5.7	6.0	5.8	5.7	6.1
VI	7.11	7.1	7.4	7.2	7.1	7.4
VII	8.9	8.7	9.0	8.9	8.8	9.3
VIII	11.4	11.3	11.5	11.5	11.2	11.9
IX	11.6	16.1	16.0	16.0	16.1	16.4
X	38.2	38.4	36.4	38.1	38.7	35.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: INEGI, Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares, Tercer Trimestre de 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 y 2002.

El incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso suele estar asociada a las diferencias en niveles de educación y otros elementos indicativos de las habilidades para el trabajo. Esto indica que la política social con propósitos redistributivos debe reducir las desigualdades educativas permitiendo que un mayor número de personas tengan acceso a los elevados rendimientos que esta proporcionando la inversión en capital humano. La población prioritaria para reducir la desigualdad es del 36 por ciento de los perceptores de ingreso que no poseen ni siquiera una educación primaria completa. Esto implica orientar el gasto en educación a la preparación básica y a la capacitación para el trabajo de la población perceptora adulta.

Por otro lado, existen paradigmas de que las regiones ricas o pobres son resultado de los pocos o abundantes recursos naturales que se posean de las inversiones captadas a lo largo del tiempo. El desarrollo de las regiones es alcanzado mediante cambios estructurales en áreas como la económica de la región, en actividades sociales y culturales de sus habitantes, en la organización institucional, en la capacidad administrativa, en el uso de los recursos naturales y sobre todo en la construcción de horizontes de identidad, pero en ningún caso hay evidencia de que haya un mejoramiento en la productividad, en la producción o en el nivel de vida de la población orientada a esas actividades. El sector agropecuario por ejemplo lleva mas de cuatro décadas en crisis, la población en condiciones de pobreza aumenta no solo por el crecimiento natural sino porque los programas se han limitado a ser asistenciales conforme a reconocimiento de cifras.

La conclusión que se deriva de la experiencia de más de 150 países durante los últimos 50 años es que México se encuentra en el umbral de una oportunidad demográfica que puede aprovecharse para que la población en edad de ahorrar, invertir, producir y trabajar mejore su posesión de activos como las posibilidades de utilizarlos para generar actividad económica. La acumulación de activos debe ir acompañada de las facilidades para que el país pueda insertarse en condiciones más favorables en los mercados mundiales y esto a su vez hará posible que la demanda de los activos que posee la población mas pobre se incremente. Así el bono demográfico podría materializarse en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población con mayores rezagos sociales en el país.

Cuadro 2.3 Desigualdad de Ingresos en México, Perspectiva Internacional.

<i>Pais</i>	<i>Coefficiente de Gini</i>	<i>Proporción del 10% más rico en ingresos totales</i>	<i>Proporción del 20% más pobre en ingresos totales</i>	<i>Coefficiente de ingresos el décimo decil entre el primero.</i>
Brasil (2001)	59.0	47.2%	2.6%	54.4
Guatemala (2000)	58.3	46.8%	2.4%	63.3
Colombia (1999)	57.6	46.5%	2.7%	57.8
Chile (2000)	57.1	47.0%	3.4%	40.6
México (2000)	54.6	43.1%	3.1%	45.0
Argentina (2000)	52.2	38.9%	3.1%	39.1
Jamaica (1999)	52.0	40.1%	3.4%	36.5
Rep. Dominicana (1997)	49.7	38.6%	4.0%	28.4
Costa Rica (2000)	46.5	34.8%	4.2%	25.1
Uruguay (2000)	44.6	33.5%	4.8%	18.9%
Malasia (1997)	49.2	38.4%	4.4%	22.6
Estados Unidos (1997)	40.8	30.5%	5.2%	16.9
Italia (1998)	36.0	27.4%	6.0%	14.4

Fuente: Cálculos del Banco Mundial 2004.

Como podemos observar en el Cuadro 2.3, una parte importante de por qué son tan altos los niveles de pobreza en México, es por el elevado nivel de desigualdad. En promedio los países de Asia del Este son mucho más igualitarios y por ello tienen niveles de pobreza más bajos en su nivel de ingreso medio. Malasia presenta niveles de desigualdad de pobreza significativamente superiores al promedio de Asia del Este y, como se muestra en el cuadro, es apenas un poco más igualitaria que México y menos igualitaria que Costa Rica y Uruguay.

2.2.-EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO.

Para entender mejor la dinámica de la pobreza en México vale la pena tomar en cuenta que "hasta 1996 la pobreza caracterizó un repunte importante debido a la crisis económica de 1995, la pobreza alimentaria se incrementó en 15.4 millones de personas, es decir aumentó en aproximadamente 81 por ciento en cuatro años. Para el año 2002, la pobreza se redujo de manera importante, pues la pobreza alimentaria cayó, esto se caracterizó por tasas de crecimiento relativamente elevadas (al menos durante el periodo 1997-2000), inflación decreciente (llegando hasta 5.25 por ciento en el tercer trimestre de 2003) y la implementación de un programa de combate a la pobreza novedoso y efectivo: Programa Oportunidades."²

A partir de los resultados obtenidos en la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH) 2002, la Secretaría de Desarrollo Social, realizó los cálculos para medir el impacto en la pobreza, llegando a la conclusión que 16% de la población en pobreza extrema es decir, 3.4 millones de personas superaron la pobreza alimentaria, en comparación al año 2000, cifras que tuvieron una importante representación e impacto a nivel mundial el cual se explica entre otras causas, por el lanzamiento del Programa Oportunidades del gobierno de Fox.

**Cuadro 2.4 México: Evolución de la Pobreza
2000-2002**

Umbral de Clasificación	Población	% del Total 2000	% del Total 2002
Pobreza Alimentaria	Hogares	18.6	15.8
	Personas	24.2	20.3
Pobreza de Capacidades	Hogares	25.3	21.1
	Personas	31.9	26.5
Pobreza de Patrimonio	Personas	45.9	44.1
	Hogares	53.7	51.7

Fuente: Sedesol, Medición del Desarrollo 2000-2002.

² Cortés Cáceres, Fernando, Hernández Laos, Enrique, Székely Pardo, Miguel y Vera Uamas, Hadid. *Evolución y Características de la Pobreza en México en la Última Década del Siglo XX*. SEDESOL, Serie de Documentos de Investigación, agosto 2002, p 18-19

Como se observa en el Cuadro 2.4, La proporción de la población en situación de pobreza alimentaria (cuyo ingreso es menor a 15.4 y 20.9 pesos), se redujo de 24.2 a 20.3 por ciento de la población entre 2000 y 2002, la proporción de la población por debajo del umbral de pobreza de capacidades (cuyo ingreso es de 18.9 y 24.7 pesos diarios), se redujo de 31.9 a 26.5, y la proporción de la población por debajo del umbral de pobreza de patrimonio (equivalente a 28.1 y 41.8 pesos diarios), se redujo de 53.7 a 51.7 por ciento. Lo mismo sucedió con los hogares. Par obtener un panorama mas detallado del desarrollo de la pobreza, el cuadro siguiente representa la evolución de la pobreza en zonas rurales y urbanas.

**Cuadro 2.5 Evolución de la pobreza en zonas urbanas y rurales
2000-2002**

Umbral de Clasificación		Urbano		Rural	
		2000	2002	2000	2002
Pobreza Alimentaria	Hogares	9.8	8.5	34.1	28.5
	Personas	12.6	11.4	42.4	34.8
Desarrollo de Capacidades	Hogares	16.2	12.2	41.4	36.5
	Personas	20.2	16.0	50.0	43.8
Desarrollo de Patrimonio	Hogares	37.4	35.4	60.7	59.4
	Personas	43.8	42.0	69.3	67.5

Fuente: Cálculos de la Secretaría de Desarrollo Social con Base en la Metodología Oficial de Medición de la Pobreza Aplicada a la ENIGH 2000 y a la ENIGH 2002 del INEGI.

El Cuadro 2.5, nos dice que la proporción de la población en situación de pobreza alimentaria en zonas urbanas se redujo de 12.6 a 11.4 por ciento, mientras que en zonas rurales la proporción cayó de 42.4 a 34.8 por ciento. Lo mismo ocurrió en la pobreza de capacidades y de patrimonio, ya que mientras se redujo en las zonas urbanas, en las rurales cae.

Las cifras mostradas anteriormente, explican al menos cuatro factores que explican el crecimiento del ingreso entre los años 2000 y 2002. Estos factores que se presentan a continuación deben ser considerados solamente como una aproximación muy general a los mismos:³

- **La Expansión y Mejor Focalización de los Programas Sociales:** entre los años 2000 y 2002, se expandió el número de beneficiarios así como los beneficios y apoyos otorgados como los del Programa Oportunidades.
- **En Materia de Política Social:** se avanzó en el diseño de políticas subsidiarias, se contó con padrones y herramientas más eficientes de planeación para llevar apoyos a quines mas lo necesitaban.

³ SEDESOL, *Medición del Desarrollo, México 2000-2002, junio 2003, págs. 6-9.*

- **El Aumento en el Poder de Compra de los Salarios:** la inflación anual disminuyó de 8.9 a 4.9 por ciento de octubre de 2000 a octubre de 2002, A finales del año 2000 se observaron aumentos en el monto del salario mínimo real.
- **El Aumento en el Flujo de Remesas del Exterior:** el esfuerzo de los mexicanos en el exterior se tradujo en mayores ingresos corrientes para sus familias en México.
- **Reducción en los Precios de Algunos Artículos de Consumo Básico Derivada de la Estabilidad Económica:** las reducciones de precios representaron un aumento en el poder adquisitivo de los hogares por lo que pueden ser una de las explicaciones del crecimiento de los ingresos que experimentan los estratos pobres de la población entre los años 2000 y 2002.

Si bien, estos son resultados positivos que se dan en un entorno de crecimiento económico, lo cual no significa que el problema de la pobreza haya terminado, ya que nuestro país, continúa teniendo niveles de pobreza excesivos para su nivel de desarrollo.

A mediados de 2003, la Secretaría de Desarrollo Social, realizó una encuesta precisamente para documentar lo que dicen los pobres en el México de hoy. "Dicha encuesta consta de 3000 entrevistas a hogares en situación de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonio. Posee una representatividad nacional para zonas urbanas y rurales así como para las regiones centro, sur y norte de nuestra república mexicana, además fue aplicada en 49 municipios ubicados en 25 entidades federativas a lo largo del país, mostrando los siguientes resultados."⁴

Como lo muestra el Cuadro 2.6, prácticamente 35% de los pobres afirman que la pobreza es no tener para comer, 34 por ciento dice que la pobreza consiste en la falta de recursos para salir adelante. En pocas palabras, la gran mayoría de los pobres relacionan a la pobreza con la carencia de satisfactores inmediatos como la comida, el dinero o la vivienda.

⁴ Székely Pardo, Miguel. *Lo Que Dicen los Pobres*, SEDESOL, México, Cuadernos de Desarrollo Humano, No 13, noviembre 2003, p. 2.

Cuadro 2.6 ¿Qué diría usted que es ser pobre?

No tener para comer	34.64%
Falta de recursos para salir adelante	34.20%
No tener casa	12.24%
No tener empleo	8.06%
No tener estudios	2.79%
No tener servicios médicos	1.59%
No tener lo que queremos	1.38%
No sabe o no contestó	2.51%
Otros	2.65%

Fuente: SEDESOL 2003

Incluso cuando se les pregunta a los pobres sobre el bienestar, como se muestra en el Cuadro 2.7, el 23 por ciento responde a que el bienestar es tener comida suficiente, casi el 16 por ciento afirma que el bienestar es contar con salud, el 13 por ciento es tener cubiertas las necesidades básicas y casi otro 13 por ciento afirma que el bienestar es tener asegurados los servicios mínimos.

Cuadro 2.7 ¿Cuál describe mejor lo que es bienestar?

Tener comida suficiente	23.4%
Tener Salud	15.9%
Tener cubiertas las necesidades básicas	13.3%
Tener asegurados los servicios mínimos	12.6%
Tener empleo	11.3%
Tener dinero	8.0%
Tener vivienda digna	6.1%
Tener tranquilidad	4.6%
Vivir bien en lo material	2.3%
Vivir bien en lo emocional	1.3%
Otro	1.0%

Fuente: SEDESOL, 2003.

Si bien es deseable que las personas tengan acceso a un amplio conjunto de satisfactores, los cuales esta por de mas mencionarlos. Dichos satisfactores deben permitir el mejoramiento del nivel de vida de los individuos, pero la realidad es que México es un país con resultados limitados para hacer frente a la pobreza por medio de políticas públicas. Por ello, hay que comenzar por aquello que los pobres valoran más (como por ejemplo la alimentación), esto es, darles un bienestar en el acceso a los satisfactores más básicos que garanticen su supervivencia.

Recientemente se han desarrollado factores como la falta de educación, la baja productividad derivada de la carencia de tecnología, la ausencia de infraestructura o la falta de mercado como de crédito para explicar las causas de la pobreza. Pero lo cierto es que el 19% de los pobres opinan que esto se da porque no trabajan lo suficiente, mientras que casi el 16% atribuye a la pobreza a que el gobierno no funciona bien, casi el 50 por ciento de los encuestados afirman que la pobreza es producto del destino o de la suerte, entre ellos el 14.71 por ciento opina que se debe a que en el mundo siempre hay ricos y pobres, 13.5 por ciento afirma que es voluntad de dios, 8.62 por ciento afirma que es por mala suerte, y el 13.25 opina que el motivo es que ninguna institución ayuda a los pobres. Cuadro 2.8.

Cuadro 2.8 ¿Existen pobres porqué ?

No trabajan lo suficiente	19.36%
El gobierno no funciona bien	15.30%
En el mundo siempre hay ricos y pobres	14.71%
Es la voluntad de Dios	13.50%
Ninguna institución les ayuda	13.25%
Han tenido mala suerte	8.62%
Los pobres no se ayudan entre ellos	6.10%
La sociedad s injusta	5.38%
Otros	1.83%
No sabe	1.46%

Fuente: SEDESOL, 2003

Evidentemente no existen recetas predeterminadas para hacer frente a la pobreza, ya que posee diferentes facetas con entornos muy diversos que hacen prácticamente imposible encontrar soluciones únicas para todos los casos.

“La discusión reciente en México se ubica en un punto intermedio donde por un lado se reconoce la importancia de instrumentar programas sociales que otorguen a los pobres el acceso a mayores oportunidades, al tiempo que por el otro lado también se reconoce la necesidad de que el gobierno ejerza un papel activo en la promoción de una actividad económica capaz de generar fuentes de empleo, con un efecto de largo plazo sobre el nivel de vida de la población.”⁵

⁵ Idem, p. 14.

Los resultados del cuadro 2.9, muestran que el 43 por ciento opina que para vivir mejor lo que puede hacer es trabajar, casi el 18 por ciento busca apoyos del gobierno y para el 13.3 por ciento es tener un trabajo que permita atender a los hijos. Por lo tanto la mayoría de las personas en condición de pobreza buscan como primera opción oportunidades para poder mejorar su situación por su propio esfuerzo, y las acciones del gobierno, que si bien son importantes constituyen una segunda opción.

Cuadro 2.9 ¿Qué podría hacer usted para vivir mejor?

Trabajar mas	42.7%
Buscar apoyos del gobierno	17.9%
Tener un trabajo que le permita atender a los hijos	13.3%
Ahorrar	7.7%
Poner un negocio	5.1%
Superación educativa	3.8%
No sabe	3.2%
Nada	2.5%
Otro	1.8%

Fuente: SEDESOL 2003.

Finalmente, si se toma en cuenta la opinión de los pobres, deben privilegiarse las políticas que generan mayor actividad económica y por lo tanto empleos mejor remunerados, pero no se sabe desprestigiar las acciones de gobierno encaminadas a otorgar apoyos directos a la población con menores recursos o asegurar la existencia de servicios públicos. En particular, de entre las acciones gubernamentales se deben privilegiar los apoyos económicos y las inversiones en salud y alimentación para los niños.

"Esta reducción de la pobreza extrema a nivel rural y nacional entre 2000-2002 es estadísticamente significativa, y uno de los factores que podría decir que es el más importante, corresponde a las remesas internacionales, ya que se han convertido en un flujo de divisas de suma importancia para la economía mexicana. En el 2003, esta fuente de divisas representó 2.1 por ciento del PIB. Otra razón fue el incremento de ingresos laborales en actividades poco calificadas, y una reducción en las diferencias entre los salarios rurales y urbanos."⁶

⁶ Zúñiga Herrera, Elena. *Seminario: Remesas de los Mexicanos en el Exterior*. Comisión de Relaciones Exteriores de América del Norte, CONAPO, 10 de noviembre 2004, p.4.

Las remesas enviadas por los trabajadores mexicanos a sus familias, han sido actualmente una fuente muy importante de ingresos para el país, llegando directamente a los hogares de las familias de los migrantes cumpliendo un papel determinante en el sostenimiento familiar. Su impacto en las comunidades y en los hogares a menudo se pone de manifiesto a través de la información relativa al monto y modalidad de uso de estos recursos. La mayoría de los trabajos disponibles dan cuenta de un patrón general de uso de las remesas en México que indica que la gran mayoría de los recursos recibidos se gastan en la satisfacción de necesidades básicas, adquisición de bienes de consumo duradero y en la compra y mejora de la vivienda, mientras que solo una pequeña proporción se destina al ahorro y a la inversión productiva.

Cuadro 2.10 México: Total de Hogares que Reciben Remesas 2000

Estado	Total de Hogares (A)	Número de Hogares que reciben Remesas (B)	% de Hogares que reciben Remesas (C) = (B)/(A)
NACIONAL	22,639,448	984,999	4.35
Zacatecas	306,882	39,987	13.03
Michoacán	893,671	101,610	11.37
Durango	331,242	32,130	9.70
Nayarit	222,714	21,470	9.64
Guanajuato	990,602	91,135	9.20
San Luis Potosí	509,582	41,786	8.20
Guerrero	677,371	53,241	7.86
Jalisco	1,457,326	112,214	7.70
Colima	136,926	10,050	7.34
Aguascalientes	207,327	13,870	6.69
Morelos	376,140	24,223	6.44
Hidalgo	507,225	25,666	5.06
Sinaloa	586,245	26,967	4.60
Chihuahua	767,679	33,164	4.32
Oaxaca	762,517	31,492	4.13
Baja California	613,602	24,667	4.02
Querétaro	311,896	11,571	3.71
Tamaulipas	690,067	25,118	3.64
Coahuila	555,793	18,786	3.38
Puebla	1,098,409	36,028	3.28
Sonora	539,528	17,049	3.16
Veracruz	1,649,332	45,192	2.74
Nuevo León	925,493	22,767	2.46
Tlaxcala	203,259	4,553	2.24
Estado de México	2,978,023	62,836	2.11
Distrito Federal	2,203,741	37,904	1.72
Yucatán	387,434	5,463	1.41
Baja California Sur	107,536	1,161	1.08
Campeche	163,451	1,667	1.02
Quintana Roo	219,671	2,175	0.99
Chiapas	832,111	6,324	0.76
Tabasco	426,653	2,731	0.64

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la H Cámara de Diputados, con Estimaciones de CONAPO e Información del Centro Nacional de Población y Vivienda 2000.

Con respecto al Cuadro 2.10, y de acuerdo con la información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2000, del total de hogares en el país para el año 2000 (22 millones 639 mil 448); hogares solamente el 4.35 de estos recibieron remesas (984 mil 999) hogares. Los 5 estados que proporcionalmente tuvieron un mayor número de familias que recibieron remesas fueron: Zacatecas con 13.03, Michoacán con 11.37, Durango con 9.70% Nayarit con 9.64; y Guanajuato con 9.20.

Lo anterior conduce a decir que los ingresos del exterior, parecen contribuir a la reducción de la pobreza, sobre todo en las localidades rurales del país. Utilizando cualquiera de las tres líneas de pobreza definidas por la Sedesol, el porcentaje de hogares perceptores de remesas que se encuentra por debajo de esas líneas es más de 10 puntos porcentuales inferior que en los no perceptores. Este breve recuento evidencia los beneficios que trae consigo la migración internacional para México. La magnitud que han alcanzado las remesas, las ubica como la segunda fuente de divisas del país, hoy en día nuestro país ocupa la primera opción a nivel mundial en cuanto al monto de remesas recibidas. El flujo de remesas a las diferentes regiones del país también ha servido como detonador de nuevos negocios de infraestructura.

Por lo que es indudable la necesidad de instrumentar políticas eficaces que permitan aprovechar los beneficios y oportunidades que brindan las remesas para el desarrollo de las localidades de origen, estas políticas habrán de sumarse a esfuerzos de desarrollo mas amplios e integrales que ofrezcan alternativas a la migración y oportunidades para una vida digna hacia todos los mexicanos en nuestro país. Este conjunto de resultados nos indica que la política social en realidad va mas allá de los programas sociales y tiene mucho que ver también con la estabilidad macroeconómica del país.

"De acuerdo con los resultados del cuadro 2.11, se observa que la evolución de la pobreza ha seguido fielmente el ciclo económico, independientemente del criterio utilizado para definir a la población como pobre. Por ejemplo si tomamos la primera línea de pobreza, que incluye solamente los satisfactores alimentarios, obtenemos que la pobreza se reduce ligeramente de 22.5 por ciento de la población (17.4 por ciento de hogares) a 21.1 por ciento (16.1 por ciento de hogares) entre 1992 y 1994. La pobreza se incrementó marcadamente entre 1994 y 1996 ya que durante estos dos años, la proporción de la población por debajo de esta línea de pobreza aumentó de 21.1 a 37.1 por ciento equivalente a un aumento de 16.1 a 28.8 por ciento de hogares.

Cuadro 2.11 México: Proporción de la Población Pobre, 1992-2000.

<i>Definición de Pobreza</i>	<i>1992</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>
Línea 1. Hogares	17.4	16.1	28.8	26.8	18.6
Línea 2. Hogares	21.8	22.7	36.5	32.9	25.3
Línea 3. Hogares ¹	44.1	46.8	60.8	55.6	45.9
Línea 1. Personas	22.5	21.1	37.1	33.9	24.2
Línea 2. Personas	28.0	29.4	45.3	40.7	31.9
Línea 3. Personas	52.6	55.6	69.6	63.9	53.7

Nota 1.- los cálculos se realizaron con base a criterios recomendados por el comité técnico para la medición de la pobreza.

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

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

Fuente: cálculos propios con base a las encuestas nacionales de ingreso y gasto de los hogares, (1992, 1994, 1996, 1998, 2000) INEGI.

La posición de los hogares, a lo largo de toda la década y sea cual sea su línea de pobreza, tienden a mostrar mayor presencia de niños menores de 12 años "En términos generales el gasto total que llevan a cabo los hogares en áreas urbanas como rurales es eminentemente monetario, y la mayor participación del gasto no monetario se da en el cuidado a la salud, especialmente en la categoría de pago en especie. En el caso de los hogares rurales es más relevante la participación de los regalos sobre el gasto no monetario en salud." ¹⁷

Independientemente de la condición de pobreza del hogar, las personas coinciden en los bienes y servicios no alimentarios a los que otorgan importancia en la distribución de su presupuesto. Los resultados obtenidos con relación a la similitud en los bienes y servicios que priorizan los distintos grupos de la población deberían representar un punto de partida para profundizar en las características de los artículos que adquieren las familias mexicanas, de modo tal que se pudiera evaluar la cantidad y calidad de lo gastado y de lo consumido, pero también su pertinencia para garantizar un deseable nivel de bienestar.

¹⁷ Hernández Franco Daniel y Pérez García Ma. de Jesús. *Gasto de los Hogares y Pobreza en México*. SEDESOL, México, Cuadernos de Desarrollo Humano, No 5, enero 2003, p. 15

2.2.1.-Situación de Pobreza en Oaxaca, Guerrero y Chiapas.

Aunado a lo explicado anteriormente acerca de la evolución de la pobreza, este análisis que a continuación presento es una breve explicación a nivel regional acerca de la situación de pobreza en tres estados que a mi parecer son los que a nivel federal enfrentan mayores niveles de pobreza y desigualdad.

Nuestro país cuenta con 32 entidades federativas, todas ellas con disparidades sociales y económicas que pueden observarse en los asentamientos poblacionales, en el perfil de la estructura económica y su participación relativa en el Producto Interno Bruto (PIB) de cada una de ellas. Históricamente entidades federativas que concentran poco más de la mitad del PIB y donde los asentamientos poblacionales se concentran son el Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Veracruz. Por otro lado, también observamos que existen estados que históricamente son pobres, tales como Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

En todas las sociedades los papeles sociales que asumen hombres y mujeres en virtud de su sexo son un componente importante para explicar la pobreza principalmente en los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero. En todas las sociedades los roles de género conllevan distintas opciones, oportunidades y condiciones de vida, pero las diferencias se exageran ante la difícil situación de aislamiento geográfico, pobreza y mayoría indígena en que viven los habitantes de los estados del sur.

“Los peores indicadores en salud reproductiva de México se dan en Chiapas, Oaxaca y Guerrero, donde, las tasas de mortalidad materna tanto de Guerrero como de Chiapas son de 8.3 por cada 10,000 nacimientos, a diferencia de la tasa nacional de 5.2 en Oaxaca. Los centros de salud reproductiva del sur no están preparados para atender a la población indígena y por lo general los hombres no reciben información sobre salud sexual. La división del trabajo entre hombres y mujeres es muy marcada en los estados del sur sobre todo en las áreas rurales. Los hombres se dedican casi exclusivamente a la agricultura y cuando solicitan ayuda del gobierno, sus peticiones se centran en semillas, fertilizantes y crédito agrícola. Por el contrario las mujeres tienden mas a pedir asistencia para la creación de pequeños negocios, como la producción de artesanías.”⁸

⁸ Cunningham, Wendy y Cos-Montiel. *Las Enervadas del Género y la Cultura: Impedimentos para el Desarrollo Económico en Oaxaca, Chiapas y Guerrero*. Banco Mundial, 2005, p 1

Los habitantes de estos estados enfrentan condiciones de vida severas y tienen los peores indicadores sociales de México incluso son peores al interior de las comunidades indígenas. En algunas localidades, las mujeres están sumamente desfavorecidas, y en otras, los hombres. Prácticamente la totalidad de las mujeres que viven en estos tres estados, en particular las mujeres indígenas, hablan una sola lengua, sus niveles de escolaridad son bajos, y los hombres muestran tasas elevadas de muertes violentas, alcoholismo, drogadicción entre otros.

Los bajos niveles de educación en las mujeres oaxaqueñas y la carencia de un sector industrial que absorba mano de obra femenina y masculina, deja como opción emigrar hacia mercados laborales más desarrollados o trabajar en forma independiente en servicios o comercio. Lo mismo ocurre con Guerrero y Chiapas donde los índices de pobreza han aumentado debido a que la creciente disminución de la productividad agrícola y los bajos precios de los productos básicos han reducido los ingresos agrícolas de los campesinos. A esto se le suma la falta de trabajo asalariado y los bajos sueldos, tanto en áreas rurales como en urbanas. La falta de oportunidades en el mercado laboral de estos tres estados se podría explicar por la dispersión geográfica, la centralización de las instituciones y la presencia de una fuerza laboral no calificada.

La migración puede aumentar las oportunidades económicas y sociales, pero también puede generar conflictos dentro del hogar o la comunidad y debilitar el capital social que construye una contribución importante en la lucha contra la pobreza. Algunos de los efectos positivos de la migración de los hombres sin sus familias es el aporte de ingresos al hogar y a la comunidad y el aumento de la capacidad de las mujeres de tomar decisiones en el hogar.

México es el país de los contrastes sociales, hay una brecha profunda entre algunos que lo tienen todo y otros que carecen de lo elemental. Lo más grave de las brechas acumuladas a lo largo de la historia es que quienes nacen en situación de pobreza generalmente enfrentan enormes desventajas para beneficiarse del desarrollo del país, lo cual reproduce el círculo de la pobreza y la desigualdad. El ingreso no solo depende de las capacidades adquiridas. Si no se tienen opciones para utilizar estas capacidades de manera productiva, entonces difícilmente se traduciría en un mejor nivel de vida para las familias.

En el Cuadro 2.12, se explica que se necesita de políticas inmediatas para corregir situaciones que tienen consecuencias negativas hacia la pobreza y bienestar, y que asumen como base la estructura de género existente y abordan necesidades urgentes. Las políticas de bienestar siguen siendo prioritarias para reducir la pobreza que generan las estructuras de género. Ahora bien, como los recursos de que dispone cada estado son escasos y hay gran cantidad de necesidades, el objetivo de las estrategias es mas bien modificar las actuales políticas y programas que poner en marcha programas nuevos de alto costo.

Cuadro 2.12 Roles que deben desempeñar los gobiernos nacional, estatal y municipal para disminuir las barreras de género que enfrentan la reducción de la pobreza, el orden de importancia (* es el mas importante)

Salud Reproductiva: -Incluir a los hombres en los programas de salud reproductiva	Nacional, Estatal, Municipal	*
-Identificar la mejor forma de coexistencia: la medicina tradicional y la moderna	Estatal, Municipal	**
-Trabajar con dirigentes comunitarios para que enseñen a sus comunidades a conocer los servicios que ofrecen los centros de salud, cuando usarlos y que esperar de ellos.	Estatal, Municipal	**
-Formular a las parteras entro del personal del centro e salud.	Estatal, Municipal	**
-proporcionar conexiones telefónicas en aldeas remotas para solicitar transporte en caso de emergencias médicas.	Estatal, Municipal	*
Mercado Laboral: -Apoyar a guarderías infantiles comunitarias de buena calidad para los padres y madres con y sin trabajo	Estatal, Municipal	**
-Ampliar el plan de estudios: los programas de capacitación laboral para incluir conceptos de desarrollo de pequeñas empresas, comercialización y desarrollo de productos.	Estatal, Municipal	**
-Capacitación orientada a grupos de potenciales empresarios que tengan capacidades y un mercado en el cual vender sus productos	Estatal, Municipal	**
-Proporcionar servicios públicos de agua, electricidad y otros	Estatal, Municipal	**
Migración: -Ampliar el PRONJAG a Chiapas y a los polos agrícolas emergentes en el Sur.	Nacional	**
-Apoyar a redes de inmigrantes en áreas receptoras para promover el desarrollo de capital social.	Nacional	**
Instituciones: (a) -INMUJERES debe aumentar la coordinación entre los institutos de la mujer de nivel estatal organizando reuniones con ellos para estimular el aprendizaje, proporcionar información sobre temas fundamentales de género y difundir las mejoras prácticas en los esfuerzos en el ámbito estatal.	Nacional	*
-INMUJERES debe comprender y trabajar con las organizaciones de nivel estatal para enfrentar los temas de género que subyacen a muchos de los problemas actuales que simplemente centrarse en una actitud reactiva frente a los hombres		

(a) INMUJERES no gastó la mayor parte de su presupuesto en su primer año de existencia, por lo que cuenta con muchos recursos para dedicarlos a trabajar con los institutos de mujeres en el ámbito estatal.

2.3.- ANTECEDENTES DEL DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO.

En este apartado, hablaré brevemente acerca del significado del desarrollo humano, así como de la forma en como se ha desarrollado en nuestro país en la generación de crecimiento tanto de capacidades como económico.

La noción del desarrollo surge como clave para la reconstrucción del orden internacional después de la segunda guerra mundial, para ese entonces la visión que se tenía del desarrollo humano era la de un proceso estrechamente ligado al crecimiento económico, concibiendo que la acumulación de capital físico es un factor determinante del crecimiento. En 1990 se publicó el primer Informe sobre Desarrollo Humano por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Allí se presentó una nueva visión del desarrollo, que iría mucho más allá del ingreso y crecimiento económico buscando abarcar las potencialidades y capacidades de la población, dándonos una nueva visión centrada en la gente, el mejoramiento de su calidad de vida y participación tanto en el ámbito productivo como en la promoción de su propio bienestar.

Es a partir de esa fecha cuando el Informe definió al "Desarrollo Humano como el proceso de ampliación de las opciones de la gente. Fundamentalmente consiste en vivir una vida larga y sana, tener educación y disfrutar de un nivel de vida decente, libertad política, garantía de otros derechos humanos y diversos ingredientes del respeto por sí mismo. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente."³

El Desarrollo Humano, entraña su preocupación por la cultura y la forma en que las personas deciden vivir juntas porque es la sensación de cohesión social basada en la cultura, valores y creencias. Si la gente vive junta y si coopera a manera de enriquecerse mutuamente, amplía sus opciones individuales, de esta forma, el desarrollo humano se preocupa no solo por la gente como individuo, sino además por la forma en que éstos interactúan y cooperan en las comunidades.

³ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano en México, 1997*. Madrid. mundi-prensa, p.8.

Podría decirse entonces que el Desarrollo Humano cuenta con los siguientes ejes de acción:¹⁰

- **Equidad:** traducir el crecimiento económico en bienestar general.
- **Competitividad:** capacidad para sostener y aumentar la participación en los mercados, elevando paralelamente el nivel de vida de la población.
- **Sostenibilidad:** el disfrute de la tierra y la riqueza social producida debe planearse para extenderse a las generaciones futuras.
- **Gobernabilidad:** creciente participación política de los ciudadanos en el marco de instituciones democráticas.

Esto es, que el desarrollo implica un mayor bienestar de la población, no solo por una mayor riqueza, sino más bien por una vida rica en cantidad y calidad lo cual significa mayores oportunidades de realización personal y nivel de vida. El paradigma del desarrollo humano se basa en un proceso de expansión de capacidades de la gente visto como un factor clave para el crecimiento económico a largo plazo mediante la acumulación de capital humano, fundamentalmente a través de la inversión en salud, educación, nutrición, investigación, desarrollo y planificación familiar.

En nuestro México actual se observan grandes rezagos en los componentes del desarrollo humano de amplios grupos de la población en materia de amplias tasas de analfabetismo, insuficiencias laborales y sociales, conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes, así como un desconocimiento generalizado sobre la operación de las instituciones estatales, todo lo cual limita el ejercicio efectivo de los derechos civiles de los ciudadanos y la capacidad de iniciativa personal y de toma de decisiones en la vida cotidiana. Esta situación limita la construcción de una nueva cultura para aprovechar las oportunidades que ofrecen los cambios en los ámbitos productivo, laboral, educativo, uso eficaz de la ciencia y la tecnología para generar, aplicar, adaptar e innovar el conocimiento.

La mayoría de los poco más de 19 millones de jóvenes hombres y mujeres con edades entre 15 y 24 años demandan una buena educación, salud, cultura, recreación y deporte, pero sobre todo un fuerte impulso a la apertura de las oportunidades económicas e inclusión social. En lo que respecta a los niños de hasta 14 años, además de necesidades en salud y educación, también enfrentan problemas emergentes como situaciones de violencia y desintegración familiar, adicciones, trabajo infantil y otros.

¹⁰ *PNUD Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Índice de Desarrollo Humano. Madrid. mundi-prensa. p. 6.*

Cuadro 2.13 Características de la Población.

Concepto	1980	1990	2000	Proyección*		
				2001	2002	2003
Población Total (Millones de Personas)	66.8	81.2	97.5	101.8	103.0	104.2
(% Del Total)						
por residencia.						
Rural	33.7	28.7	25.4	25.0	24.8	24.7
Urbana	66.3	71.3	74.6	75.0	75.2	75.3
Por grupo de Edad. (Miles de Personas)						
0-14 años	28,726	31,147	32,587	33,325	33,046	32,727
15-64 años	35,366	46,234	58,092	63,641	64,953	66,256
65 y mas años	2,561	3,377	4,750	4,860	5,042	5,230

*Estimaciones del Consejo Nacional de Población

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en la información del Tercer Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, 2003.

En el cuadro 2.13, se observa que el proceso de urbanización del país es evidente y continúa avanzando. Así, mientras en 1980 el 66.3 por ciento de los habitantes vivían en ciudades y el restante 33.7 por ciento en el campo, para el 2003 se estimó que el 75.3 por ciento de la población residiera en zonas urbanas y solo el 24.7 en rurales, lo que implicó entre otras cosas, una mayor demanda de todo tipo de servicios, la que se incrementaría de continuar esta tendencia.

Otro importante elemento para el desarrollo es sin duda la seguridad social, que tiene como finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales para el bienestar individual y colectivo. También se está buscando promover una nueva cultura laboral que fomente el trabajo por medio del establecimiento de condiciones de empleo digno y bien remunerado, con énfasis en los grupos vulnerables, particularmente los excluidos del desarrollo y que culmine en una reforma laboral integral incluyente. Para ello es necesario profundizar programas de capacitación y desarrollo de asistencia para trabajadores en activo y desempleados. Para implantar una política de desarrollo social y humano es necesario poner énfasis en la superación de las personas y desarrollo de sus capacidades, así como en su participación social.

Finalmente puedo decir que el desarrollo humano ve a la gente invertir sus capacidades humanas en nutrición, educación, salud y en todas las aptitudes que requiera para que puedan ser creativas y productivas. Además los beneficios del desarrollo deben distribuirse en forma equitativa. La población debe superar su condición de beneficiarios del desarrollo para convertirse en agentes de su propio desarrollo. En este sentido, es importante la participación de las personas en todos los procesos y decisiones comunitarias que afecten sus vidas. Un desarrollo humano inequitativo y contrastante refleja comportamientos demográficos muy diferenciados. Es decir, el desarrollo humano sitúa al individuo como elemento central en todos los aspectos relacionados con el desarrollo de un país, región o localidad. De esta manera, el desarrollo humano representa un proceso a la vez que un fin.

Si el propósito del desarrollo humano es ampliar las oportunidades de todos, la continúa exclusión de las mujeres entraña un enorme reto y establece la importancia de tomar en cuenta la condición de los hombres y mujeres como requisito para superar la pobreza y lograr el desarrollo.

2.3.1.-Dimensiones del Desarrollo Humano.

El desarrollo humano comprende varias dimensiones, y para la ampliación de las oportunidades y opciones se requiere de un aumento en la capacidad humana que desde el punto de vista económico genere un aumento en la productividad y aporte una mayor potenciación de las personas en el sentido de su habilidad para lograr un desarrollo autónomo y participar en este proceso. El desarrollo humano, debe ser sostenible en el tiempo, garantizar en el presente y en el futuro el libre y completo acceso a las oportunidades y beneficiar a toda la población.¹¹

- **Productividad:** los progresos en materia de desarrollo humano, son factores clave en el crecimiento económico a largo plazo. La productividad mejora la capacidad humana.
- **Equidad:** los beneficios del desarrollo deben extenderse a toda la población para reducir las desigualdades entre sectores, hay que garantizar la igualdad de oportunidades en todos los sectores. En general, el equilibrio entre capacidades y oportunidades es determinante para avanzar en el desarrollo humano.
- **Potenciación:** se centra en el aumento de la capacidad humana como condición para aprovechar la expansión de oportunidades y opciones que promuevan el desarrollo humano en la promoción de su bienestar individual y colectivo.

¹¹ Idem, p. 18

Seguridad: la seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre.

Para que quede mas claro lo anterior expuesto, veamos el Esquema 2.2, el cual explica que los seres humanos somos el núcleo de todo un desarrollo personal como eje principal en la búsqueda de la satisfacción de nuestras propias necesidades en alimentación, salud, educación y empleo; en lo social se refiere a la satisfacción en el núcleo familiar; en cuanto a la actividad física, su objetivo es contar con infraestructura para alcanzar una vivienda digna, y finalmente en lo económico se refiere a la lucha por medio de nuestras capacidades por alcanzar un mejor nivel de vida.

Esquema 2.2 Desarrollo Humano.



Fuente: Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006.

2.4.-ÍNDICE Y MEDICIÓN DEL DESARROLLO HUMANO.

En cada nuevo informe anual, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se ha preocupado por explorar y reflexionar sobre el devenir de diversos fenómenos relevantes que influyen en el bienestar y la calidad de vida de la población. De hecho, desde su lanzamiento, la propuesta conceptual y metodológica del llamado índice de desarrollo humano ha sido enriquecido en cada publicación anual.

2.4.1.-Índice de Desarrollo Humano.

Es un indicador comparable internacionalmente que combina la duración, el logro educacional y el nivel de vida. También resume ciertas capacidades y oportunidades de los individuos permitiendo identificar contrastes y marcadas desigualdades regionales, revelando la existencia de mundos diferentes.

"El Índice de Desarrollo Humano (IND) identifica la situación de un país mediante el desarrollo humano de su población, su objetivo principal es medir diferentes aspectos del desarrollo humano y con esto mejorar la capacidad de las instituciones para diseñar políticas de desarrollo efectivas. En otras palabras, el Índice de Desarrollo Humano, mide los progresos de un país en términos de esperanza de vida, logro educacional e ingreso real."¹²

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), esta integrado por tres elementos principales que siempre se deben tomar en cuenta para su cálculo. Cuadro 2.14.

Cuadro 2.14

<i>Longevidad</i>	<i>Educación</i>	<i>Nivel de Vida</i>
Esperanza de Vida al Nacer	1.- Tasa de alfabetización adulta. 2.- Tasa de matriculación combinada.	Ingreso por habitante ajustado al poder adquisitivo.

No obstante, el Índice de Desarrollo Humano, (IDH) es una medida innovadora y útil que pone de manifiesto que el bienestar y el ingreso no son dimensiones equiparables. En esencia se trata de un indicador compuesto, comparable internacionalmente, que combina la longevidad (medida mediante la esperanza de vida), el logro educacional y el nivel de vida, mediante el Producto Interno Bruto (PIB) per capita anual ajustado (paridad del poder adquisitivo en dólares).

¹² Informe de Ejecución 2001-2003. *Reforzar la Articulación de los Programas de Población con las Estrategias más Amplias de Desarrollo Social y Humano y de Superación de la Pobreza*. CONAPO. Programa Nacional de Población. 2001-2006, p.29.

Al incluir los logros de estos tres campos, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) logra abrir el abanico de indicadores que pueden utilizarse en la medición del desarrollo, al tiempo que busca medir el progreso socioeconómico de casi todos los países del mundo.

En este sentido la propia construcción del Índice de Desarrollo Humano (IDH) prescribe el diseño e instrumentación de políticas públicas para combinar los esfuerzos económicos dirigidos a incrementar los ingresos de las personas con aquellos orientados a abatir los rezagos en materia de educación y salud.

Para construir este indicador es necesario establecer valores mínimos y máximos en cada dimensión crítica del desarrollo humano, los cuales al ser normalizados se transforman a una escala lineal que va de 0 a 1 y que indica una distancia socioeconómica que tiene que ser recorrida para alcanzar ciertas metas u objetivos deseables. De esta manera, cuanto mas cercano este un país de un Índice de Desarrollo Humano (IDH) con valor igual a 1, menor será la distancia que le queda por recorrer.

Considerando las propiedades de medición en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), un nuevo Índice de Desarrollo Humano que incorpore la desigualdad entre las personas requiere tener las siguientes características:¹³

- Cada dimensión o individuo deberá tener a priori igual importancia que los demás.
- El índice será un indicador de nivel de desarrollo per capita.
- Si un individuo o grupo mejora su situación y el resto de la población permanece igual, el índice deberá aumentar aunque el cambio sea muy pequeño.
- Si la desigualdad en los niveles de desarrollo humano de los individuos se reduce, el índice de desarrollo humano general aumenta.

En el Informe Mundial se presentan tres rangos de desarrollo humano: Alto (IDH de 0.800 a 1), medio (IDH de 0.500 a 0.799) y bajo (IDH menor de 0.499). Según lo anterior, en México hay 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. Cuadro 2.15.

¹³ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano: La Libertad en el Mundo Diverso de Hoy*. Madrid, mundial-prensa, 2004, p. 2.

Cuadro 2.15 IDH en México 2000.
IDH y Componentes por Entidad Federativa

Posición según IDH	Entidad	IDH	Índice de Esperanza de Vida	Índice de Educación	Índice de PIB Per Cápita
1	Distrito Federal	0.8913	0.8700	0.8975	0.9063
2	Nuevo León	0.8534	0.8633	0.8515	0.8554
3	Baja California	0.8401	0.8550	0.8604	0.8050
4	Chihuahua	0.8355	0.8467	0.8478	0.8120
5	Coahuila	0.8329	0.8533	0.8568	0.7885
6	Baja California Sur	0.8323	0.8550	0.8567	0.7851
7	Aguascalientes	0.8310	0.8567	0.8529	0.7835
8	Sonora	0.8287	0.8517	0.8597	0.7748
9	Quintana Roo	0.8286	0.8450	0.8192	0.8217
10	Campeche	0.8212	0.8283	0.8016	0.8338
11	Tamaulipas	0.8190	0.8417	0.8518	0.7634
12	Colima	0.8144	0.8567	0.8402	0.7465
13	Jalisco	0.8107	0.8550	0.8312	0.7458
14	Querétaro	0.8100	0.8383	0.8129	0.7788
15	Morelos	0.7961	0.8483	0.8187	0.7212
16	Durango	0.7957	0.8300	0.8445	0.7126
17	Estado de México	0.7954	0.8550	0.8287	0.7024
18	Sinaloa	0.7897	0.8400	0.8338	0.6954
19	Yucatán	0.7791	0.8217	0.8012	0.7144
20	Tabasco	0.7762	0.8333	0.8266	0.6687
21	San Luis Potosí	0.7732	0.8200	0.8046	0.6950
22	Nayarit	0.7711	0.8367	0.8258	0.6507
23	Tlaxcala	0.7699	0.8400	0.8255	0.6441
24	Guanajuato	0.7670	0.8350	0.7878	0.6781
25	Puebla	0.7666	0.8183	0.7830	0.6986
26	Zacatecas	0.7598	0.8233	0.8157	0.6403
27	Hidalgo	0.7553	0.8200	0.7914	0.6546
28	Michoacán	0.7516	0.8300	0.7772	0.6477
29	Veracruz	0.7479	0.8167	0.7760	0.6509
30	Guerrero	0.7312	0.8050	0.7427	0.6459
31	Oaxaca	0.7135	0.7917	0.7456	0.6032
32	Chiapas	0.7032	0.7900	0.7240	0.5957
	Nacional	0.8014	0.8383	0.8181	0.7479

Fuente: Informe del Desarrollo Humano 2002

Nota: El IDH de México para 2000 calculado para el Informe de Desarrollo Humano Nacional varía en 0.00545 centésimas respecto del IDH calculado para el mismo año en el Informe sobre Desarrollo Humano, 2002. Lo anterior se debe a diferencias en las fuentes.

En el mismo cuadro se observa que el Distrito Federal, presenta el IDH, más alto de la República, el cual es 27% superior al de Chiapas, entidad que ocupa el último lugar de acuerdo con esta medida. Las diferencias se vuelven más notorias según la dimensión utilizada. A su vez mientras que Quintana Roo ocupa el noveno lugar en términos del IDH su índice de PIB per. cápita es superior al de los estados que lo preceden, con excepción de Nuevo León y el Distrito Federal.

Las estimaciones del Índice de Desarrollo Humano a nivel estatal nos lleva a las siguientes conclusiones: ¹⁴

- La zona Noreste cuenta con el índice de desarrollo más alto y lo conforman los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas. Presentando también el índice de PIB mas elevado del país.
- La zona Centro, integrada por los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal, (este último con índice de desarrollo humano alto)
- La región del Noroeste, formada por Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora, esta región presenta índices de escolaridad superiores a la zona Centro, a pesar de tener un menor indicador de PIB per. cápita.
- La región del Occidente, integrada por Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas ocupa el cuarto lugar en nivel de desarrollo humano.
- Por último la región Sur, que presenta el índice de desarrollo humano mas bajo del país, concentrando estados como Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Los índices de esperanza de vida, escolaridad y PIB per. cápita de esta región son claramente inferiores a todas las demás regiones.

2.4.2.-Medición del Desarrollo Humano.

La Medición del Desarrollo Humano es mucho más amplia y variada de lo que reflejan esos instrumentos sencillos de medición para construir dicho índice. Sin embargo permite plantear metas precisas para evaluar el impacto de políticas enfocadas a establecer las bases mínimas sobre las cuales edificar un Estado que ofrezca mejores condiciones de bienestar para todos.

¹⁴ PNUD.- *Informe sobre Desarrollo Humano en México 2002. Profundizar la Democracia en un Mundo Fragmentado*, Madrid. mundi-press. p.5.

Una manera de medir el desarrollo humano de una población es mediante las siguientes capacidades.

- “La persistencia como la experiencia de una vida larga y saludable.
- El logro educativo como la capacidad de adquirir los conocimientos idóneos.
- Un nivel de vida en que se disponga de los recursos necesarios para vivirla.

Y como indicadores de estas dimensiones se ha propuesto tomar la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización, la matriculación escolar y el Producto Interno Bruto per cápita.”¹⁵

2.4.3.-Desarrollo Humano desde la Perspectiva de Género.

El informe sobre desarrollo humano que realizó en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el 2002, obtiene la clasificación del índice de desarrollo relativo al género por estados, situando en los tres primeros lugares al Distrito Federal, Nuevo León y Baja California respectivamente y el los tres últimos a Guerrero, Oaxaca y Chiapas como se observa en el cuadro 2.16.

El mismo cuadro explica que a nivel nacional, como al interior del país, la esperanza de vida al nacer es mas alta en las mujeres que en los hombres (77.6 y 73.1 años de edad nacional respectivamente). Existe una marcada diferencia de cinco años aproximadamente entre la esperanza de vida de las mujeres y los hombres, sin embargo esta tendencia no es producto del desarrollo nacional, sino de una tendencia observada a nivel mundial.

El analfabetismo por su parte ha disminuido considerablemente en los últimos 30 años al pasar de 30 por ciento al 11.5 por ciento de 1970 a 2002, en las mujeres y de 22 por ciento al 7.5% en los hombres, este sigue siendo mas alto en las mujeres que en los hombres. No obstante, el perfil educativo de las mujeres ha mostrado cambios notables debido a que estas han ido ganando terreno en todos los niveles educativos como el primario, secundario y terciario, sigue siendo aun mas baja respecto a los hombres, lo que define en parte que las mujeres de México sigan desempeñándose como comerciantes, oficinistas, trabajadoras domesticas y a partir de los últimos años como vendedoras ambulantes.

¹⁵ *Idem* p 6

Cuadro 2.16 Índice de Desarrollo Humano Relativo al Género, en México 2002.

Estado	Rango	Esperanza de vida al nacer (años)		Tasa de alfabetización de adultos (%)		Tasa bruta de matriculación (primaria, secundaria y terciaria combinadas) %	
		2000		2000		2000	
		Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Distrito Federal	1	79.4	75.1	95.9	98.2	73.5	77.2
Nuevo Leon	2	78.8	74.7	96.1	97.0	61.1	63.5
Baja California	3	78.4	74.3	95.8	96.8	65.2	65.9
Chihuahua	4	77.9	73.6	95.0	95.2	64.0	64.2
Baja California S.	5	78.6	74.0	95.4	96.0	65.8	65.5
Coahuila	6	78.5	73.9	95.8	96.3	64.3	65.7
Aguascalientes	7	78.5	74.2	94.6	95.7	64.2	67.2
Sonora	8	78.5	73.6	95.5	95.5	66.6	67.2
Quintana Roo	9	77.7	73.7	90.5	94.2	60.2	61.7
Tamaulipas	10	77.6	73.5	94.2	95.4	64.7	67.1
Campeche	11	76.9	72.5	86.0	90.4	61.9	66.6
Colima	12	78.6	74.2	92.6	93.0	65.7	67.5
Jalisco	13	78.5	74.1	93.0	94.0	61.0	63.9
Querétaro	14	77.5	73.1	87.7	92.9	61.5	65.7
Morelos	15	78.2	73.5	89.1	92.5	63.0	65.5
Estado de México	16	78.5	74.1	91.4	95.9	60.1	63.0
Durango	17	77.2	72.5	94.4	94.6	63.1	65.6
Sinaloa	18	77.9	72.9	92.2	91.7	65.9	66.5
Yucatán	19	76.6	72.1	85.4	89.0	62.6	67.8
Nayarit	20	77.6	72.8	90.8	91.0	65.9	66.0
San Luis Potosí	21	76.5	72.0	87.0	90.0	62.0	66.3
Tabasco	22	77.2	72.8	87.9	92.7	64.9	70.3
Tlaxcala	23	77.5	73.4	90.0	94.5	62.0	64.8
Guanajuato	24	77.2	73.0	86.0	90.1	57.9	63.2
Puebla	25	76.6	71.6	81.1	89.3	62.1	66.4
Zacatecas	26	76.7	72.1	91.5	92.4	58.3	63.4
Michoacán	27	76.8	72.7	84.9	87.2	58.8	63.9
Hidalgo	28	76.5	71.9	82.1	88.3	59.2	69.5
Veracruz	29	76.8	71.3	82.2	88.8	60.4	85.0
Guerrero	30	75.5	70.8	74.8	82.4	64.0	68.3
Oaxaca	31	74.8	70.2	73.2	84.4	63.7	70.1
Chiapas	32	74.8	70.0	71.0	83.2	59.5	67.1
NACIONAL		77.6	73.1	88.6	92.47	62.76	66.35

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano, México 2002.

Como parte del desarrollo humano de género, existe también el "índice de potenciación de género, el cual mide las oportunidades de la mujer y refleja las desigualdades de género en tres esferas fundamentales:

- "Participación política y poder de decisión, en función de la proporción porcentual de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios.
- Participación económica y poder de decisión, medido mediante la participación porcentual de mujeres y hombres en cargos de legisladores, altos funcionarios y ejecutivos, y participación porcentual de hombres y mujeres en puestos profesionales y técnicos.
- Poder sobre los recursos económicos medido por la estimación del ingreso proveniente del trabajo de mujeres y hombres.

Según el informe de desarrollo humano, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2003, de 175 países que conforman el estudio, se pudo obtener resultados del índice de potenciación de género para 70 países, situándose en el primer, segundo y tercer lugar Islandia, Noruega, y Suecia, respectivamente, México ocupó el número 42, lo cual refleja la gran desigualdad que existe entre hombres y mujeres en las tres dimensiones mencionadas anteriormente.¹⁶

Cuadro 2.17 Índice de Potenciación de Género.

Clasificación según el IPG	País	Mujeres en escaños parlamentarios (% del total) ^a	Mujeres legisladoras, oficiales superiores y juezas (% del total)	Mujeres profesionales y trabajadoras técnicas (% el total)
1	Islandia	34.9	31	55
2	Noruega	36.4	26	48
3	Suecia	45.3	30	49
4	Dinamarca	38.0	21	51
5	Finlandia	36.5	28	57
6	Países Bajos	33.3	26	48
7	Austria	30.6	29	48
8	Alemania	31.4	27	50
9	Canadá	23.6	35	53
10	EUA	14	46	54
42	México	15.9	25	40

a).- Datos a 1 de marzo de 2003

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2003, PNUD-Naciones Unidas.

¹⁶Palacios Escobar, Ángeles. *El Desarrollo Humano en México, desde una Perspectiva de Género*. Economía Informa. No 329, marzo 2004, p 3

Por tanto se puede observar en el cuadro 2.17, que en México el 16% de los escaños parlamentarios son por mujeres, lo cual refleja la escasa participación política y el escaso poder de decisión de las mujeres, en esta esfera, es decir, la participación de las mujeres en los puestos de elección popular, así como en cargos directos del sector público es visiblemente escasa.

Lo anterior conduce a decir que si bien, las mujeres mexicanas han logrado avances importantes en su condición social, pero aun existen enormes rezagos que mantienen a la población femenina en situación de desventaja, exclusión y marginación, entre otros, que impide que se reconozca y se valore como ser social.

2.4.4.-Disyuntiva entre Desarrollo Humano y Crecimiento Económico.

Como ya se mencionó, el desarrollo humano, es el objetivo central de la actividad humana y el crecimiento económico, así como también los logros en materia de desarrollo humano pueden contribuir de manera decisiva al crecimiento económico. En consecuencia hay que examinar dos formas distintas donde una de ellas vaya del crecimiento económico al desarrollo humano, a medida que los recursos provenientes del ingreso nacional se asignan a actividades que contribuyen a este último, y la segunda que vaya del desarrollo humano al crecimiento económico el cual contribuya a aumentar el ingreso nacional.

En especial, hay que saber si determinadas modalidades de crecimiento económico son mas propicias para alcanzar el desarrollo humano, igualmente del desarrollo humano al crecimiento económico, o si hay tipos concretos de este desarrollo mas adecuado para promover el crecimiento. Por ejemplo, ¿debería promoverse el desarrollo humano antes que el crecimiento económico, o podríamos postergar el logro del desarrollo humano mientras fomentamos el crecimiento económico? Esta pregunta es algo que se debe analizar.

2.4.4.1.-Del Crecimiento Económico al Desarrollo Humano.

Al examinar lo que se ha escrito acerca de los factores que determinan el desarrollo humano, resulta que los principales eslabones que van del crecimiento económico al desarrollo humano se relacionan con:¹⁷

- La distribución de Producto Interno Bruto (PIB) entre los hogares y el gobierno.
- La distribución del ingreso, puesto que lo mas probable es que el ingreso que perciben las familias mas pobres refuerce el concepto del desarrollo humano.
- La tendencia de los hogares a invertir sus ingresos, descontados los impuestos en rubros que donde los países pobres contribuyan mas directamente a promover el desarrollo humano, por ejemplo los alimentos, agua potable, educación, salud, etc.
- Por lo que toca al gobierno, la asignación de recursos al mejoramiento del desarrollo humano es una función de gasto del sector público, de la porción de este que se destina a los sectores de desarrollo humano.
- Que las actividades de las organizaciones no gubernamentales o de otros sectores de la sociedad civil promuevan el desarrollo humano. Al parecer, los gastos de las organizaciones no gubernamentales suelen orientarse marcadamente a objetivos de desarrollo humano como generar ingresos para los pobres.

De este análisis resulta evidente que cabría prever la existencia de importantes relaciones de causalidad entre la economía y los logros en materia de desarrollo humano; pero estas conexiones no son automáticas, la solidez de los eslabones de esta cadena varían de acuerdo a una amplia gama de factores, incluidas la estructura de la economía, la distribución del ingreso y bienes así como las opciones de política.

¹⁷Ranis, Gustav y Stewart, Frances. *Crecimiento Económico y Desarrollo Humano en América Latina*, CEPAL, Num. 78, diciembre 2002, p. 10.

2.4.4.2.-Del Desarrollo Humano al Crecimiento Económico.

Cuando se enfoca la atención hacia este rubro, comprobamos la existencia de un firme respaldo empírico a la idea de que las personas se tornan más sanas, mejor alimentadas y más instruidas y contribuyen más al crecimiento económico. Dicho más concretamente, las investigaciones a nivel micro y macroeconómico revelan que:¹⁸

- La ampliación de la educación primaria aumenta la productividad de los trabajadores urbanos y rurales y en la agricultura.
- El mejoramiento de la salud y nutrición influyen directamente en la productividad de mano de obra, especialmente entre los más pobres.
- La enseñanza secundaria, incluso la técnico-profesional, facilita la adquisición de destrezas y de capacidad de gestión.
- Desde el punto de vista macroeconómico, las nuevas teorías sobre el crecimiento aspiran a hacer endógeno el progreso técnico.
- La educación también puede influir en el incremento del ingreso per-cápita a través del aumento de la población.
- Se ha demostrado que ampliar la enseñanza primaria conduce a una distribución más equitativa del ingreso, y esto contribuye al crecimiento económico.

Por tanto, se concluye que el desarrollo humano sería mayor si mayor fuera el crecimiento económico, y menor fuera la proporción de la población que se encontrara por debajo de la línea de pobreza, es decir que el desarrollo humano es mayor mientras más equitativa es la distribución del ingreso, Mientras más ingresos determinaran los hogares al desarrollo humano en un determinado nivel de ingresos y mayor fuera la proporción del Producto Interno Bruto (PIB) que el gobierno destinara al gasto social. Y respecto al crecimiento económico este sería mayor si mayor fuera el desarrollo humano, mayor fuera la tasa de inversión y más equitativa fuera la distribución del ingreso.

Conjuntamente, ambas situaciones muestran que el crecimiento económico tiene efectos positivos muy significativos en el desarrollo humano y viceversa, Esto significa que la economía se puede reforzar los niveles altos de desarrollo humano que lleven a un crecimiento elevado, esto es, un alto crecimiento económico que a su vez estimule aun más el desarrollo humano. Y a la inversa, si el desarrollo humano es precario, puede que conduzca a un crecimiento bajo y en consecuencia a un escaso avance hacia el mejoramiento del desarrollo humano.”¹⁹

¹⁸ *Idem*, p 11-12

¹⁹ *Idem*, p 7

Si bien, la influencia del desarrollo humano sobre el crecimiento económico, se manifiesta en la acumulación de capital humano es decir, en el mejoramiento de la capacidad productiva de la población, mediante las inversiones en salud, nutrición, educación capacitación e investigación y desarrollo. El crecimiento además, se vincula con muchos otros elementos del desarrollo humano como la libertad política, el patrimonio cultural y la sustentabilidad del medio ambiente.

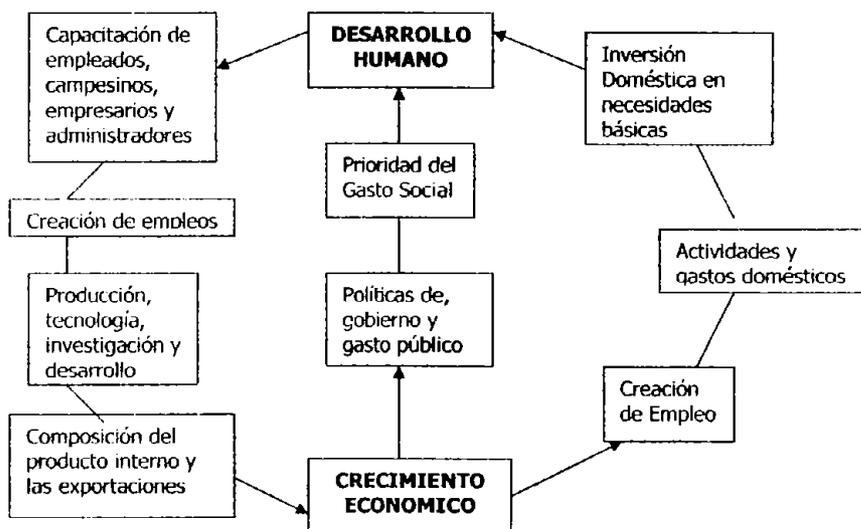
El crecimiento económico sigue siendo un elemento indispensable, y hay que complementarlo con una efectiva política social para erradicar la pobreza, todo ello persiguiendo una meta de bienestar general, al igual que de ciertos niveles de participación ciudadana y un aprovechamiento respetuoso de los recursos pensando en las futuras generaciones.

El crecimiento también promueve el desarrollo humano a medida que la base de recursos se amplía, en tanto que un mayor desarrollo humano genera más crecimiento a medida que una población más sana y educada contribuye a mejorar el desempeño económico. El comportamiento de los países confirmaría la necesidad de dar prioridad al desarrollo humano para alcanzar un círculo virtuoso de crecimiento y mas desarrollo humano.

Por otro lado, el crecimiento económico como tal, proporciona recursos que permiten mejorar el desarrollo humano, y el mejoramiento de la calidad de la mano de obra contribuye de manera importante al crecimiento económico. Por lo tanto se podría dar un crecimiento virtuoso en donde un buen desarrollo humano refuerce el crecimiento económico, y que a su vez promueva el desarrollo humano y así sucesivamente. En el caso del círculo vicioso, un comportamiento deficiente en materia de desarrollo humano se traduce en resultados mediocres en cuanto a crecimiento, lo que reduce los logros en desarrollo humano.

Por ello, en el Esquema 2.3, se observa que el desarrollo humano y el crecimiento económico se encuentran relacionados entre si, ya que por un lado el desarrollo humano requiere de individuos que cuenten con capacidades para lograr un mayor bienestar, que puedan generar mas empleos y alcanzar un crecimiento económico, y por el otro lado, un mayor crecimiento económico, genera mas empleo e ingresos, así como mayores inversiones para con ello generar mayor desarrollo humano. Con el establecimiento de políticas adecuadas puede romperse el círculo virtuoso de la pobreza, invirtiendo recursos en un esquema que retroalimente el desarrollo humano y el crecimiento económico.

Esquema 2.3 Circulo Virtuoso



Fuente. CEPAL 2002.

Por su parte, el cuadro 2.18, explica que los países de América Latina entran y salen de las categorías de desempeño virtuoso y vicioso con mayor frecuencia que la observada en el contexto mundial, lo cual obedece a que se trate de un número menor de países a que la semejanza entre ellos sea mayor, lo que significa que incluso variaciones leves pueden conducir a cambios de categoría, y en parte a que es posible que la mayor incidencia de perturbaciones exógenas se traduzca en mas cambios de esta naturaleza. Por lo anterior vale la pena decir que los países con desempeño sesgado a favor del desarrollo humano si pasan a menudo al círculo virtuoso, mientras que aquellos con sesgo por crecimiento económico tienden a volver al ciclo vicioso.

Cuadro 2.18 América latina: Clasificación de los países según las variaciones del desarrollo humano (DH) y el crecimiento económico (CE), 1960-2000

<i>País</i>	<i>1960-1970</i>	<i>1970-1980</i>	<i>1980-1990</i>	<i>1990-2000</i>
Argentina	Sesgo por DH	Sesgo por DH	Sesgo por DH	Circulo Virtuoso
Bolivia	Circulo Vicioso	Circulo Vicioso	Circulo Vicioso	Circulo Vicioso
Brasil	Sesgo por DH	Sesgo por DH	Sesgo por DH	Circulo Virtuoso
Chile	Sesgo por DH	Sesgo por DH	Circulo Virtuoso	Circulo Virtuoso
Colombia	Sesgo por DH	Sesgo por DH	Circulo Virtuoso	Sesgo por DH
Costa Rica	Sesgo por DH	Sesgo por DH	Circulo Virtuoso	Circulo Virtuoso
Ecuador	Circulo Vicioso	Sesgo por DH	Circulo Virtuoso	Sesgo por DH
El Salvador	Circulo Vicioso	Circulo Vicioso	Circulo Vicioso	Sesgo por CE
Guatemala	Circulo Vicioso	Circulo Vicioso	Circulo Vicioso	Circulo Vicioso
Guyana	-	Sesgo por DH	Sesgo por DH	Circulo Virtuoso
Haití	Circulo Vicioso	Circulo Vicioso	Circulo Vicioso	Circulo Vicioso
Honduras	Circulo Vicioso	Circulo Vicioso	Circulo Vicioso	Circulo Vicioso
Jamaica	Circulo Virtuoso	Sesgo por DH	Circulo Virtuoso	Sesgo por DH
México	Circulo Virtuoso	Circulo Virtuoso	Circulo Virtuoso	Circulo Virtuoso
Nicaragua	Sesgo por CE	Circulo Vicioso	Circulo Vicioso	Circulo Vicioso
Panamá	Circulo Virtuoso	Sesgo por DH	Sesgo por DH	Circulo Virtuoso
Paraguay	Sesgo por DH	Circulo Virtuoso	Circulo Virtuoso	Sesgo por DH
Perú	Circulo Vicioso	Circulo Vicioso	Circulo Vicioso	Circulo Virtuoso
República Dominicana	Circulo Vicioso	Sesgo por CE	Sesgo por CE	Sesgo por CE
Trinidad y Tobago	Circulo Virtuoso	Circulo Virtuoso	Sesgo por DH	Circulo Virtuoso
Uruguay	Sesgo por DH	Sesgo por DH	Circulo Virtuoso	Circulo Virtuoso
Venezuela	Sesgo por DH	Sesgo por DH	Sesgo por DH	Sesgo por DH

Fuente: Banco Mundial (2001).

Finalmente, el crecimiento durante los últimos años ha sido insatisfactorio, lo cual ha obligado a los gobiernos a concentrarse nuevamente en mantener la disciplina fiscal y la estabilidad de precios, así como profundizar las reformas económicas para robustecer la confianza y mejorar las posibilidades de recuperación. Desde el punto de vista del desarrollo económico y humano, la variable demográfica clave no es la tasa de crecimiento de la población sino su composición por edades, obviamente ambas cosas están relacionadas, pero las implicaciones de política son totalmente distintas ya que mientras que el énfasis en el crecimiento poblacional lleva al espinoso debate sobre el control de la natalidad, el énfasis en la composición por edades de la población conduce a explotar las oportunidades y enfrentar los retos que plantea cada una de las etapas de la transición demográfica.

Las posibilidades de desarrollo económico y social han sido afectadas por la geografía física, el clima, las características de las tierras y la topografía, y la geografía humana, es decir, los patrones de asentamiento de la población. Las posibilidades de crecer en forma sostenida y de lograr altos niveles de desarrollo económico y humano son menores en los países más tropicales y en aquellos que están ubicados muy lejos de los mercados mundiales. El desarrollo depende en buena parte de las instituciones públicas, pero estas a su vez se crean y transforman en un contexto generado por el sistema político.

2.5.-ASPECTOS GENERALES DE LA MARGINACIÓN EN MÉXICO.

Una vez entendido la importancia de un buen desarrollo humano para alcanzar un crecimiento económico y viceversa, con el objetivo de erradicar la pobreza; este apartado está dirigido a analizar cómo a pesar de los esfuerzos que se pudieran hacer en materia de desarrollo humano, aun persisten muchos ciudadanos que viven con grados de marginación elevados, lo cual les hace imposible desarrollar sus capacidades por problemas como la desnutrición, y por ello no puedan alcanzar la estabilidad social.

En atención a sus atribuciones y responsabilidades, el Consejo Nacional de Población (CONAPO), realiza estudios y construye indicadores para conocer las características sociodemográficas, sociales y culturales de las poblaciones marginadas y vulnerables, también identifica patrones territoriales de sus doblamientos y precisa sus interrelaciones en los procesos poblacionales, con la finalidad de brindar criterios y consideraciones demográficas de utilidad para los programas dirigidos a ampliar las capacidades y opciones de la personas.

Para comprender mejor este tema, primeramente debemos entender que "la marginación es un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo; se expresa en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por otro lado, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios."²⁰

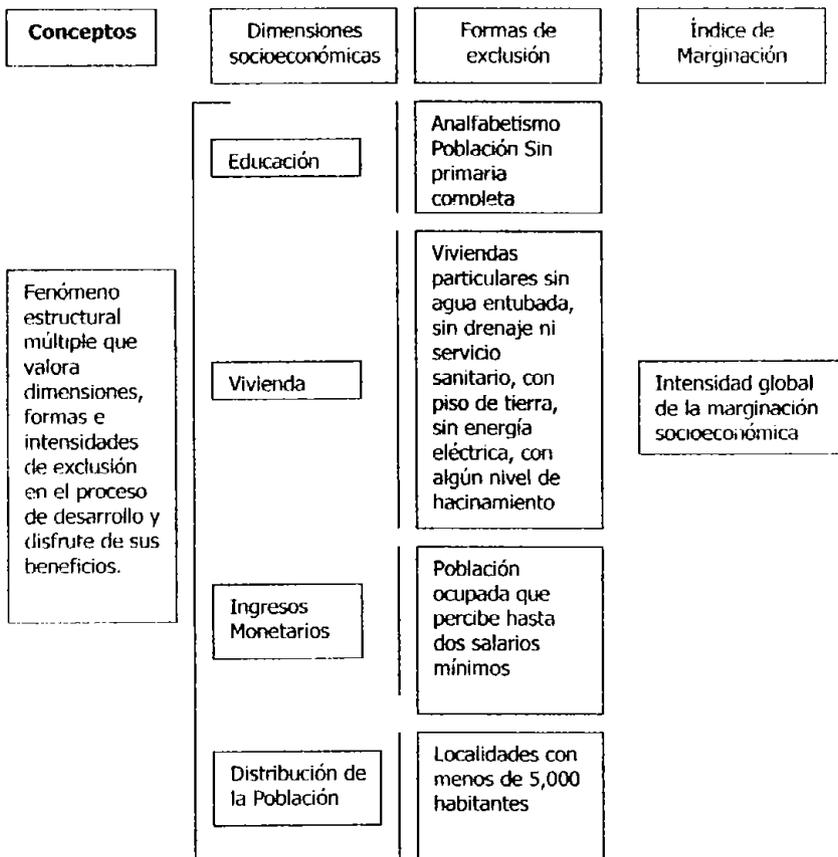
Los procesos que modelan la marginación conforman una estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos, sus familias y comunidades, exponiéndolos a privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales que a menudo escapan el control personal, familiar y comunitario y cuya reversión requiere de los agentes públicos, privados y sociales.

Para entender mejor la anterior definición, en el Esquema 2.4 se observa la definición que el Consejo Nacional de Población (CONAPO) le da a la marginación, dando a conocer las dimensiones en las cuales los seres humanos se encuentran con este proceso y las causas de los mismos, llegando a la conclusión de que la marginación se presentan en los niveles educativos lo cual se refleja en las pocas o nulas oportunidades para poder desarrollarse también en vivienda ya que no cuentan con servicios suficientes e indispensables para sobrevivir.

²⁰ Programa Nacional de Población 2001-2006. *Reforzar la Articulación de los Programas de Población con las Estrategias más Amplias de Desarrollo Social y Humano y de Superación de la Pobreza*. México, CONAPO, 2001 p. 25.

Tampoco cuentan con ingresos ni empleo para desarrollar sus capacidades ni en la distribución de la población, ya que existen poblaciones con menos de 5000 habitantes siendo estos los de mayores necesidades.

2.4 Esquema Conceptual de la Marginación



Fuente: CONAPO 2000.

Dentro del estudio de la marginación se encuentra el índice de marginación, que permite diferenciar las localidades del país y el impacto global de las privaciones que padece la población como resultado del acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas y la percepción de ingresos monetarios insuficientes, aportando insumos que formulen diagnósticos sobre las inequidades socio-espaciales que persisten en el país, y con ello apoyar el diseño y la instrumentación de programas y acciones dirigidos a fortalecer la justicia distributiva en el ámbito micro-regional y la atención prioritaria de la población marginada y vulnerable.

El índice de marginación urbano por su parte es una herramienta muy importante para el diseño en la implementación de políticas sociales. Asimismo, sus resultados pueden ser utilizados para construir indicadores generales acerca de la magnitud de la marginación en las distintas ciudades del país, e incorporarse a sistemas de información geográfica y socioeconómica más desfavorables al interior de las ciudades.

En este sentido es importante señalar que "el índice de marginación permite conocer en forma parcial los eventuales beneficios sociales derivados del proceso de crecimiento económico y del gasto social del estado, toda vez que esta medida permita diferenciar los municipios según el impacto global de las carencias que padece la población en sus lugares de residencia."²¹

Por otro lado, la región norte y las zonas metropolitanas del Valle de México, Puebla y Guadalajara, concentran la mayor infraestructura productiva y tienen mejores niveles de bienestar, mientras que en el sur se observan los más altos grados de marginación y rezago social. Todos estos factores han conducido a un círculo vicioso de carencias y necesidades que se manifiestan en que tres cuartas partes de la población en extrema pobreza que residen en el campo principalmente.

Por tanto, para el cálculo del Índice de Marginación, se deben considerar como indicadores los siguientes que a mi parecer son los más importantes.²²

²¹ El índice de marginación de CONAPO refleja la intensidad de este fenómeno considerando para su medición variables educativas, de servicios básicos, hacinamiento en las viviendas, así como condiciones de infraestructura entre otras. Sin importar la manera como esta sea medida, la pobreza y la marginación constituyen una causa de exclusión del proceso de desarrollo, imponen obstáculos a las oportunidades de los individuos; restringen sus posibilidades de lograr estándares de vida y niveles de educación, salud apropiados, entre otros.

²² Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, *Superación de la Pobreza, una Tarea Contigo*, México, 2001, p 10

- Porcentaje de la población analfabeta de 15 años y más.
- Porcentaje de población sin primaria completa de 15 años y más.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada.
- Porcentaje de ocupantes en servicios particulares sin drenaje.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra.
- Porcentaje de población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos.

De acuerdo con el índice que les corresponde, los municipios pueden agruparse en categorías de grado de marginación, presentándose en muy alta, alta, media, baja y muy baja. Por ello, en el cuadro 2.19, se pueden observar los estados y su respectivo grado de marginación. Esto hace notar que las zonas con muy alta marginación siguen siendo Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo.

Cuadro 2.19 Clasificación de los Estados por Grado de Marginación.

Estado	Grado de Marginación
Guerrero	Muy alta
Oaxaca	Muy alta
Chiapas	Muy alta
Veracruz	Muy alta
Hidalgo	Muy alta
Nayarit	Alta
Zacatecas	Alta
San Luis Potosí	Alta
Guanajuato	Alta
Michoacán	Alta
Puebla	Alta
Tabasco	Alta
Campeche	Alta
Baja California Sur	Mediana
Aguascalientes	Mediana
Colima	Mediana
Sonora	Mediana
Chihuahua	Mediana
Tamaulipas	Mediana
Jalisco	Mediana
México	Mediana
Sinaloa	Baja
Durango	Baja
Querétaro	Baja
Morelos	Baja
Tlaxcala	Baja
Yucatán	Baja
Quintana Roo	Baja
Baja California Norte	Muy baja
Coahuila	Muy Baja
Nuevo León	Muy Baja
Distrito Federal	Muy Baja

Fuente: CONAPO, Índices de Marginación 2000

2.5.1.-La Marginación Indígena.

Una vez analizada la marginación como tal, también es importante conocer los problemas que enfrentan los marginados indígenas.

Las raíces estructurales de la marginación indígena están determinadas por una diversidad de factores los cuales se relacionan por lo general con el carácter heterogéneo del proceso de desarrollo y con otros factores de origen político, social y cultural. Una vez llegado el comienzo del nuevo siglo, los indígenas siguen padeciendo con mayor intensidad las desventajas y vulnerabilidades relacionadas con la explotación de tierras de bajo rendimiento y la práctica artesano-manufacturera mal retribuida por la sociedad, así como la menor cobertura de servicios esenciales en sus lugares de residencia., entre otras determinaciones, afectando a millones de indígenas.

La pobreza y la marginación, se encuentran concentradas de manera importante entre los indígenas. "En México estos grupos representan entre 8.5 y 12 por ciento de la población. Estimaciones del Instituto Nacional Indigenista (INI), sostienen que hay más de 12 millones de indígenas y que el 33 por ciento de estos viven en condiciones de pobreza extrema, y los estados con los porcentajes mas altos de población indígena viviendo en áreas rurales son Guerrero, Chiapas, Veracruz y Oaxaca con cifras que van desde 69.6 hasta 75 por ciento."²³

Con la finalidad de identificar aquellos municipios habitados mayoritariamente por indígenas e indagar las condiciones de marginación ahí prevalecientes, se han formado cuatro grupos de municipios:²⁴

- **Indígenas:** donde 70 por ciento o mas de los residentes de cinco años o mas habla lengua indígena.
- **Predominantemente Indígenas:** donde entre 40 y menos de 70 por ciento habla alguna lengua indígena.
- **Con fuerte presencia Indígena:** donde entre 10 y menos de 40 por ciento de sus residentes domina alguna lengua indígena.
- **Otros Municipios:** donde menos de diez por ciento es hablante de lengua indígena.

²³ Argaiz para Adriana, Fuentes Nieva Ricardo y Montes Runau Andrés. *Metas del Desarrollo del Milenio: el Caso de México*, SEDESOL, Cuadernos de Desarrollo Humano, No 8, agosto 2003, p. 19.

²⁴ Ayala, José Luis, Fuentes, Carlos y Tuirán Rodolfo. *Índices de Marginación 2000*. Consejo Nacional de Población, diciembre 2001, p. 49.

Cuadro 2.20 Municipios por presencia de hablantes de lengua indígena y grado de marginación en 1990, según grado de marginación en 2000.

Habla de lengua Indígena marzo 1990	Grado de marginación 2000							Sin Inf.
	Total	Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo		
Total	2443	386	905	486	417	247	1	
	Muy Alto	341	307	34				
	Alto	812	70	708	33		1	
	Medio	462		157	288	16	1	
	Bajo	656		2	156	385	113	
	Muy Bajo	132				1	131	
	Sin Inform. (1)	40	9	5	9	15	2	
Indígenas (2)		316	209	133	4			
	Muy Alto	194	178	16				
	Alto	177	25	101				
	Medio	18		15	3			
	Bajo	1			1			
	Muy Bajo							
	Sin Inform.	6	5	1				
Predominantemente indígena (3)		186	57	106	19	3	2	
	Muy Alto	52	46	6				
	Alto	101	10	88	3			
	Medio	21		12	11			
	Bajo	8			4	3	1	
	Muy Bajo	1					1	
	Sin Inform.	1	1					
Con fuerte presencia indígena (4)		280	43	150	62	20	5	
	Muy Alto	34	28	6				
	Alto	139	12	19	8			
	Medio	54		22	31	1		
	Bajo	15		2	23	17	3	
	Muy Bajo	2					2	
	Sin Inform.	6	3	1		2		
Otros (5)		1630	77	517	402	391	240	
	Muy Alto	61	55	6				
	Alto	444	22	400	22			
	Medio	367		108	243	15	1	
	Bajo	602			128	365	109	
	Muy Bajo	179				1	128	
	Sin Inform.	27		3	9	13	2	
Sin Información (6)		1						
	Muy Alto							
	Alto	1						
	Medio							
	Bajo							
	Muy Bajo							
	Sin Inform.							

(1).- En General, Se refiere a 40 municipios de nueva creación entre 1990 y 2000.

(2).- Municipios con 70 por ciento o mas de su población de 5 años o mas hablante de lengua indígena.

(3).- Municipios con 40 a menos de 70 por ciento de su población de 5 años o mas hablante de lengua indígena.

(4).- Municipios con 10 a menos de 40 por ciento de su población de 5 años o mas hablante de lengua indígena.

(5).- Municipios con menos del 10 por ciento de su población de 5 años o mas hablante de lengua indígena.

(6).- Se refiere al municipio de Nicolás Ruiz en Chiapas, el cual no presenta información para calcular el índice de marginación 2000.

FUENTE: Estimaciones de CONAPO con base en INEGI, CONAPO, Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990, y Censo General de Población y Vivienda 2000.

Como bien se aprecia en el cuadro 2.20, los municipios donde vive la población indígena ofrecen una precaria estructura de oportunidades que compromete su presente y su futuro, en efecto, de los 346 municipios indígenas, 209 tienen grado de marginación alto; solo cuatro municipios indígenas tienen grado de marginación medio.

La incidencia de la alta marginación también sobresale en los municipios predominantemente indígenas, donde 57 de ellos tienen grado de marginación muy alto y 106 alto; 19 municipios tienen grado de marginación medio, 3 grado de marginación bajo y 2 muy bajo. A su vez la marginación disminuye la intensidad donde es menor la presencia de la población indígena, como es el caso de los municipios donde entre 10 y menos del 40 por ciento de la población es indígena.

El mismo cuadro anterior presenta información que describe las condiciones de marginación en donde se aprecia que prácticamente la totalidad de los municipios indígenas tienen grado de marginación muy alto; casi nueve de cada diez municipios predominante indígenas tienen grado de marginación muy alto y casi siete de cada diez municipios con fuerte presencia indígena ofrece una precaria estructura de oportunidades para que las personas y sus comunidades desarrollen el proyecto de vida. Por tanto, podemos decir que los indígenas conforman una de las poblaciones más marginadas de México.

Se puede ver en el cuadro 2.21, que 38% de la población de 15 o más es analfabeta, y 67% no terminó la primaria, a su vez el 31% de la población habita viviendas sin drenaje ni sanitario exclusivo, 41% carece de agua entubada, 72% no tiene vivienda con piso de tierra, 74% de las viviendas tienen algún grado de hacinamiento. Debido a la baja productividad de las actividades desempeñadas en los municipios con grado de marginación muy alto, 89% de la población ocupada recibe menos de dos salarios mínimos y 97% de la población reside en localidades con menos de 5000 habitantes.

Cuadro 2.21 Promedio de déficit por variable que interviene en el índice de marginación municipal, según el grado de marginación municipal 2000.

Variable		Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	S/In f.
%Población analfabeta de 15 años o mas	18.4	37.8	21.5	12.9	8.3	4.7	
% Pob. sin primaria completada de 15 años o mas	46.4	66.9	53.0	42.1	33.1	20.9	
%Vivienda sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	19.5	30.8	26.4	15.7	8.0	3.0	
%Ocupantes sin energía eléctrica	10.0	27.8	10.4	5.1	3.3	1.7	
%Ocupantes sin agua entubada	18.9	41.3	22.5	11.8	7.4	3.8	
%Viviendas con algún nivel de hacinamiento	56.2	73.5	60.9	51.4	45.0	40.1	
%Ocupantes en vivienda sin piso de tierra	31.5	71.8	37.9	19.3	10.0	5.0	
Población en localidades con menos de 5,000 habitantes	74.1	97.1	89.3	72.3	55.6	16.9	100.0
Población Ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	73.0	89.0	82.5	71.2	58.1	42.3	

Nota: Se refiere al municipio de Nicolás Rutz en Chiapas. El cual no presenta información para calcular el índice de marginación 2000.

Fuente: Estimación de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Un análisis de los municipios por entidad federativa deja ver pautas regionales de la marginación. En el cuadro 2.22, se muestra que 16 entidades federativas tienen municipios con todos los grados de marginación. Los contrastes mas evidentes se muestran en el hecho de que por un lado Veracruz, Oaxaca, Chiapas y Guerrero concentran 305 municipios con grado de marginación muy alto, es decir cuatro de cada cinco municipios en esa condición se localiza en dichas entidades. Por otro lado, 67 por ciento de los municipios con grado de marginación muy bajo se localiza en nueve estados de la República.

En el caso de los municipios con grado de marginación bajo cabe señalar que el 74 por ciento pertenece a once entidades federativas de las cuales seis también figuran entre las que tienen el mayor número de municipios con grado de marginación muy bajo. Con relación al grado de homogeneidad entre las entidades con menos municipios marginados destaca el estado de Baja California y el Distrito Federal debido a que todos sus municipios y delegaciones tienen grados de marginación muy bajos, así como Baja California Sur, donde tres municipios tiene grado de marginación muy bajo.

Cuadro 2.22 Municipios por Entidad Federativa Según Grado de Marginación Municipal 2000.

Clave de la Entidad	Entidad Federativa	Total	Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	Sin Inf.
	NACIONAL	2443	386	906	486	417	247	1
01	Aguascalientes	11			3	6	2	
02	Baja California	5					5	
03	Baja California Sur	5				2	3	
04	Campeche	11	1	5	3	1	1	
05	Coahuila	38			6	16	16	
06	Colima	10			2	4	4	
07	Chiapas	118	44	65	6	1	1	
08	Chihuahua	67	10	6	7	27	17	
09	Distrito Federal	16					16	
10	Durango	39	3	6	16	11	3	
11	Guanajuato	46	1	10	19	12	4	
12	Guerrero	76	30	37	5	4		
13	Hidalgo	84	9	32	16	19	6	
14	Jalisco	124	1	19	32	57	15	
15	México	122	1	29	18	37	37	
16	Michoacán	113	7	28	54	19	5	
17	Morelos	33		3	16	10	4	
18	Nayarit	20	1	2	8	6	3	
19	Nuevo León	51		6	2	24	19	
20	Oaxaca	570	182	276	76	27	9	
21	Puebla	217	35	118	46	14	4	
22	Querétaro	18	1	10	3	1	3	
23	Quintana Roo	8		3		2	3	
24	San Luis Potosí	56	6	34	11	5	2	
25	Sinaloa	18		7	3	4	4	
26	Sonora	72		4	8	34	26	
27	Tabasco	17		4	10	2	1	
28	Tamaulipas	43		14	12	7	10	
29	Tlaxcala	60		4	17	29	10	
30	Veracruz	210	49	97	39	17	8	
31	Yucatán	106	6	77	21	1	2	
32	Zacatecas	57		10	27	18	2	

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000.

El análisis de los movimientos municipales según su grado de marginación deja ver que la exclusión social es un fenómeno persistente en algunas regiones del país. En este sentido "es importante destacar que la marginación es una de las multitudes expresiones de un bajo nivel de desarrollo humano de las entidades y municipios²⁵.

Con la información para cada una de las microrregiones que forman municipios con grado de marginación alto y muy alto puede decirse en términos generales que la coincidencia de la severidad de la pobreza y la marginación se relaciona con el grado de desarrollo económico de las regiones y sus patrones territoriales de asentamientos humanos particularmente con su grado de dispersión y aislamiento.

"Algunos estudios del Consejo Nacional de Población sobre la población indígena, definen a los municipios eminentemente indígenas como aquellos que cuentan con 40 por ciento o mas de población indígena e identifican a aquellos que en números absolutos superan 5 mil personas, aunque en términos relativos representen menos de ese porcentaje. La mayoría de las localidades tienen presencia dispersa o nula de indígenas: dos de cada tres localidades del país tienen una población indígena menor a diez por ciento."²⁶

Finalmente, una vez identificada la problemática por la que atraviesan los pueblos indígenas, es importante reconocer que la desigualdad en México esta presente entre grupos regionales, sociales y étnicos. La diferencia mas notable aparece entre las regiones norte y sur, esta ultima rural y mayoritariamente agrícola mientras que la primera es urbana y más industrializada. Por ello, se requiere de medidas asertivas para que en nuestro país se pueda ayudar a las regiones marginadas a contar con recursos para desarrollarse. La brecha de desarrollo social entre los municipios con grado de marginación muy alto y muy bajo representa un reto desafiante para los esfuerzos de desarrollo regional y la planeación económica y social del país.

²⁵ En otro lugar se ha demostrado que el indice de marginación constituye el inverso del indice de desarrollo humano, es decir que los municipios con grado bajo de desarrollo humano tienen grado de marginación muy alto y viceversa.

²⁶ CONAPO. *Clasificación de Localidades de México Según Grado de Presencia Indígena, 2000*, p 15-16

CAPITULO III

ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO 2000

Una vez analizado en el capítulo anterior el fenómeno de pobreza y desigualdad por la que atraviesa nuestro país, así como el grado de marginación, es evidente que el gobierno debe trabajar mucho mas para acabar con estos problemas que tanto nos preocupa; para ello se necesita de una adecuada política social que conlleve a la aplicación correcta de políticas, programas y proyectos que ayuden o que contribuyan a atacar la pobreza, como es el caso del Programa Oportunidades. Primeramente quiero explicar la importancia de una política social eficiente que conlleve hacia una correcta aplicación de los programas sociales en México.

3.1.-POLÍTICA SOCIAL EN MEXICO.

A lo largo de la historia, la justicia social ha sido la aspiración de los mexicanos, por ello la constitución tiene la facultad de garantizar los derechos respecto a la igualdad de oportunidades, en el desarrollo de los individuos, familias, comunidades, pueblos indígenas, trabajadores y los sectores productivos; por lo que garantizar a todos los ciudadanos determinadas protecciones y beneficios es cada día una condición fundamental para que participen plenamente en la sociedad en que vivimos.

"La política social va encaminada hacia el mejoramiento del bienestar individual, buscando mejorar las condiciones de vida de la nación, armonizando el crecimiento y la distribución territorial de la población, promoviendo el desarrollo equilibrado de las regiones en zonas con mayor desventaja económica y social para construir una política integral de desarrollo social."¹ La política social se beneficia o perjudica mediante el entorno del país principalmente por la parte macroeconómica, pero lo cierto es que actualmente se busca una política social que ante todo respete la dignidad personal y promueva el pleno ejercicio de sus libertades para que realicen su potencial productivo creando aspiraciones y convicciones. México atraviesa por transiciones económicas, sociales, demográficas y políticas; las cuales representan oportunidades y desafíos para las políticas sociales, por ello, son de vital importancia las políticas de desarrollo social y humano para que atiendan en forma integral las necesidades de cada mexicano.

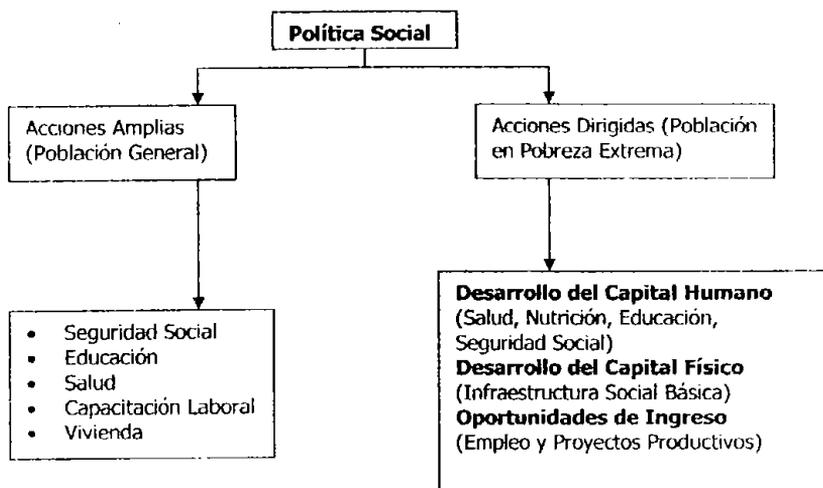
¹ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México SHCP, 1995, p. 84*

Aunque nuestro país ha realizado avances considerables en el abatimiento de rezagos sociales, es evidente que existen todavía grandes poblaciones que siguen viviendo en condiciones de pobreza, vulnerabilidad social, impotencia, inseguridad y exclusión; esta situación ha prevalecido a pesar de que en el pasado existieron programas y esfuerzos para atacarlo.

Por tanto es importante saber que para diseñar una estrategia de desarrollo social, debemos entender que el ingreso familiar y el nivel de vida se derivan de la cantidad de activos que posea, así como de los términos de intercambio como los precios de estos activos y su utilización. Esta estrategia implica diseñar programas focalizados que busquen directamente elevar la posesión de activos de las familias, mejorar la utilización de los mismos así como sus precios de intercambio sin crear distorsiones económicas. La política social procura atender tanto a la población en general como a la que se encuentra en condiciones de pobreza extrema, pero una estrategia política-social cuenta con dos vertientes, en primera instancia se encuentran las acciones amplias y como segunda instancia las acciones dirigidas.

En el Esquema 3.1, se muestra la función que debe llevar a cabo una política social para un adecuado bienestar. Esto es, planear acciones respecto a los requerimientos que tiene la sociedad.

Esquema 3.1 Vertientes de la Política Social



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2000

Aunado a lo anterior, cabe mencionar que la política social ha pasado por cuatro fases en los últimos años que a continuación se presentan:²

- Etapa de subsidios generalizados al consumo: Periodo entre los 50 y 70, de altas tasas de crecimiento económico del factor industrial y de servicios. La clase media se expandía gracias a la amplia red de subsidios, dando lugar a un círculo virtuoso en donde la clase media contribuía al desarrollo al integrarse al sector industrial, y donde los subsidios eran un elemento para mejorar las condiciones de vida de los grupos poblacionales.
- La crisis de la deuda de los 80.
- La fase de reformas estructurales de la segunda mitad de los ochenta y principios de los 90
- La recuperación del crecimiento económico a partir de 1996.

3.1.1.-Evaluación de los Programas Sociales.

A pesar de la trayectoria que han tenido los programas sociales en México desde el siglo pasado, no se habían alcanzado procesos de evaluación objetivos que pudieran indicar si habían tenido un impacto real sobre la población beneficiaria.

Fue en los años noventa cuando empezaron a realizarse evaluaciones rigurosas de algunos programas sociales, por lo que a partir del año 2000 es cuando el gobierno federal requiere de la evaluación de sus programas, esto con la finalidad de dar mayor objetividad e integridad a los resultados. Dichas evaluaciones han sido un cambio institucional estratégico para la política social, pues la evaluación es ahora un instrumento esencial para entender mejor el mecanismo de los programas y asignar en forma más eficiente los tan escasos recursos públicos con los que se cuenta.

"Este sistema de evaluación pretende poner énfasis en resultados concretos llevando a cabo mediciones para tener evaluaciones objetivas de los programas sobre la población y monitorear su implementación, tener contacto con las instituciones y personas involucradas hacia los programas así como también llevar a cabo evaluaciones externas."³ Con un sistema de evaluación con esta naturaleza se puede apoyar en el conocimiento acerca del funcionamiento de los programas sociales, así como el rediseño de los mismos.

² Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 *Superación de la Pobreza una tarea contigo*. México 2001, p. 3

³ Hernández Licona, Gonzalo, Merino Juárez, Gustavo y Rascón Ramírez Erica. *Desarrollo Social en México, Situación Actual y Retos*. SEDESOL. México, Cuadernos de Desarrollo Humano, No. 7, julio 2003, p. 28.

Por ello, la necesidad de evaluar la acción pública se ha convertido en una demanda de los gobiernos, organismos internacionales y de opinión pública, y en estos ámbitos se considera que es importante "aumentar el impacto y mejorar la eficiencia de las políticas sociales mediante la perspectiva de la pobreza; el escaso conocimiento sobre el impacto del gasto social; la creciente exigencia de los beneficiarios de los programas sociales por más y mejores bienes y servicios; los malos resultados en eficiencia, equidad y participación ciudadana. Esto nos lleva a la conclusión de que no han sido lo suficientemente cuidadosos y energéticos para alcanzar los resultados esperados"⁴

Aunque el gasto no sea un indicador suficiente del desarrollo social porque no permite determinar su impacto esperado en las poblaciones destinatarias, la simple entrega o prestación de bienes o servicios sociales no implica que esté contribuyendo a la solución de problemas sociales, lo importante es que su mayor eficiencia se logrará a través del conocimiento generalizado de evaluaciones de impacto de las políticas y programas.

En general, como se observa en el Cuadro 3.1, que el propósito central de la evaluación es la de construir un instrumento de vigilancia del gobierno en un mecanismo para asegurar el valor del dinero público e indagar la efectividad de los programas y su contribución al bien público. Su impacto se debe buscar mediante una eficiencia en la utilización de recursos que reciban. Por ello se debe investigar lo siguiente: ⁵

- Acerca de la administración a la ciudadanía.
- Promover el uso eficiente de recursos públicos.
- Fomentar la dignidad y profesionalismo de la función pública.
- Identificar los problemas de los programas.
- Que la función pública sea ejercida con absoluta transparencia.

⁴ González, Tiburcio Enrique.- *La Evolución de Programas Sociales, Aspectos Conceptuales y Prácticos*, Economía Informa, No 303, diciembre 2001- enero 2002, p. 23.

⁵ Ídem, págs. 25-26.

Y para que se logre una evaluación de los programas también es importante aunarle lo siguiente:

- Identificación de aspectos positivos y negativos; logros y problemas de los programas.
- Aprendizaje y capacitación.
- Establecimiento de bases hacia un sistema de evaluación.
- Posibilidad de elaborar propuestas para mejorar el proceso de futuras evaluaciones.
- Creación de enlaces institucionales.
- Desarrollo de recursos humanos.
- Conocimiento de la oferta institucional de evaluación.
- Cumplimiento institucional con el compromiso asentado en mandatos.

Cuadro 3.1 Demanda y Oferta de la Evaluación

<i>Demanda</i>	<i>Rendición De Cuentas</i>	<i>Oferta</i>
Sociedad Civil	Instrumentos	Reforma del Estado
Participación en el desarrollo de las políticas públicas, Información sobre la operación de los programas sobre los resultados alcanzados	Evaluaciones de impacto. Evaluaciones de proceso. Evaluaciones de metas.	Instrumentos: Medición y evaluación del desempeño. Acciones: Mayor atención a las demandas ciudadanas. Incrementar la capacidad de respuesta, mayor eficiencia, productividad y eficacia, Informar sobre el desempeño de los programas.

Fuente: Enrique González Tiburcio: La Evaluación de Programas Sociales, Aspectos Conceptuales y Prácticos, 2001, p.24.

Entonces, los resultados de las evaluaciones dependerán de los indicadores y medidas escogidas, de la calidad de los datos e interpretación de los hallazgos; las políticas sociales han utilizado como patrón de medición indicadores de ejecución presupuestaria, cobertura y costos mínimos de prestación de servicios. Casi ningún programa da cuenta del impacto logrado por las políticas y programas en función de los objetivos sociales que los justifican, por ello es necesario enfatizar que la eficiencia del gasto público no garantiza su impacto.

Para avanzar en la construcción de una nueva política de evaluación, se deben considerar sugerencias como determinar qué tanto influye la evaluación en las decisiones presupuestarias y de gestión, conocer las actividades de evaluación de todos los organismos sociales preparando un plan de acción realista para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación, establecer evaluaciones de similitud de la política social y económica para medir la efectividad del combate a la pobreza. También el papel de la sociedad debe ser mas amplio en el proceso evaluatorio por lo que se deben recoger sus demandas y permitir que contribuyan a la toma de decisiones, y los resultados de las evaluaciones hay que aprovecharlas para conocer verdaderamente qué programas y en qué aspectos se está fallando.

Los programas de desarrollo social requieren un compromiso político fuerte por parte del estado, necesitan contar con enfoques que aseguren que las metas del programa y la metodología sean consistentes con las aspiraciones comunitarias. Es por ello que el gobierno actual implementó la Ley General de Desarrollo Social, que tiene como objetivo, garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando a la población el acceso al desarrollo social, sujetándola a los siguientes objetivos:⁶

- **Libertad:** Capacidad de las personas a elegir los medios para su desarrollo y participación en el desarrollo social.
- **Justicia Distributiva:** Garantizar que toda persona reciba equitativamente los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos y necesidades.
- **Solidaridad:** Colaboración de personas, grupos sociales y órdenes de gobierno en forma corresponsable en la calidad de vida de la sociedad.
- **Integralidad:** Articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales.
- **Participación Social:** Derecho a las personas y organizaciones a invertir e integrarse en la formulación, ejecución y evaluación de políticas, programas y acciones del desarrollo social.
- **Respeto a la Diversidad:** Reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, preferencias, estado civil, etc., para superar toda condición de discriminación y promover equidad y respeto a las diferencias.

⁶ *Diario Oficial de la Federación. Ley General de Desarrollo Social, 20 de enero 2004, págs 3-4*

- **Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades:** Reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y organización; aplicación de sus propios sistemas normativos, elección de autoridades o representantes.
- **Transparencia:** Las autoridades del país garantizan que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz.

Por su parte, la evaluación del desarrollo social, esta a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que se podrá realizar por sí mismo a través de uno o varios organismos independientes ejecutores del programa y tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

No cabe duda que en México falta mucho por hacer en materia de bienestar social, pero ciertamente el Estado ha mantenido una política activa en la materia. Ignorar el impacto que produce el gasto social, materializado en programas y proyectos sociales sobre la población objetivo a la que están destinados equivaldría a desconocer si los programas sirven o no y en qué medida.

Si bien, para abordar nuestro tema central acerca de los programas que se han puesto en marcha en México, una vez sintetizado un poco acerca de la importancia de la política social, de sus objetivos, así como de lo importante que es no solo para nuestro país, el hecho de llevar a cabo políticas sociales precisas hacia la búsqueda de terminar con la pobreza, a continuación presentaré un breve análisis de los dos últimos programas fundados en nuestro país para combatir la pobreza.

3.2.-ASPECTOS GENERALES DEL PROGRESA.

La constante lucha contra la pobreza en México, ha pasado por un proceso de transformación donde no han dejado de aprovecharse las experiencias y los conocimientos acumulados como elementos de partida para mejorar e innovar la actualización gubernamental. Ante ese escenario, y lejos de proponer modificaciones tendientes a ampliar el rango de acción de los programas enfocados a combatir la pobreza, en el gobierno de Ernesto Zedillo se establecieron iniciativas restrictivas y focalizadas, planteando la necesidad de reorientar los recursos hacia las áreas rurales, y poner mayor énfasis en programas correspondientes a la educación, salud y alimentación.

Al proponer la igualdad de género, el programa pretendía coadyuvar a la reducción de las disparidades sociales que prevalecían entre hombres y mujeres, las cuales casi siempre se traducían en mayores desventajas para ellas. En todos los casos se buscó que la madre fuera la depositaria y titular de los beneficios económicos dirigidos a su hogar, esto es porque el programa se apoyó en el hecho de que las mujeres hacen uso juicioso, responsable y provechoso de los recursos que tiene a su alcance en pro de todos los miembros del hogar pero particularmente de los niños y niñas.

La política de desarrollo social que se asumió en ese momento tenía el objetivo de propiciar la igualdad de oportunidades y condiciones que aseguraran a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la constitución, elevando los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; así como disminuir la pobreza y la exclusión; "para ello se ampliaría y mejoraría la educación, salud y vivienda; se armonizaría el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica; se promovería el desarrollo equilibrado de las regiones; se abatirían las desigualdades y se impulsaría un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos que hasta ese momento no habían tenido opciones de bienestar."⁷

La eficacia en términos de lograr el objetivo máximo de reducir la pobreza, dependía de la capacidad operativa del programa para identificar a las familias con hijos que vivían en condiciones de pobreza extrema. La administración de Zedillo, tuvo que sortear los desequilibrios ocasionados por la crisis de 1994-1995, y en el terreno del gasto se continuó con la tendencia de los años anteriores centrando su atención en las actividades sociales para atacar las causas de la pobreza, la desnutrición y mejorar la salud y educación básica.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, SHCP, 1995, p 83.

Es así como "en 1997 se crea el programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá) diseñado con la intención de influir en el núcleo familiar como satisfactor de sus necesidades básicas, atendiendo principalmente a las niñas y niños y apoyándose en las madres de familia para administrar los beneficios."⁸

Progresá fue un programa de combate a la pobreza mucho más focalizado que Solidaridad, ya que persiguió como objetivos fundamentales los siguientes.⁹

- Brindar servicios escolares, de salud y ayudas alimentarias.
- Integrar las acciones mencionadas para que el aprovechamiento escolar no se viera afectado por la falta de salud o desnutrición en los niños y jóvenes.
- Procurar que los hogares dispusieran de medios y recursos suficientes para que sus hijos completaran la educación básica.
- Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de progresá para que los servicios educativos y de salud beneficiaran a las localidades donde operaba, y sumar los esfuerzos de iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al programa.

Desde la perspectiva del Progresá, la pobreza no fue un problema de distribución del ingreso, sino más bien de asignación adecuada de recursos. Dicho de otro modo, la pobreza no se debía combatir a través de mecanismos que buscaran redistribuir el ingreso, sino de otros para que los pobres pudieran ser productivos. Su secuencia de aplicación implicó modalidades de focalización regional basadas en atender a familias en pobreza extrema que habitaban en comunidades rurales de alto grado de marginación.

Las acciones llevadas a cabo en materia de Educación, Salud y Alimentación por parte del Progresá fueron:¹⁰

- **Educación:** apoyar a los menores de 18 años para la conclusión de sus estudios en primaria y secundaria. Se otorgaron becas para evitar que los niños tuvieran la necesidad de trabajar y estudiar al mismo tiempo.
- **Salud:** apoyar a niños menores de cinco años, mujeres embarazadas y en lactancia, en el suministro de un paquete básico de servicios de salud, prevención de enfermedades y el auto cuidado a través de información y capacitación.

⁸ Ayala, Espino José. *Economía del Sector Público Mexicano*, México UNAM, Facultad de Economía, 1999, p.624.

⁹ SEDESOL, *Más Oportunidades para las Familias Pobres, Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)*, México, 1999, págs. 1-2.

¹⁰ José Ayala, *Op cit.* p 625-626.

- **Alimentación:** ayuda monetaria al grupo de familias beneficiarias con el fin de mejorar la cantidad y diversidad en consumo de alimentos así como elevar las condiciones generales de nutrición. El monto del apoyo fue el mismo para todo el país, y se entregó a las familias sin importar su ubicación, tamaño y composición. El monto se actualizaba cada seis meses de acuerdo con el índice de precios de la canasta básica.

El Progreso fue un esfuerzo del gobierno federal para ampliar las oportunidades y complementar el ingreso de millones de familias mexicanas que vivían en condiciones de pobreza extrema, así como también, buscó remover los obstáculos que impedían a las familias pobres acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de la salud, y beneficiarse de la formación y capacidades adquiridas a través de una educación básica adecuada.

Una pieza fundamental del Progreso fue la evaluación, la cual permitió no solo medir los resultados del impacto del programa, sino además proporcionar medidas de corrección o reorientación de las acciones para mejorar la funcionalidad de los procesos y en general aumentar la efectividad y eficiencia del uso de los recursos asignados para el logro de los objetivos planteados.

La evaluación rigurosa de los impactos y resultados del Progreso sobre la población beneficiaria permitió verificar el cumplimiento de sus objetivos, logros y metas, aportando elementos para el diseño de actividades de la política social. Por tanto, podemos observar en el cuadro 3.2, el impacto que tuvo Progreso, en beneficio de las familias a pesar de los problemas que presentó en 1994, alcanzando en total de \$2'301,188.00 millones de personas.

Cuadro 3.2 Familias Beneficiarias Progres
(a septiembre de 1999)

Estado	Municipios	Alumnos	Familias Beneficiarias
Aguascalientes	11	79	861
Baja California	4	100	1,917
Baja California Sur	5	73	1,988
Campeche	11	466	29,114
Coahuila	28	461	20,982
Colima	10	98	4,000
Chiapas	110	4,706	248,124
Chihuahua	40	1,072	17,518
Durango	39	874	24,389
Guangajuato	46	2,570	101,769
Guerrero	76	3,350	185,768
Hidalgo	76	2,569	106,056
Jalisco	116	2,085	40,990
México	65	2,123	152,852
Michoacán	111	3,379	140,064
Morelos	33	305	18,413
Nayarit	20	739	38,016
Nuevo León	24	695	16,139
Oaxaca	394	3,206	178,645
Puebla	207	3,277	206,265
Querétaro	18	966	38,093
Quintana Roo	6	301	19,075
San Luis Potosí	58	2,992	105,954
Sinaloa	18	1,871	68,719
Sonora	33	612	27,162
Tabasco	17	1,109	66,893
Tamaulipas	35	1,142	37,276
Tlaxcala	29	201	11,168
Veracruz	189	4,970	254,112
Yucatán	99	651	63,657
Zacatecas	56	1,692	74,518
TOTAL	1,984	48,734	2,301,188

FUENTE: SEDESOL, 1999

Es importante resaltar también que la política de superación de la pobreza del gobierno de Ernesto Zedillo, estaba sustentada a:¹¹

- **La Integridad y Continuidad de las Acciones:** esto es, una mayor vinculación y coordinación de programas. La atención a estos grupos se concentrará en niños, jóvenes, mujeres de comunidades rurales pobres y de zonas urbanas marginadas, indígenas, jornaleros agrícolas, migrantes y personas de la tercera edad.
- **Descentralización:** se propuso mantener la congruencia al incrementar los recursos destinados a los estados y municipios en las tareas de superación de la pobreza.

¹¹ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, SHCP, 1995 págs. 1-2.

- **Corresponsabilidad Ciudadana y Participación Social:** el programa concibió a la corresponsabilidad como un esfuerzo por acceder a las decisiones de la ciudadanía y ampliar los canales de participación social.
- **Fortalecimiento de la Asignación Equitativa de Subsidios:** esta estrategia propuso la reorientación de la política de subsidios para canalizar los recursos públicos a la población en extrema pobreza.
- **Promoción del Desarrollo Sustentable:** la superación de la pobreza extrema requirió incorporar la dimensión ambiental mediante la conformación de alternativas de consumo y de producción acordes al principio de sustentabilidad.

Finalmente, no cabe duda que el Progreso fue un proyecto muy importante en materia de lucha contra la pobreza, la política económica de Ernesto Zedillo no se diferenció mucho de la realizada por su antecesor, se mantuvo la continuidad en el manejo de los principales instrumentos de políticas como la cambiaria, fiscal, monetaria y comercial.

La administración de Vicente Fox, recibió la economía del país con un entorno macroeconómico de estabilidad, situación que no se presentaba desde hace más de tres décadas. Este marco favorable no fue capitalizado por la presente administración ya que en los primeros dos años el crecimiento promedio fue cercano a 0.3%; insuficiente para crear empleos, para incrementar los ingresos públicos y para generar expectativas positivas en el largo plazo.

3.3.-PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO "OPORTUNIDADES"

Si bien, La política social de la actual administración busca asegurar el pleno ejercicio de libertad personal, multiplicar las oportunidades de progreso, aprovechar el desenvolvimiento intelectual y propiciar el enriquecimiento cultural de las personas, es por ello que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), presentó el "Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, superación de la pobreza una tarea "contigo", cuyo objetivo es recoger inquietudes de la población, principalmente las que padecen de mayores rezagos y desventajas.

"Contigo, es una propuesta que reconoce que la igualdad de oportunidades, el desarrollo de capacidades, la seguridad, el impulso hacia la construcción de un patrimonio y la equidad son elementos esenciales para la construcción de una vía hacia el desarrollo pleno de las personas, familias, comunidades y del país, en donde no existirá un futuro viable para México en el cual la erradicación de la pobreza no esté incluida."¹².

Esquema 3.2 Estrategia Contigo

<i>Objetivos</i>	<i>Vertientes</i>	<i>Ámbitos de Acción</i>
Proveer beneficios Sociales básicos	Ampliación de capacidades	Educación Servicios de Salud y Nutrición Capacitación
	Generación de Opciones de Ingreso	Desarrollo Local y Acceso al crédito Generación de Empleo
	Formación de Patrimonio	Vivienda Ahorro Derechos de Propiedad
Activar palancas Que impulsen el Desarrollo humano	Provisión de Protección Social	Aseguramiento Previsión social Protección contra riesgos Colectivos

Fuente: Tercer Informe de Gobierno 2003, Pág. 55

Idem, p. 5.

En el esquema 3.2, se puede observar que "Contigo", es una manera de hacer política social, en donde la participación de la sociedad en condiciones de pobreza además de ser un compromiso para los pobres sea una solución para muchos de los desafíos que enfrenta nuestro país, buscando un desarrollo humano y económico pleno, sostenible, equitativo y justo. Además de que lleva a la práctica un conjunto de acciones de tipo social orientadas a propiciar el desenvolvimiento individual y colectivo de la población.

"El gabinete que integra el Desarrollo Social realiza cambios que implican la creación de nuevos programas para llevar a cabo nuevas acciones en educación, salud, alimentación y articulación del desarrollo local en microrregiones altamente marginadas, impulsando nuevos mecanismos de ahorro y crédito popular, transparencia en los montos asignados y en la utilización de los mismos; cohesión social a través de la formación de grupos, organizaciones y asociaciones para facilitar el acceso a personas que no tienen acceso a programas sociales, y por último, la integralidad ya que las personas y familias son considerados como ejes de la política social."¹³

México ha vivido un cambio social, político e institucional muy rápido el cual ha afectado principalmente las relaciones sociales y la propia gobernabilidad, por estas razones, todavía hay tiempo para crear una política social versátil que nos permita rehabilitar y contribuir a la creación de nuevas capacidades para la recuperación del crecimiento.

Es a partir del año 2002 cuando el Progreso se transforma en el Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades" siendo una de las principales acciones del gobierno de la república para atender a las familias que viven en condiciones de pobreza, contribuir al desarrollo de sus capacidades y propiciar el acceso a oportunidades de desarrollo.

"Oportunidades establece que es tarea de este gobierno gestionar una política social que incluya a toda la población haciéndola partícipe y corresponsable en el desarrollo humano orientado a la disminución de la pobreza extrema, marginación, desigualdad así como el desarrollo del patrimonio básico de los hogares, articulando iniciativas de la sociedad y del gobierno para superar la profundidad de las diferencias, la magnitud de los rezagos y la heterogeneidad territorial."¹⁴

¹³ Székely, Miguel. *Hacia una Nueva Generación de Política Social*. SEDESOL. México. Cuadernos de Desarrollo Humano, No 2, octubre 2002, p 16

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Desarrollo Social, 15 de marzo 2002, p.1*

Por tanto, su objetivo es apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema en el desarrollo de sus capacidades individuales y la de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y nutrición, así como contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.

Los recursos federales asignados al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades son subsidios federales sujetos a criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, el cual con el objeto de asegurar la aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de dichos recursos es sujeta a reglas de operación que deberán ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a efecto de que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

Las familias pobres y los niños son obligados a trabajar desde temprana edad y su rendimiento escolar se ve afectado por las enfermedades que van en aumentando a causa de la desnutrición y la mala alimentación. Por su parte, las niñas tienen menos posibilidades de mantenerse en la escuela y tienden a casarse a menor edad, todo esto hace que perdure la pobreza extrema, y estas desigualdades se traducen en desventajas aun mayores para las mujeres.

Para el logro de los objetivos del programa se toma como instrumento fundamental, la convicción plena por parte de los padres de familia y jóvenes sobre el beneficio que traen consigo las acciones del programa. Asimismo, los apoyos del programa representan una inversión de carácter temporal en las familias que viven en condiciones de pobreza extrema para fortalecer las capacidades de las personas. Para ello se requiere contar con programas como los que se ven en el Esquema 3.3, esto es, que sirvan para combatir la pobreza y mejorar las capacidades de los individuos.

Dicho lo anterior, y al buscar proporcionar nuevos servicios para el desarrollo de las capacidades, Oportunidades pretende alcanzar sus objetivos mediante el incremento y acceso a becas en educación media superior, crecimiento del programa escuelas de calidad, prioridad de la cruzada nacional por la calidad de los servicios de salud en las unidades de atención a las familias beneficiarias, fortalecer la economía familiar a través del acceso preferente a los programas de empleo temporal, apoyos para emprender proyectos productivos, al sistema de ahorro y crédito popular impulsado por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, y al Programa de Mejoramiento de la Vivienda Rural.



Fuente: Programa Institucional Oportunidades 2002-2006.

Oportunidades integra los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo así como de los sectores en salud, educación y desarrollo social, asumiendo como objetivos rectores:¹⁵

- Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos.
- Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
- Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza en las instituciones.
- Mejorar las condiciones de salud de los mexicanos.
- Abatir las desigualdades en salud.
- Reducir los rezagos en salud que afectan a los pobres.
- Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables.
- Aumentar la calidad y dignidad de vida de los mas pobres y vulnerables, especialmente los grupos indígenas.
- Promover mayor equidad.
- Desarrollar las capacidades personales, familiares, comunitarias y de ingreso de la población marginada.

Como parte de las acciones que pretende realizar el Programa Oportunidades, es importante conocer la forma en cómo llegan dichos beneficios a las familias de escasos recursos.

¹⁵ Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, *Superación de la Pobreza una Tarja Conigo*, México, 2001 p.8.

Para la identificación de las familias que se verán beneficiarias del Programa Oportunidades, se tomaron en cuenta criterios claros y transparentes a través de la selección de zonas geográficas preferentemente aquellas con mayores niveles de marginación y concentración de pobreza. Una vez que se cuenta con la información de cada hogar se procede a la evaluación de sus características socioeconómicas para determinar quienes son susceptibles de recibir los beneficios del programa a partir de un procedimiento objetivo, transparente y homogéneo para todo el país.

Esto es, "se realiza un proceso de rectificación que consiste en verificar si un hogar de acuerdo con los criterios del programa, es elegible para recibir los beneficios. A través del proceso de rectificación se vuelve a contactar a la población objetivo para recolectar su información social, económica y demográfica para posteriormente evaluar su permanencia en el programa. La información para este proceso de rectificación es obtenida a través del levantamiento de encuestas."¹⁶

Las familias beneficiarias pueden recibir los apoyos de Oportunidades hasta por tres años a partir de la primera entrega de los beneficios del programa, siempre y cuando cumplan con las acciones de corresponsabilidad. Al término de este periodo las familias podrán solicitar su reinclusión al padrón activo de beneficiarios.

Para ello se evaluarán nuevamente las condiciones socioeconómicas de cada una de las familias, y en caso de aquellas que dejen de ser beneficiarias del programa como resultado de la nueva evaluación de sus condiciones socioeconómicas, se promoverá su vinculación con las acciones de otros programas sociales procurando en la medida de lo posible que se brinde a las familias beneficios acordes a su situación socioeconómica y su composición demográfica tales como seguro popular de salud, vinculación con programas de crédito para el mejoramiento de la vivienda, capacitación para la vida y el trabajo, sistema nacional de becas, entre otros.

¹⁶ Rubalcava Peñafiel Luis N. Teruel helismelis Graciela.- *Análisis sobre el Cambio en Variables Demográficas y Económicas de los Hogares Beneficiarios del Programa Oportunidades 1997-2002*. Instituto Nacional de Salud Pública y CIDE, marzo de 2003, p 13

“A lo largo del desarrollo del Programa Oportunidades, se han incorporado hogares a través del proceso de densificación y operativos especiales, el primero tiene que ver con ajustes al criterio para la clasificación de los hogares en condiciones de pobreza y a hogares que fueron encuestados, evaluados e incorporados en localidades ya atendidas pero en un periodo de tiempo posterior. Esto se debió principalmente a que en un principio esos hogares no se pudieron entrevistar, ya sea porque no se encontraron inicialmente o porque se mudaron o bien por limitaciones en los operativos de campo. El segundo se refiere a la incorporación que como víctimas de desastres naturales enfrentaron choques económicos que expusieron su vulnerabilidad.”¹⁷

Cuadro 3.3 Cobertura de Municipios, Localidades y Familias Beneficiarias de Oportunidades

Entidad Federativa	Municipios	Localidades	Familias Beneficiarias	Municipios	Localidades	Familias Beneficiarias
Aguascalientes	11	145	1,265	11	268	3,033
Baja California	4	98	1,787	4	161	2,880
Baja California Sur	5	100	2,377	5	143	3,451
Campeche	11	472	30,969	11	509	35,879
Coahuila	34	555	21,678	36	798	25,868
Colima	10	98	3,820	10	114	5,256
Chiapas	110	5,096	283,026	110	6,096	396,885
Chihuahua	42	955	17,991	62	1,590	28,697
Durango	39	1,143	30,342	39	1,794	37,568
Guanajuato	46	2,990	113,035	46	3,902	145,077
Guerrero	76	3,342	183,179	76	3,996	198,981
Hidalgo	76	2,663	103,600	81	3,042	119,973
Jalisco	122	2,473	42,201	123	4,163	64,695
México	85	2,256	159,383	101	2,667	196,790
Michoacán	113	3,536	143,196	113	4,846	193,096
Morelos	33	321	18,292	33	472	38,047
Nayarit	20	768	35,821	20	854	39,568
Nuevo León	24	742	15,783	43	1,134	20,110
Oaxaca	522	4,041	241,093	551	6,023	320,405
Puebla	210	3,388	205,941	214	3,709	235,380
Querétaro	18	1,037	37,572	18	1,197	47,559
Quintana Roo	6	306	20,106	8	330	26,131
San Luis Potosí	53	3,097	104,509	58	3,516	115,275
Sinaloa	18	1,983	68,208	18	2,382	88,623
Sonora	34	625	27,545	57	857	31,479
Tabasco	17	1,132	67,181	17	1,307	89,377
Tamaulipas	36	1,315	39,066	36	1,490	42,805
Tlaxcala	29	220	12,064	47	328	19,087
Veracruz	200	5,805	290,786	204	6,953	369,416
Yucatán	101	660	68,594	102	733	81,271
Zacatecas	56	1,890	86,020	56	2,165	93,350
TOTAL	2,166	53,232	2,476,430	2,310	67,539	3,116,042

Fuente: Sedesol, Oportunidades

¹⁷ *Idem*, p 10.

Cuadro 3.4 Cobertura de Municipios, Localidades y Familias Beneficiarias de Oportunidades

Entidad Federativa	2002			2003		
	Municipios	Localidades	Familias Beneficiarias	Municipios	Localidades	Familias Beneficiarias
Aguascalientes	11	367	15,009	11	355	14,924
Baja California	5	239	9,027	5	228	7,910
Baja California Sur	5	180	6,900	5	176	6,332
Campeche	11	505	46,353	11	504	47,493
Coahuila	35	829	39,526	35	826	38,949
Colima	10	176	14,401	10	174	13,716
Chiapas	117	6,112	497,201	117	6,096	497,627
Chihuahua	64	1,673	40,606	63	1,672	40,760
Durango	39	1,871	58,748	39	1,867	58,530
Guanajuato	46	4,186	192,768	46	4,185	191,052
Guerrero	76	4,118	276,023	76	4,092	274,100
Hidalgo	84	3,421	179,082	84	3,411	177,944
Jalisco	123	4,128	79,166	123	4,064	78,225
México	110	2,995	278,092	110	3,018	281,919
Michoacán	113	4,884	264,631	113	4,888	266,138
Morelos	33	634	69,873	33	631	69,737
Nayarit	20	862	47,741	20	870	44,705
Nuevo León	43	1,142	24,611	43	1,136	25,536
Oaxaca	557	6,224	399,564	562	6,246	402,314
Puebla	215	3,759	324,354	215	3,744	322,096
Querétaro	18	1,282	67,157	18	1,275	68,401
Quintana Roo	8	333	42,928	8	333	41,344
San Luis Potosí	58	3,642	148,237	58	3,626	151,685
Sinaloa	18	2,405	103,842	18	2,409	103,577
Sonora	58	897	59,970	58	891	55,971
Tabasco	17	1,412	117,554	17	1,414	121,930
Tamaulipas	39	1,551	70,553	41	1,561	71,593
Tlaxcala	49	402	35,146	49	401	36,079
Veracruz	209	7,352	500,703	209	7,442	498,060
Yucatán	106	762	116,809	106	754	116,870
Zacatecas	57	2,171	113,425	57	2,147	114,481
TOTAL	2,354	70,520	4,240,000	2,360	70,436	4,240,000

Fuente: Sedesol, Oportunidades.

Por lo anterior, los cuadros 3.3 y 3.4, presentan los resultados que ha tenido el Programa Oportunidades en el incremento de beneficios a las familias; es decir, la cobertura de familias beneficiadas por parte del Programa, con ello se pretende dar a conocer que en comparación al Progreso, el programa de Fox aumento el numero de familias en acceso a educación, salud, alimentación y desarrollo de capacidades.

3.3.1.-CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA EN EDUCACIÓN, SALUD Y NUTRICIÓN.

El programa Oportunidades como instrumento esencial de la política social, considera importante que para llevar a cabo un buen desarrollo en la educación, salud y nutrición de las familias, debe contar con líneas de acción que permitan conocer la forma de cómo se lleve a cabo la política de superación de la pobreza en nuestro país.

3.3.1.1.-Educación.

En este ramo, el Programa Oportunidades orienta sus acciones principalmente a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela a hijos de las familias beneficiarias apoyándolos con becas educativas y útiles escolares. El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) a través de los programas compensatorios refuerza la oferta educativa para potenciar el aprovechamiento de los niños, a través de los apoyos a la gestión escolar, y promueve la participación de las asociaciones de padres de familia para mejorar la calidad educativa.

Los componentes básicos de oportunidades se articulan para potenciar sus beneficios a través de:

- Apoyos educativos para facilitar que las niñas, niños y jóvenes cursen la educación básica.
- participación de los padres de familia.
- Vinculación de programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de servicios educativos.

Las becas educativas, están dirigidas a cada uno de los niños, niñas y jóvenes integrantes de las familias beneficiarias menores de 18 años que están inscritos en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria, las becas de educación media superior se asignan a los jóvenes de entre 14 y 20 años de edad. Los becarios de primaria reciben al inicio escolar un apoyo monetario para adquirir útiles escolares o un paquete de dichos útiles (de acuerdo con las normas del Consejo Nacional de Fomento Educativo). Al inicio del segundo semestre del ciclo escolar se les otorga un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares.

Al mismo tiempo que el programa oportunidades brinda apoyos, también los suspende cuando no cumplen con los siguientes requisitos:¹⁸

- No se reciba con oportunidad la certificación de asistencia del alumno.
- El alumno registre cuatro o más inasistencias injustificadas durante un mes.
- Cuando un alumno acumule 12 o más faltas injustificadas o 3 meses de suspensión temporal durante el ciclo escolar, el apoyo educativo de beca y en su caso para reposición de útiles escolares se suspenderá por todo el periodo restante.

Para el nivel medio superior se suspenden los apoyos cuando.

- El director del plantel no certifique la permanencia escolar del becario.
- El becario no cumpla con los requisitos de inscripción establecidos por el sistema educativo nacional y por el plantel.
- Rebase el número de inasistencias permitidas en el mes.

3.3.1.2.-Salud.

Mediante la provisión gratuita del paquete esencial de servicios de salud para cada uno de los integrantes del hogar, se ha propiciado que la población beneficiaria asista a las unidades médicas para recibir atención básica en los servicios de salud para la prevención de enfermedades y desnutrición.

El componente en salud opera bajo cuatro estrategias específicas:¹⁹

- Proporcionar gratuitamente el paquete básico de servicios de salud.
- Prevenir la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación mediante la entrega de suplementos alimenticios.
- Fomentar y mejorar el auto cuidado de la salud mediante la comunicación educativa en materia de salud, nutrición e higiene.
- Reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.

Podemos observar en el cuadro 3.5, las acciones del paquete esencial básico de servicios de salud que se destinan a cada uno de los miembros de las familias beneficiarias de acuerdo a la normatividad y se realiza conforme al protocolo establecido por el sector salud.

¹⁸ SEDESOL, *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*, México, 2003, p. 33

¹⁹ Ídem, p. 38.

Cuadro 3.5 Paquete Básico de Servicios de Salud

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

Fuente: Elaboración propia de la Sedesol.

Todos los beneficiarios del programa deben asistir a visitas periódicas de monitoreo en las clínicas, principalmente las mujeres embarazadas y los niños. Las familias deben cumplir con estas obligaciones para asegurar su permanencia en el programa, como se ve en el Cuadro 3.6.

Cuadro 3.6 Frecuencia Anual de Consultas Requeridas por Oportunidades

Grupo de Edad	Frecuencia de Asistencia
Niños:	3 revisiones a los 7 y 28 días, y a los 2 meses.
Menores de 4 meses	
De 4 meses a 23 meses	6 revisiones a los 4,6,8,10 y 18 meses
De 2 a 4 años	2 revisiones al año una cada seis meses.
De 5 a 9 años	2 revisiones al año: 1 cada seis meses
De 10 a 19 años	2 revisiones al año: 1 cada seis meses.
Mujeres:	
Embarazadas	5 revisiones prenatales
En periodo de puerperio y lactancia	2 revisiones; una en el puerperio mediato (7 días) y una en el periodo de lactancia (28 días).
Adultos y Jóvenes:	Dos revisiones al año, 1 cada seis meses
Hombres y Mujeres de 20 a 49 años	
Hombres y mujeres de 50 años y mas	1 revisión al año.

Fuente: Elaboración propia de la Sedesol.

3.3.1.3.-Nutrición.

Oportunidades otorga apoyos monetarios mensuales a las familias beneficiarias para contribuir al mejoramiento de su cantidad, calidad y diversidad alimentaria y elevar su estado de nutrición. Asimismo, la entrega de los suplementos alimenticios son para reforzar la alimentación infantil y de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

La coordinación nacional de Oportunidades es responsable de otorgar los apoyos monetarios, realizándolos a través de instituciones liquidadoras especializadas, ya sea en sus instalaciones o en los módulos de atención instalados temporalmente con este propósito. Esta entrega monetaria para la alimentación y los suplementos alimenticios ha contribuido a mejorar la nutrición de las familias en especial la de los niños pequeños y como contribución al mejoramiento del estado nutricional, se ha logrado incrementar considerablemente el número de dosis de suplemento alimenticio proporcionadas a los beneficiarios el programa.

Además de los apoyos alimentarios del programa oportunidades, el gobierno federal ha reforzado los programas tradicionales principalmente en las localidades no beneficiarias de dicho programa, esto es para complementar la alimentación de los niños de preescolar y primeros años de primaria, y en coordinación con los gobiernos estatales y municipales se continúa la entrega de desayunos escolares a través el Programa de Raciones Alimenticias (PRA) el cual opera con recursos del ramo 33.

Las oportunidades para acceder a un empleo estable y a un ingreso suficiente para cubrir las necesidades de consumo y ahorro de las familias, indudablemente son detonantes fundamentales en la tarea de superar la pobreza. Por ello los esfuerzos desplegados a través de esta vertiente se enfocan a brindar estas oportunidades para que cada persona mediante su propio esfuerzo, pueda aspirar por igual a mejores condiciones de vida. También el programa de tortilla apoya a las familias pobres, que habitan en las colonias marginadas de localidades urbanas en la adquisición de 1kg diario.

Podemos ver en el cuadro 3.7, el prototipo que realizó el actual gobierno acerca del funcionamiento del Programa Oportunidades, así como sus características para que con ello el programa pueda superar y alcanzar los niveles de desarrollo adecuados y abatir la pobreza.

Cuadro 3.7 Esquema General del Programa Oportunidades.

Educación	Becas educativas para niños y jóvenes que cursan entre tercero de primaria y tercer grado de educación media superior. Apoyos monetarios para la adquisición de útiles escolares.
Salud	Paquete básico de salud para todos los miembros de las familias beneficiarias.
Alimentación	Apoyos monetarios para mejorar la alimentación familiar. Suplementos alimenticios para todos los niños de entre 4 meses y 2 años de edad, los menores de 5 años que presentan desnutrición y para mujeres embarazadas o que están lactando.
Oportunidades de Mejores Ingresos	Acceso preferencial a programas sociales como: -Ahorro y Crédito. -Proyectos Productivos. -Cuidado el ambiente. -Mejoramiento de la vivienda. -Educación de adultos.

Fuente: Elaboración propia de la SEDESOL

3.3.2.-Suspensión Definitiva de Apoyos:

Los apoyos que otorga el programa oportunidades, también pueden suspenderse definitivamente a la familia cuando no cubre alguno de los requisitos como los que se mencionan a continuación.²⁰

- En dos ocasiones consecutivas la titular no asista a recibir los apoyos monetarios.
- En cuatro meses consecutivos o seis meses en el curso de un año calendario, cuando la familia no cumpla con su corresponsabilidad de asistencia a los servicios de salud.
- La familia proporcione información y documentación falsa respecto a sus condiciones socioeconómicas.
- La titular beneficiaria dé mal uso a la cedula de identificación como venderla o prestarla a personas no beneficiarias.
- La familia que permanezca tres años en el programa y al llevarse a cabo el proceso de desertificación, no solicite su reincorporación.

²⁰ *Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Desarrollo Social, 15 de marzo 2002, Pág. 23*

3.4.-IMPACTO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES.

Como parte del impacto que pueda tener el programa, es importante señalar que Oportunidades actualmente opera en tres distintos ambientes, esto es, "en zonas rurales, zonas semi-urbanas y zonas urbanas. Las primeras son localidades con menos de 2,500 habitantes, las segundas con entre 2,501 y 14,999 habitantes y las terceras cuentan con 15,000 habitantes o mas."²¹ Oportunidades principalmente comenzó a operar en las zonas rurales, aunque desde su inicio había algunas comunidades incorporadas con una población entre 2,500 y 5,000 habitantes. En las zonas urbanas se inició la incorporación de hogares en el año 2001.

A continuación haré una breve explicación de la participación que ha tenido el programa oportunidades en educación, salud y alimentación. Esto con la finalidad de dar a conocer lo que el actual gobierno ha realizado en materia de combate a la pobreza.

3.4.1.-Educación.

De acuerdo con las características de los estudiantes inscritos en cada escuela, existe la clasificación de "escuelas oportunidades y no oportunidades. Las escuelas oportunidades son aquellas en las que hay al menos un becario del programa oportunidades en al menos uno de los años desde que se implementó el programa. Las escuelas no oportunidades son aquellas en las que no había ningún becario del programa inscrito desde el inicio de oportunidades."²² Las escuelas no oportunidades en las zonas rurales representan una minoría del total de escuelas como se puede observar en el cuadro 3.8.

Cuadro 3.8 Escuelas Oportunidades y No oportunidades

	<i>Nivel</i>	<i>Oportunidades</i>	<i>No Oportunidades</i>	<i>Total</i>
Rural	Primaria	45380	6375	51755
	Secundaria	10808	685	11493
	Media Superior	1303	178	1481
Urbano	Primaria	11873	8749	20622
	Secundaria	4519	1677	6196
	Media Superior	3112	1711	4823

Fuente: Instituto Nacional de Salud Pública y CIDE

²¹ Parker, Susan W.- *Evaluación del Impacto de Oportunidades sobre la Inscripción Escolar: Primaria, Secundaria y Media Superior.* Instituto Nacional de Salud Pública y CIDE, septiembre 2002, p 17
Idem, p 14.

Oportunidades también, ha mostrado efectos importantes, en la inscripción a la escuela principalmente a nivel secundaria y medio superior. "En zonas rurales, el impacto de oportunidades ha ido creciendo mucho más para mujeres que para hombres. En el caso de las zonas semi-urbanas se observan impactos importantes a nivel secundaria. Ha habido un aumento en la matrícula promedio del 6.5 por ciento debido a oportunidades. Sin embargo, cabe destacar que ese efecto ocurre principalmente en la población femenina, ya que los efectos para los hombres no son estadísticamente significativos."²³

En las zonas urbanas, no existen hasta ahora impactos significativos de oportunidades en la inscripción a secundaria, pero se refleja ya por el alto nivel de inscripción a secundaria dado que antes de que oportunidades comenzara a operar, el grado de inscripción a secundaria en zonas urbanas ya era significativo. A nivel medio superior, y dado que las transferencias a dicho nivel empezaron en el año 2001, se muestra un impacto en la inscripción al primer grado a este nivel en las zonas rurales de alrededor del 40 por ciento, aun cuando los impactos para las mujeres son ligeramente superiores que para los hombres. Para las zonas urbanas los resultados son algo menores, mostrando un aumento en la inscripción solo del 6 por ciento.

El hecho de que estos jóvenes que participan en Oportunidades estén decidiendo con mayor frecuencia continuar con sus estudios hasta niveles de educación media superior y puede incrementar en gran medida la posibilidad de que estos jóvenes tengan acceso a trabajos mejor pagados una vez concluida su educación y reducir entonces la posibilidad de que caigan en la pobreza. Oportunidades además de estar logrando un impacto muy importante en la matrícula de las escuelas secundarias, al mismo tiempo se concentra en las tele secundarias y secundarias generales.

Como parte de una estrategia gubernamental dirigida hacia la reducción de las desigualdades, las becas educativas de oportunidades se extendieron hasta el nivel medio superior, a partir del ciclo escolar 2001-2002. Esto ha permitido dar acceso a jóvenes de las familias en pobreza de capacidades para cursar un nivel educativo cuya terminación se traduce en importantes rendimientos sociales y económicos a lo largo de la vida. En la actualidad hay 437 mil jóvenes recibiendo becas educativas para estudiar la educación media superior.

²³ *Idem*, págs. 12-13

Los resultados "al cierre de 2002, 5.7 millones de alumnos de 46,761 planteles educativos fueron beneficiarios con la entrega de útiles escolares, también, se construyeron espacios educativos mediante al apoyo de asociaciones de padres de familia. Durante los primeros meses de 2003 se atendió a casi 5.8 millones de niños de 47,629 escuelas con útiles escolares, 87 mil mas que los otorgados en 2002. Se construyeron 1,712 aulas y 1,350 anexos y se rehabilitaron 4,481 espacios educativos, asociaciones de padres con el objeto de fomentar la participación de escuelas. Se incorporó un poco más de 12 mil centros preescolares que incluyen a todo el subsistema indígena. En 2002, a partir de la educación comunitaria se cubrió a 301,208 alumnos de los cuales 12,344 fueron a nivel preescolar y 17,489 a la primaria, mismos que fueron atendidos en 1,818 y 1,624 comunidades indígenas."²⁴

En el año 2002-2003 se benefició a 9,820 planteles y a 2.6 millones de alumnos de las escuelas primarias, tele secundarias de las áreas urbana marginadas a quienes se dirige el programa. Estos resultados superan a los alcanzados en el ciclo 2001-2002 de 2,232 escuelas 27,500 docentes. En el ciclo escolar 2002-2003 se otorgaron también 94,539 becas, cifra que casi duplica las otorgadas en el 2001-2002.

"Para el ciclo escolar 2002-2003, se registró una matrícula de casi 5.7 millones de alumnos de educación secundaria, cifra superior en 3.3 por ciento a los atendidos en el periodo anterior. De la matrícula atendida el 50.8 por ciento correspondió a la secundaria general, el 20.3 y 28.1 por ciento a la tele secundaria y secundaria técnica respectivamente y el resto se ubicó en la modalidad de secundaria para trabajadores. En la educación media superior, se atendió a 3.3 millones de estudiantes lo cual representa un incremento del 5.6 puntos porcentuales con relación al ciclo anterior. La matrícula contó con 233,844 maestros en 11,327 planteles, lo cual representó incrementos del 6.6 y 7 por ciento respectivamente en relación a la cobertura registrada durante el periodo anterior."²⁵

²⁴ Tercer Informe de Gobierno, *Superación de la Pobreza*, México, septiembre 2003, págs.54,55-56.

²⁵ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Elementos para la Glasa del Tercer Informe de Gobierno del Presidente Fox*, Cámara de Diputados, septiembre 2003, p 9.

El Programa de Escuelas de Calidad (PEC) incorporó instituciones públicas de educación preescolar, primaria y secundaria. En el ciclo escolar 2003-2004, el número de planteles incorporados al PEC se elevó a 15,364. En septiembre de 2003 la Secretaría de Educación Pública (SEP) recibió programas correspondientes a 96 universidades públicas estatales con una inversión de 1,441.7 millones de pesos, crearon también tres institutos tecnológicos, tres universidades tecnológicas, tres universidades politécnicas y la universidad intercultural del Estado de México.

En el periodo escolar 2003-2004 se benefició a 3.7 millones de niños, 89,268 alumnos más que el periodo anterior y más de 301,563 con relación al inicio de la administración. "La matrícula de preescolar general creció 2.3 por ciento respecto del ciclo escolar, y la de indígena y cursos comunitarios lo hicieron en 2 y 7.6 por ciento respectivamente. También se atendieron a poco más de 14.8 millones de estudiantes de primaria, En cuanto a la educación indígena se desarrollaron diversas acciones para responder a las necesidades de aprendizaje, por ello, en el ciclo escolar 2003-2004, la matrícula de educación preescolar y primaria indígena en edad de 6 a 14 años, ascendió a 1,158,574 alumnos."²⁶

Finalmente, en las últimas tres décadas, México tuvo entre sus logros sociales más sobresalientes el incremento de la escolaridad de su población, hecho que se ha extendido a todos los grupos sociales, y regiones del país. El promedio de escolaridad de la población de 15 años o más, se incrementó en un grado al pasar de 6.9 a 7.9 en los últimos diez años. El índice de analfabetismo se redujo de 10.9 a 8.5 en el mismo lapso. La matrícula al sistema escolarizado aumentó de 26.4 millones de alumnos en 1994 a 31.5 millones en el ciclo 2003-2004.

En el cuadro 3.9, que a continuación se observa se encuentran los apoyos monetarios que reciben los beneficiarios del Programa Oportunidades, podemos observar en ellos, la forma en cómo para el gobierno de Fox, han ido en aumento en los niveles de primaria, secundaria, y educación media superior dichos apoyos monetarios, esto con la finalidad de incitar a los niños, niñas y jóvenes a continuar con sus estudios.

²⁶ Cuarto Informe de Gobierno, *Desarrollo de Capacidades*, México, septiembre 2004 p 3

**Cuadro 3.9 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
Apoyos Monetarios**

Conceptos	Base	Jul Dic 99	Ene Jun 00	Jul Dic 00	Ene Jun 01	Jul Dic 01	Ene Jun 02	Jul Dic 02	Ene Jun 03	Jul Dic 03	Ene Jun 04	Jul Dic 04
Apoyo Alimentario	90	125	130	135	140	145	145	150	155	155	160	165
Becas Primaria												
Tercero	60	80	85	90	95	95	95	100	105	105	110	110
Cuarto	70	95	100	105	110	110	115	115	120	120	125	130
Quinto	90	125	130	135	140	145	145	150	155	155	160	165
Sexto	120	165	170	180	185	190	195	200	205	210	215	220
Becas Secundaria												
Primero												
Hombres	175	240	250	260	275	280	285	290	300	305	315	320
Mujeres	185	250	265	275	290	295	300	310	315	320	330	340
Segundo												
Hombres	185	250	265	275	290	295	300	310	315	320	330	340
Mujeres	205	280	295	305	320	325	330	340	350	355	370	375
Tercero												
Hombres	195	265	280	290	305	310	315	325	335	335	350	360
Mujeres	225	305	320	335	350	360	365	375	385	390	405	415
Educación Media Superior												
Primero												
Hombres	470					470	475	490	505	510	530	540
Mujeres	540					540	545	565	580	585	610	620
Segundo												
Hombres	505					505	510	525	545	545	570	580
Mujeres	575					575	585	600	620	625	645	660
Tercero												
Hombres	535					535	540	555	575	580	600	615
Mujeres	610					610	620	635	655	660	685	700
Tope Apoyo Monetario	550	750	790	820	855	880	890	915	945	950	985	1010
Tope Becas Educativas (EB)	460	625	650	685	715	735	745	765	790	795	825	845
Tope Becas Educativas (EMS)	610					610	620	635	655	660	685	700
Apoyo para Útiles												
Primaria	170	165		180		195		200		210		220
Primera	80	110		120		130		135		140		145
Ministración												
Segunda	40	55		60		65		65		70		75
Ministración												
Secundaria	150	205		225		240		250		260		275
Educación Media Superior	240					240		250		260		275

El incremento semestral se realiza con base al Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica, publicado por el Banco de México.

Fuente: Sedesol, Oportunidades 2004

En 2002 se creó el componente jóvenes con oportunidades que otorga un beneficio diferido que se va acumulando a grado de secundaria y que al final del periodo de bachillerato se transforma en dinero para ser depositado en BANSEFI. En 2003 abrieron su cuenta más de 18,300 becarios de educación media superior, de 2002 a 2003, 800 mil jóvenes estudiantes becarios tuvieron acceso al componente jóvenes con oportunidades.

Cuadro 3.10 Cobertura Educativa

Estado	Becarios de Primaria	Becarios de Secundaria	Becarios de Educación Media Superior	Total de Becarios
Aguascalientes	13,295	6,557	1,605	21,457
Baja California	7,131	3,384	850	11,365
Baja California Sur	3,825	1,884	781	5,950
Campeche	29,974	16,846	7,441	54,261
Coahuila	21,629	11,380	3,501	36,510
Colima	7,677	4,237	1,057	12,971
Chiapas	28,900	140,494	49,238	478,732
Chihuahua	24,353	11,233	3,993	39,759
Durango	34,983	18,610	4,336	57,929
Estado de México	178,925	91,433	31,124	291,482
Guanajuato	133,605	63,274	14,704	211,583
Guerrero	188,131	84,535	30,817	303,583
Hidalgo	108,487	61,886	18,805	189,178
Jalisco	56,837	25,130	4,797	86,764
Michoacán	170,500	80,239	18,556	269,295
Morelos	41,374	22,213	7,266	70,853
Nayarit	243,87	16,164	5,975	46,526
Nuevo León	11,105	6,381	1,645	19,131
Oaxaca	239,673	115,823	41,557	397,053
Puebla	198,062	102,717	35,094	335,873
Querétaro	47,706	22,885	4,446	75,037
Quintana Roo	26,098	14,765	5,421	46,284
San Luis Potosí	96,886	56,086	16,594	169,566
Sinaloa	59,041	34,132	17,868	111,041
Sonora	31,117	15,608	7,334	54,059
Tabasco	74,536	47,051	20,283	141,870
Tamaulipas	39,998	22,394	7,691	70,083
Tlaxcala	22,573	11,532	3,878	37,983
Veracruz	289,833	149,350	58,158	497,341
Yucatán	65,374	36,183	12,900	114,467
Zacatecas	53,012	36,083	9,026	98,121
TOTALES	2588587	1330589	436751	4355927

Fuente: SEDESOL 2002, oportunidades

En el cuadro 3.10, se observa el número total de becarios que han podido alcanzar del programa oportunidades el mejoramiento y aprovechamiento de sus capacidades y con ello, la oportunidad de alcanzar un empleo digno y mejor remunerado. Los incrementos en la matrícula expresan que oportunidades está aumentando fuertemente los niveles de escolaridad en su población beneficiaria. Claramente tendría mayor relevancia el impacto a largo plazo de oportunidades, particularmente, si se reduce la probabilidad de que los niños que hoy viven en familias pobres crezcan como adultos pobres. El que oportunidades tenga éxito o no en reducir la pobreza futura de los niños y niñas, se deberá en gran medida al impacto del programa en el nivel de educación.

3.4.2.-Salud.

"En la segunda mitad de 1997, la primera de 1998, e inicios del año 2000, las clínicas oportunidades ofrecían en promedio más de 1.5 consultas diarias más que las no oportunidades. Actualmente el sector salud atiende a la población beneficiaria del programa en más de 14 mil unidades de salud. Los principales logros alcanzados se reflejan en la disminución de las enfermedades, principalmente entre los niños menores de cinco años."²⁷

Las intervenciones en materia de salud, han favorecido el descenso de la mortalidad infantil, que suele ser mayor en contextos de elevada marginación y pobreza. En 1994 en las entidades de muy alta marginación morían en promedio 36 niños menores de un año por cada mil nacidos vivos, para 2003 hay una estimación de mortalidad infantil de casi 26 menores de un año por cada mil nacidos vivos. Esta evolución indica que la brecha entre las entidades de muy alta y muy baja marginación se ha reducido. También como se observa en el Cuadro 3.11, la esperanza de vida cada vez va mejorando.

Cuadro 3.11 Indicadores de Salud.

Concepto	1980	1990	2000	2001	2002	2003
Esperanza de Vida (Años)	67.1	71.2	74.0	74.3	74.6	74.9
Mortalidad Infantil (tasa por 1,000 nacidos vivos)	40.2	26.6	18.2	17.2	17.4	16.0

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios de de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en la información del Tercer Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal 2003.

²⁷ Bautista, S. Martínez S., Bertozzi S.M. y Gertler. *Evaluación del efecto de Oportunidades sobre la Utilización de Servicios de Salud en el Medio Rural*, Instituto Nacional de Salud Pública y CIDE, 2002, p. 22.

El Cuadro 3.12, indica que las consultas totales van en aumento al igual que las consultas preventivas así como las consultas de nutrición a niños menores de cinco años, la proporción de consultas a niños con desnutrición severa ha disminuido con respecto al total de consultas de nutrición. Esto implica que aunque las consultas de nutrición aumenten, la proporción de ellas dedicadas a atender niños con desnutrición severa disminuye, lo cual puede ser un indicio de que el estado nutricional de los niños ha mejorado gracias a la entrada de oportunidades.

Cuadro 3.12 Diferencia en Número de Consultas Diarias por Clínica, entre los dos Escenarios en Términos Absolutos y Porcentuales.

<i>Tipo de Consulta</i>	<i>T.O.</i>	<i>N.O.</i>	<i>Cambio %*</i>
Consultas totales	17.634	11.097	59%
Proporción preventivas	0.519	0.443	17%
Nutrición	4.307	2.883	49%
Proporción desnutrición severa	0.004	0.005	-13%
Planificación Familiar	0.570	0.482	18%
Proporción prenatal 1ª vez	0.503	0.421	19%

T.O.- Se refiere al escenario bajo el cual todas las familias son beneficiarias oportunidades.

N.O.- Se refiere al escenario bajo el cual ninguna familia es beneficiaria de oportunidades.

*El cambio porcentual expresado se refiere a la diferencia en términos porcentuales entre la columna N.O. y la T.O.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, de la H. Cámara de Diputados, 2003.

El Programa de Ampliación de Cobertura (PAC) siguió otorgando el paquete básico de servicios de salud hacia zonas de alta marginación ampliando así su cobertura poblacional, por su parte, el programa IMSS-Oportunidades sigue siendo parte esencial en la política social de superación de la pobreza. De enero a agosto, el PAC tuvo una cobertura de 9.1 millones de personas a 19 entidades federativas. Mediante la aplicación del modelo de atención integral a la salud, que se basa fundamentalmente en el mejoramiento individual y colectivo de sus condiciones de salud y bienestar se atendió a campesinas indígenas en 16,637 localidades de 17 entidades del país.

En el Cuadro 3.13, se puede observar la distribución de la población de hombres y mujeres que reciben servicios de salud, lo cual representa una mayor proporción para las mujeres que para los hombres, ya que las mujeres se ven más necesitadas en servicios de salud por presentar periodos de embarazo y lactancia.

Cuadro 3.13 Distribución Porcentual de la Población de Servicios de Salud según Sexo para cada Entidad Federativa 2000.

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Estados Unidos Mexicanos	100.0	48.5	51.5
Aguascalientes	100.0	47.8	52.2
Baja California	100.0	50.0	50.0
Baja California Sur	100.0	50.8	49.2
Campeche	100.0	49.7	50.3
Coahuila	100.0	49.3	50.7
Colima	100.0	48.9	51.1
Chiapas	100.0	49.3	50.7
Chihuahua	100.0	49.7	50.3
Distrito Federal	100.0	47.3	52.7
Durango	100.0	48.4	51.6
Guanajuato	100.0	47.7	52.3
Guerrero	100.0	48.2	51.8
Hidalgo	100.0	48.3	51.7
Jalisco	100.0	48.2	51.8
México	100.0	48.7	51.3
Michoacán	100.0	47.7	52.3
Morelos	100.0	48.0	52.0
Nayarit	100.0	49.4	50.6
Nuevo León	100.0	49.5	50.5
Oaxaca	100.0	47.8	52.2
Puebla	100.0	48.0	52.0
Querétaro	100.0	48.4	51.6
Quintana Roo	100.0	50.9	49.1
San Luis Potosí	100.0	48.5	51.5
Sinaloa	100.0	49.2	50.8
Sonora	100.0	49.6	50.4
Tabasco	100.0	49.1	50.9
Tamaulipas	100.0	49.2	50.8
Tlaxcala	100.0	48.8	51.2
Veracruz	100.0	48.2	51.8
Yucatán	100.0	49.2	50.8
Zacatecas	100.0	48.1	51.9

Nota: La suma de los porcentajes de cada entidad integra el total nacional
 El porcentaje de cada sexo esta referido al total de la entidad correspondiente
 Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Finalmente, el programa ha mostrado su efectividad en elevar sostenidamente a partir de su introducción la demanda de servicios básicos de salud en las comunidades rurales en las que se ha implementado. Después de la introducción del programa, la proporción de este tipo de consultas ha aumentado en las clínicas de oportunidades llegando casi al 60% en el año 2002, Por tanto, es recomendable que esta expansión del programa se vea acompañada por un esfuerzo en aumentar la capacidad de oferta de servicios por parte de las clínicas, por lo menos en las localidades que cuentan con un alto porcentaje de familias beneficiarias.

Después de un largo periodo marcado por el enorme peso demográfico de la niñez, la adolescencia y la juventud temprana, los cambios en la estructura por edades, así como el fenómeno del envejecimiento demográfico generan ahora retos y oportunidades emergentes para las políticas de población y desarrollo económico, humano y social cuya comprensión y revisión constituye una condición necesaria, no solo para mejorar la calidad de vida de la población mexicana, sino para garantizar la viabilidad de largo plazo de la nación.

3.4.3.-Nutrición.

Las últimas cuatro décadas han sido el marco de un amplio desarrollo en materia de políticas y programas de alimentación en México. El desenvolvimiento de la política alimentaria cubre una serie de acciones que han ido de los programas asistenciales y suplementos alimenticios hasta los programas integrales de coordinación intersectorial. No obstante la desnutrición y otras deficiencias en nutrimentos persisten en el país.

Se ha señalado que los programas alimentarios no han tenido la efectividad deseada porque se han dirigido desproporcionadamente a zonas urbanas y sin una direccionalidad que enfatice la atención hacia los niños menores de 5 años, así como en los hogares en situación de pobreza. Además se ha dicho que no se han incluido alimentos especialmente orientados para niños que contengan los micro nutrientes requeridos por la población y que tampoco que se han realizado acciones coordinadas e integrales que incorporen componentes educativos sólidos a las tareas de dotación de apoyos alimentarios, prácticas de higiene y alimentación, así como servicios de salud preventivos de la desnutrición.

La importancia de una buena alimentación es reconocible y asumido dentro el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, poniendo especial énfasis en la necesidad de dotar a las familias en condiciones de mayor pobreza, de recursos necesarios para satisfacer sus requerimientos mínimos de nutrición.

"Para oportunidades el combate a la desnutrición se construye en si mismo como un pilar de lucha contra la pobreza y sus acciones se encaminan a romper con el círculo vicioso de mala salud y alimentación así como con el bajo potencial de los niños para beneficiarse de la educación. A través de oportunidades los hogares reciben apoyos monetarios entregados a las madres para mejorar su alimentación y la de los niños menores, las mujeres embarazadas y en lactancia reciben un suplemento alimenticio que les garantiza el micro nutriente esencial y 20 por ciento de las proteínas necesarias."²⁸

La pobreza es un detonante de la desnutrición y a su vez la desnutrición limita las posibilidades de la población de escapar de la pobreza en el largo plazo. En este sentido, el problema de la desnutrición en México, como resultado íntimamente vinculado con la pobreza, debe abordarse desde una perspectiva integral y dirigirse a la población que padece sus efectos con mayor severidad.

La intervención de oportunidades ha mostrado un efecto positivo en el nivel nutricional de la población atendida. Asimismo, se observó la menor incidencia de enfermedad entre los niños menores de cinco años como resultado del programa así como del decaigo infantil. Por otro lado, a través de la red de abasto social se favorece el abasto de productos alimenticios a las áreas rurales. "Las familias han comentado que llegan a encontrar productos con precios promedio del 10 por ciento menor al de otras fuentes de abasto local. Otra acción dirigida hacia el combate a la desnutrición en México es el enriquecimiento con hierro, zinc, ácido fólico y vitaminas c, B2, B12 de la leche TE NUTRE que provee a niños menores de 12 años en hogares en pobreza principalmente urbanos, para mejorar su estado nutricional y disminuir la anemia y las deficiencias de micro nutrientes."²⁹

El programa de abasto social de leche a cargo de LICONSA atendió a 2.9 millones de familias en condiciones de pobreza en zonas urbanas y semi-urbanas, el programa tortilla apoya también a familias en colonias ubicadas en localidades urbanas con 1kg diario con excepción de domingos y días festivos. "Durante el año 2002 se otorgaron 531.5 miles de kilogramos por día a 633,172 familias, y para el año 2003 se atendió en promedio diario a 147,557 familias.

²⁸ De la Hoz, Franco Daniel, Barberena Riosco Cristina, Camacho Prudente José Ángel. *Desnutrición Infantil y Pobreza en México*, SEDESOL, México, Cuadernos de Desarrollo Humano, No 12, octubre de 2003, p.²⁹

²⁹ *Ibid.*, p. 20

La amplia cobertura geográfica de la infraestructura comercial y de distribución de DICONSA ha permitido la operación del programa de abasto social de abastecimiento de los albergues escolares del Instituto Nacional Indigenista (INI), el surtimiento y distribución de despensas para emergencias y desastres naturales, incluyendo la distribución de suplementos alimenticios del programa oportunidades.³⁰

Asimismo la aplicación del programa ha propiciado la reducción de la desnutrición infantil y la garantía en los servicios básicos de salud para la población incluyendo atención del parto, vacunación, control nutricional, salud reproductiva, atención a enfermedades gastrointestinales y de las vías respiratorias. Otro de los beneficios de oportunidades a la población de escasos recursos la contribución a mejorar la productividad, el ingreso y el ahorro logran reducir la dispersión de la población.

En oportunidades el ejercicio de transparencia es prioritario para lograr la confianza sobre el uso eficiente de los recursos públicos destinados al desarrollo social y humano, así como una garantía de que los beneficios de sus acciones llegan realmente a quienes mas lo necesitan. "Las familias que se han incorporado a este programa cuentan con la seguridad que en este gobierno se están apoyando para que sus hijos no abandonen la escuela, mejoren su alimentación y salud y superen las condiciones sociales que de manera generacional impiden romper con el círculo de la pobreza. La cobertura de este programa y sus impactos en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, le ha valido reconocimientos internacionales por parte del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo."³¹

³⁰ Tercer Informe de Gobierno, *Superación de la Pobreza*, México, septiembre 2003, págs 4-5

³¹ SLD/SOL, Comunicado de Prensa, No 151, 2004, p. 1

3.5.-EVALUACIÓN DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES.

El monitoreo y la evaluación son elementos fundamentales para elaborar la administración de las políticas públicas, asegurar su transparencia y uso responsable de los recursos por parte del gobierno, fortaleciendo las lecciones o estrategias de desarrollo. "La evaluación de oportunidades como tal, es un proceso continuo orientado al análisis de resultados e impacto en la operación y costo del programa, construyendo la base de un sistema integral de valoración que permita instrumentar ajustes en su diseño y operación, contribuyan al cumplimiento de sus objetivos es decir, que aumente la eficiencia y efectividad de sus acciones.

La evaluación es una de las acciones para garantizar la absoluta transparencia, objetividad e imparcialidad así como la calidad de los resultados obtenidos, por ello, intervienen en la evaluación instituciones académicas y de investigación, así como organismos especializados de carácter nacional e internacional, que son externos e independientes del programa"³²

La evaluación se centra en verificar el cumplimiento de los objetivos y metas midiendo los resultados e impactos en el corto, mediano y largo plazo, distinguiendo los efectos asociados a otros factores, tanto en la esfera individual como en la familiar, y en el contexto comunitario, también analiza la relación costo-efectividad, optando por encontrar elementos para el mejoramiento continuo del programa proponiendo recomendaciones de adecuaciones conceptuales así como de política social en general. La nueva cultura de la evaluación en política social que promueve el gobierno federal, permite ahora medir los impactos que los programas tienen en las condiciones de vida de las familias beneficiarias, además de que garantiza la transparencia en la aplicación de los recursos destinados a la superación de la pobreza.

Además de una evaluación interna, también existe una externa, la cual se realiza por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados de carácter nacional o internacional con reconocimiento y experiencia en la materia. Entre otras cosas estas evaluaciones externas se enfocan a verificar la calidad de los procesos, la eficiencia operativa de los componentes del programa en lo que respecta a la oferta de servicios y entrega de beneficios, a revisar la distribución y disponibilidad de los insumos necesarios para la operación del programa, analizar los factores operativos relacionados a las bajas regulares al padrón de beneficiarios y el papel que desempeñan los diversos actores que participan en su operación.

³² SEDESOL. *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*, México, 2003, p. 80.

El objetivo de la evaluación del impacto, es medir y analizar los efectos del programa sobre la población beneficiaria en el corto, mediano y largo plazo, cuyos aspectos más prioritarios son:³³

- La educación de niñas y los niños.
- La salud y nutrición de las personas.
- La dinámica de consumo de las familias.
- La condición de la mujer.
- La participación comunitaria.
- La eficiencia en la focalización de los apoyos.
- La inserción de los jóvenes en el mercado laboral.
- El impacto económico de oportunidades en las zonas donde opera.
- El impacto en la migración.
- La metodología de focalización de beneficiarios y factores socioeconómicos asociados a las bajas en el padrón.
- Profundidad y severidad en la pobreza.
- La distribución del ingreso y el ahorro de los hogares beneficiarios.

Si bien, durante el año 2001, se llevó a cabo una evaluación externa a través del Centro de Investigación de Docencia Económica (CIDE), dicha evaluación incorpora el análisis de diferentes temas prioritarios como son el desarrollo cognitivo, la educación de las niñas, niños y jóvenes; así como la salud y nutrición de las personas.

Asimismo, incorpora el estudio de otras áreas temáticas asociadas a las condiciones de pobreza como la condición de la mujer, dinámica de gasto y consumo de las familias, el mercado laboral y la inserción de los jóvenes en la distribución del ingreso y ahorro de las familias, los cambios en variables demográficas y la eficiencia en la focalización. En el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas de sus acciones a la sociedad, como una práctica demográfica de gobierno. La evaluación busca proporcionar información con regularidad y oportunidad sobre el avance en el cumplimiento de objetivos, metas y resultados de impacto del programa. Ver Cuadro 3.14 y 3.15

³³ *Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Desarrollo Social, 15, marzo, 2002, p. 27.*

La evaluación ha llevado a tomar decisiones sobre un padrón único de beneficiarios, que nunca ha tenido la política social en México, además ha servido para tomar decisiones fundamentales sobre políticas públicas basadas en la evaluación y no en la discrecionalidad o en intereses de cualquier otro tipo.

Como parte de dicha evaluación, es importante señalar también la relación que ha tenido este con el Programa Oportunidades, ya que lo primordial como se mencionó anteriormente es verificar calidez y eficiencia, así como políticas para su correcta aplicación. Por lo tanto, lo que puedo decir es que en nuestro país, por mas programas que se pongan en marcha para abatir la pobreza, la realidad es que el Programa Oportunidades, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de vida de las familias mediante el desarrollo de sus capacidades, no ha alcanzado un cumplimiento adecuado, ya que los componentes que conforman dicho programa, aun presentan serios problemas para alcanzar el pleno desarrollo de nuestro país. Dichos componentes se explican a continuación.

3.5.1.-Educación.

En nuestro país la educación ocupa un nivel decisivo, sin embargo los avances planteados anteriormente han sido insuficientes para hacer frente a los retos que el crecimiento demográfico plantea y cuyos desafíos se encuentran en que el desarrollo desigual de nuestro país impide el alcance de los beneficios educativos para toda la población particularmente los grupos más vulnerables y marginados. Por tal motivo, la cobertura y equidad constituye un reto fundamental para la educación en el país, al mismo tiempo la efectividad de los procesos educativos y el nivel de aprendizaje de los alumnos son también desiguales y en promedios inferiores a lo estipulado en los planes y programas de estudio, así como a los requerimientos de una sociedad moderna.

Las sociedad y los sistemas educativos requieren bases de conocimientos sólidos, ya que México es considerado muchas veces como una economía que se encuentra en una fase de nivelación en donde el énfasis para mejorar la difusión y la calidad del capital humano es crucial para el futuro del desarrollo económico y social.

"Aunque en México, el gasto en educación cuenta por mas de una quinta parte del gasto público total, es de los mas bajos a nivel del la OCDE. Lo cierto es que México tiene uno de los sistemas educativos más grandes y complejos de América Latina, el país ha tenido que crear alternativas institucionales y educativas para asegurar el acceso educacional a las poblaciones indígenas."³⁴

³⁴ OCDE-CERI, *Reporte de las Investigaciones sobre el Sistema Educativo en México, Revisión Nacional de Investigación y Desarrollo Educativo*, p 5-6

Las evaluaciones nacionales elaboradas por la Secretaría de Educación Pública, y los estudios internacionales en los que el país ha participado, han mostrado resultados pobremente alcanzados en los cursos de los estudiantes.

“La educación secundaria y media superior también han sufrido cambios fundamentales en los recientes años, tanto en su organización como en sus planes de estudio, sus premios y sus certificados. Debido a estos cambios un fuerte antecedente general que subraya los contenidos básicos reemplazó la especialización previa y un amplio abanico de especializaciones fueron reducidas a un número mas limitado de opciones de carreras genéricas.

Los problemas cualitativos de la educación superior en México incluyen una excesiva concentración de inscripciones en algunos programas; índices de graduación bajos, proporción baja de profesorado de tiempo completo y una proporción baja de profesorado con capacitación calificada. Como en todos los niveles de sistema de educación, existe una gran inequidad con programas e instituciones tanto muy buenas como muy pobres.”³⁵

El acceso a la educación secundaria y superior permanece limitado, las condiciones y las capacidades son heterogéneas entre varios estados y los maestros viven rodeados por reglas, con limitaciones impuestas tanto por el sindicato como por el gobierno la mayor parte de la investigación educativa se enfoca a la investigación superior, este enfoque de investigación en la educación superior esta relacionado con la falta de recursos para hacer investigaciones específicamente las del campo y de gran escala. Por tanto, la capacidad de investigación educativa de México es insuficiente si se consideran sus necesidades.

3.5.2.-Salud.

La búsqueda de la equidad en salud supone el diseño e implantación de iniciativas que eviten la exposición a condiciones de vida y trabajo no saludables, incrementen el acceso a los bienes y servicios esenciales de salud y garanticen un financiamiento justo de atención a la salud.

³⁵ *Idem*, págs 12,14 y 15.

"En nuestro país existen desigualdades en salud, sobre todo diferencias en las condiciones generales de vida, pero que también tienen que ver con diferencias en el acceso a los recursos y servicios para la salud. México es un país preocupado por la justicia social y por la equidad en salud, también es un país que cuenta con una madurez suficiente en sus instituciones como para conformar un sistema de salud justo."³⁶

La exclusión de poblaciones es producto de la fragmentación del sistema de salud. El acceso a la seguridad social ha estado históricamente limitado a los miembros de la economía formal. Los auto empleados y los trabajadores rurales han sido menos beneficiados y han recibido un paquete de servicios considerablemente menor en calidad. La segmentación también trae consigo diferencias importantes en la calidad de la atención, y este mal desempeño se debe al hecho de que más de la mitad de la población mexicana carece de seguro de salud. Esta población se ve obligada frecuentemente a enfrentar sus necesidades de salud con gastos de su bolsillo, calculándose que en México alrededor del 50 por ciento del gasto total en salud es gasto privado y casi la totalidad de este gasto es de su bolsillo.

La falta de previsión representada por el alto pago de bolsillo deja a las familias mexicanas expuestas al riesgo de enfrentar gastos catastróficos por motivos de salud. De acuerdo con un análisis de la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares, entre 2 y 3 millones de hogares mexicanos se ven obligados a utilizar más de la tercera parte de su ingreso disponible para hacer frente a sus necesidades de salud, incurriendo así a gastos potenciales que los pueden llevar a la pobreza, y los hogares con mayores recursos utilizan un menor porcentaje de su ingreso en atención de sus necesidades de salud a través de gastos de bolsillo a diferencia de los hogares pobres.

El gasto de bolsillo sigue siendo muy alto en México y el porcentaje de su ingreso que por esta vía dedican los hogares más pobres a atender sus necesidades de salud es mayor que el porcentaje que dedican las familias con mayores recursos. Además el subsidio que reciben las familias de mayores ingresos de parte de las instituciones de seguridad social es considerablemente mayor que el subsidio que reciben las familias pobres.

³⁶ Gómez Dames, Octavio, Gómez Jáuregui, Jessica y Inclan Cristina. *La Equidad y la Imparidad en la Reforma del Sistema Mexicano de Salud*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Salud Pública de México, Vol 46, No 5, septiembre-octubre 2004, p. 401.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (OCDE) y la Secretaría de Salud, han informado que el sistema de salud en el país está sumamente rezagado, fragmentado y no llega a los más necesitados del país, el sistema de seguridad social llega a menos de la mitad de la población y no llega a los más necesitados de la sociedad, pues en su mayoría cubre estratos de la población con empleo formal, por ello la cobertura del seguro de salud en México es muy baja.

“Algunas de las recomendaciones de política para el sistema de salud en México por parte de la OCDE son: ³⁷

- Introducir reformas fiscales que permitan obtener mayor recaudación tributaria.
- Poner en marcha reformas al sistema de pensiones y al sector público para garantizar que las instituciones de seguridad social cuenten con recursos adecuados para financiar los servicios de salud.
- Mejorar la disponibilidad y calidad de los servicios en las instalaciones estatales y de servicios de salud, incluida la disponibilidad de fármacos.
- Ampliar de manera progresiva el paquete de servicios básicos de salud que contempla el seguro popular para garantizar una cobertura adecuada de enfermedades catastróficas.
- Mejorar la disponibilidad de servicios en las zonas rurales, por ejemplo al fomentar que los doctores y el personal de enfermería ejerzan en zonas remotas.

Lo anterior es de vital importancia, ya que gozar de buena salud, concebida como un estado completo de bienestar físico, mental y social, incluyendo la ausencia de enfermedad, es uno de los objetivos más valorados por seres humanos. Es indudable que evitar o aliviar las enfermedades y desarrollar y mantener nuestras capacidades físicas y mentales, es algo que tanto en el plano individual como en el social se considera como parte del bienestar humano. Sin embargo desde hace varias décadas y sobre todo más recientemente se ha enfatizado el valor adicional que tiene la salud como variable instrumental.

³⁷ Periódico *Cronico*, abril 2005, p. 2.

La salud no solo es la ausencia de enfermedad, sino también la capacidad de las personas para desarrollar todo su potencial a lo largo de toda su vida. Gozar de buena salud tiene muchísimas ventajas las cuales impactan sobre el crecimiento económico por un conjunto de canales, como por ejemplo, "reduce las pérdidas de producción ocasionadas por la enfermedad de los trabajadores, incrementa la productividad del adulto por mejoras en la nutrición, aumenta la matrícula escolar de los niños y les permite aprender mejor, permite utilizar recursos naturales que debido a las enfermedades eran total o prácticamente inaccesibles y libera para diferentes usos recursos que de otro modo sería necesario destinar al tratamiento de las enfermedades."³⁸ Y así como beneficia, también puede el mismo crecimiento económico en forma directa a través de la productividad laboral adulta y la carga económica de las enfermedades.

México es un país que enfrenta graves problemas de desigualdad económica, desigualdad que se refleja de manera importante en las disparidades de indicadores de salud entre personas y regiones. Así es que México al igual que otros países de ingreso medio está atravesando por una transición epidemiológica pues persisten todavía enfermedades de rezago a la vez que surgen con gran ímpetu enfermedades crónicas como las cardiovasculares, diabetes, neoplasias, hipertensión arterial, asma, entre otras.

"La inversión en salud, incluye el gasto en las actividades cuyo objetivo es el restablecimiento, mantenimiento y protección de salud. Asimismo, es indudable que la calidad de la vivienda contribuye a la salud, y mejorar la productividad en la infraestructura básica en materia sanitaria y no solamente constituye una inversión indirecta en salud y capital humano sino que mejorando la provisión de bienes no comerciales hace mas competitivo al país."³⁹

El financiamiento privado de los servicios de salud no es necesariamente una características negativa de un sistema de salud, sin embargo cuando dicho financiamiento se canaliza principalmente a través del gasto de bolsillo, como ocurre en México y no mediante el prepago o aseguramiento, la composición resultante del gasto privado es inequitativo, expone a las familias a gastos catastróficos y generalmente limita la eficiencia distributiva. En los estados que presentan un índice de marginación mayor, los recursos públicos destinados a la salud son menores y su población en gran medida no se encuentra protegida por la seguridad social.

³⁸ *Listing, Nora. Invertir en Salud para el Desarrollo Económico, México, Universidad de las Américas Puebla, 2001, p 15.*

³⁹ *Idem, p 32*

"Existe evidencia que la asignación de recursos en salud por rubros no se realiza en forma eficiente en el caso de México, esto es, que no se destinan los recursos existentes a aquellos rubros que generan los mayores rendimientos. Por ejemplo, el 29 por ciento de la población utilizó al menos un servicio de salud preventivo en el año 2000. Casi todos los niños menores de cinco años de edad recibieron servicios de vacunación, pero solo uno de cada cinco recibió servicios de revisión del crecimiento y desarrollo. Durante el mismo año, menos de la tercera parte de la población adulta mayor de 40 años recibió servicios preventivos para algunos padecimientos crónicos degenerativos tales como la hipertensión o la diabetes."⁴⁰

Finalmente, es importante resaltar que la disponibilidad y la calidad de los bienes públicos en una sociedad son reflejo de la importancia asignada a la creación de condiciones que mejoren la calidad de vida de sus ciudadanos. También son indicadores del gasto de desarrollo de un país y de su capacidad de tomar decisiones consensuadas entre diferentes actores políticos para el bien común. Un reconocimiento de la importancia de los bienes públicos de la salud en México y su incorporación al análisis de las políticas públicas, contribuirá al desarrollo humano, al crecimiento económico y a la modernización del país.

3.5.3.-Nutrición.

Dado el número y la complejidad de los elementos determinantes de la alimentación, no es novedad que se sorprenda el hecho de que se presenten más errores y se generen trastornos de nutrición.

"Mas de la mitad de los niños del medio rural mexicano están desnutridos. Se estima que la desnutrición en comunidades no indígenas oscila entre 35 y 50 por ciento de los niños que aun no cumplen 5 años. Los principales estados donde existe desnutrición en México son Chiapas, Oaxaca, Yucatán, Veracruz y el Estado de México. Además en nuestro país en el año 2000, existían 5 millones de niños menores de cinco años de los cuales 4 millones se encontraban en un grado de desnutrición."⁴¹

La desnutrición se mide por medio de indicadores, los más empleados en preescolar son el peso, la estatura y los índices derivados de esas medidas, los cuales señalan retraso en el crecimiento ponderal o estatura que no es exactamente lo mismo que desnutrición. Sin embargo, son buenos indicadores pues por una parte el crecimiento es muy sensible a la desnutrición y por la otra esta es la causa más común de retraso del crecimiento.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 38.

⁴¹ Borquera, Simón. *La Desnutrición Infantil en México*, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2001, p. 1

Para lograr una alimentación correcta se necesita disponer de una variedad y cantidad suficiente de alimentos, recursos materiales y conocimientos culinarios e higiénicos para conservarlos y prepararlos apropiadamente.

A pesar de la evolución que han presentado las políticas y programas de alimentación y nutrición en México, la desnutrición y las enfermedades asociadas con deficiencias de ciertos nutrimentos persisten y nuevas enfermedades relacionadas con la alimentación como la obesidad, que se ha tomado rápidamente relevancia como problema de salud pública, por lo que se requiere, más que implementar un programa, lo más importante es tomar una perspectiva de administración, la cual podría ayudar a coordinar mejor las acciones para crear confianza y mayor participación de la sociedad; y si las consecuencias de la desnutrición no son atendidas antes que el niño cumpla 5 años son irreversibles a su desarrollo en la capacidad intelectual, mayor propensión a enfermedades, poca energía, menor estatura y, pero, enfermedades crónicas como diabetes y ceguera.

Finalmente, una vez evaluado los impactos que han generado los programas en educación, salud y nutrición, el análisis comentado en este último apartado, hace ver que en nuestro país, los programas para el combate a la pobreza no han generado los resultados que deseamos los mexicanos. Seguimos encontrando problemas de educación porque los problemas de pobreza los orillan a trabajar y con salarios bajos. En salud tampoco resultan beneficiados ya que no cuentan con recursos para asistir, hace falta reestructurar dicho sistema porque carece de mucha infraestructura, además de que su nutrición se ve afectada también por la falta de alimentos sobre todo a los menores lo cual los conduce a tener una esperanza de vida poco favorable.

Y aunque el actual gobierno diga que se ha beneficiado a millones de familias, aun le falta mucho por hacer, porque no se trata solo de hablar en cifras, la realidad es otra si no de lo contrario no habrían tantos pobres, desnutridos, con enfermedades, sin desarrollo de capacidades, sin educación y no emigrarían para buscar una mejor vida.

CONCLUSIONES

1.- Aunque México ha realizado avances considerables en el abatimiento de muchos de los rezagos sociales, es evidente que todavía existen grandes segmentos de la población que vive en condiciones de pobreza, vulnerabilidad social, indefensión, impotencia, inseguridad y exclusión, dichos rezagos sociales son causados principalmente por la elevada desigualdad en la posesión de recursos hacia la población, la cual es resultado, en gran medida de una distribución altamente distorsionada de activos generadores de ingresos, tales como el capital humano y físico, así como de oportunidades en los mercados laboral y de inversión. Históricamente, nuestro país ha estado marcado por la desigualdad social, económica, étnica y de género; las múltiples demandas presentes y futuras generadas por la población mexicana requieren de grandes esfuerzos de la sociedad para satisfacerlas.

Por otra parte, las distintas definiciones de pobreza, se centran principalmente en la dificultad de obtener alimentos y ganarse la vida. Los pobres presentan múltiples desventajas de edad, sexo, número de hijos, origen étnico y fragilidad en la estructura familiar, el cual no permite desarrollar sus capacidades y los conduce a estar privados de educación, salud y una habitación saludable. Desde el inicio de la vida la pobreza ha generado un conjunto de obstáculos para el desarrollo pleno de las capacidades humanas; deficiencias nutricionales desde edad temprana, mala salud de padres e hijos, vida familiar insegura, múltiples daños desde la infancia así como la falta de un modelo intelectual de desarrollo.

A pesar de los logros obtenidos en las estadísticas vitales en México, la pobreza continua siendo un enorme desafío, ya que todavía hay muchas personas que subsisten con menos de un dólar al día, mientras que la desigualdad entre los países continúa en aumento.

Sabemos que nuestro país pasa por problemas de desigualdad, esto es en cuanto a sus condiciones de vida y su nivel de ingreso, también hay diferencias en la participación de la mujer, y por tanto a mayor desigualdad en el ingreso mayor es el porcentaje de la población que vive en pobreza, también hay carencia de infraestructura y servicios, por ello las personas que viven a grado de estar marginadas emigran en la búsqueda de sacar adelante a su familia, haciendo de las remesas un objetivo mas de apoyo a la pobreza, y que a ultimas fechas los mexicanos que viven en el exterior han generado un importante capital que como lo ha reconocido la propia Sedesol, ha sido uno de los factores para disminuir la pobreza y que muchas familias vivan un poco mejor.

2.- De acuerdo con las evaluaciones realizadas y la evidencia empírica como se ha visto en el capítulo tres, en los programas sociales no se ha logrado un impacto significativo sobre la población pobre, se han buscado políticas que promuevan el uso eficiente de los recursos públicos: Progresá hizo lo posible después de haber recibido una administración por una crisis en 1994 de orientar los recursos hacia áreas rurales para propiciar la igualdad de oportunidades y elevar un nivel de bienestar y calidad de vida.

Posteriormente el programa Oportunidades busca la generación de mayores incentivos que permitan un desarrollo humano, sin embargo a pesar de que la presente administración ha logrado avances en la lucha contra la pobreza, aun falta generar bases sustentables para la generación de ingresos hacia las familias. Es necesario garantizar el crecimiento económico del país y alcanzar una reforma hacendaria con sentido social. La pobreza no solo pone en peligro la consolidación democrática, sino que constituye un obstáculo para el desarrollo del país.

En el programa oportunidades, se ha afirmado que el acceso a la educación es un factor estratégico que contribuye a la superación de las desigualdades sociales al promover a los individuos al desarrollo pleno de su autonomía, y así puedan adquirir un mayor número de herramientas, conocimientos y habilidades para alcanzar una mejor condición de vida tanto productiva como laboral. Lo cierto es que dichos niveles educativos son muy bajos, ya que ante la falta de empleo e ingresos familiares, desde edad temprana los individuos buscan trabajo aunque sea mal remunerado, con tal de poder comer y mantener a sus dependientes, por la falta de oportunidad de realizarse profesionalmente aunque exista el apoyo, ya que su prioridad es como primera instancia la alimentación y después educarse.

A través de las políticas de protección social se pretende evitar el empobrecimiento de numerosas familias mexicanas a causa de gastos excesivos en salud y de su bolsillo a los que actualmente están expuestos. Sin duda los resultados potenciales de invertir en salud serían muy significativos, sin embargo estamos conscientes de que documentar los argumentos y precisar las estrategias es una condición necesaria pero no suficiente para lograr los resultados deseados, ya que dadas las condiciones en las que el programa oportunidades brinda los apoyos, existen muchas mujeres que no cuentan con esa posibilidad de asistir regularmente al médico, por razones como por ejemplo no contar con el permiso de su cónyuge, su trabajo y sus hijos las mantiene muy ocupadas lo que hace difícil su asistencia a los centros de salud y también dichos centros se encuentran muy lejos de sus hogares esto hace que pierdan la oportunidad de seguir en el programa.

También, la población que vive en condiciones de pobreza enfrenta mayores niveles de desnutrición que el resto de la población, sobretudo entre los niños pequeños y las mujeres en edad reproductiva. Muchos reportes afirman que los suplementos nutritivos para las madres y sus hijos son muy populares entre los beneficiarios, sin embargo algunos obtienen solo una fracción de la ración diaria que se supone deben recibir del programa. Algunas encuestas revelaron que a las familias se les acaban los suplementos, porque lo comparten con otros miembros del hogar. Lo cierto es que una buena nutrición es indispensable para el sano desarrollo y crecimiento de los niños. La edad adulta también merece contar con una buena salud y lograr el ejercicio pleno de las capacidades y potencialidades de las personas mediante el funcionamiento armónico como individuo y dentro de la sociedad. Por tanto, se deben seguir brindando muchos mas apoyos directos para mejorar la alimentación y continuar otorgando suplementos alimenticios a los grupos mas vulnerables.

Sabemos que persiste una gran desigualdad en el ingreso de las personas y el desarrollo entre regiones, por lo que corresponde a las autoridades de lo tres niveles de gobierno y a la sociedad en general, trabajar de manera corresponsable en mejorar las condiciones de vida de los mexicanos asegurándoles oportunidades para que el desarrollo humano de cada individuo sea mejor y puedan alcanzar una mejor vida y una mejor oportunidad en su realización personal y en su seguridad social.

Sin duda, mientras mas cuantiosos sean los recursos destinados a los programas para superación de la pobreza, se pueden esperar mayores resultados si su ejercicio es transparente, eficiente y congruente con las metas de los propios programas. Sin embargo es claro que el desvío de recursos presupuéstales sigue siendo un problema de la administración pública que el actual gobierno no ha podido erradicar. Por ello siempre habrá dudas acerca de que no necesariamente mayores recursos monetarios implican mejores resultados en el combate a la pobreza.

Una política social que persiga el desarrollo de las capacidades de las personas encaminado a la superación de la pobreza, debe tomar como valor la superación de esas disparidades sociales y económicas que retrasan la obtención de mejores condiciones de vida y de integración al desarrollo económico y social para las personas que viven en condiciones de pobreza. La igualdad de oportunidades necesariamente debe estar ligada con la equidad.

3.- Finalmente, además de reforzar los programas de combate a la pobreza, nuestro país necesita mejorar el capital humano, modificar la distribución de los activos, brindarles mayor y mejor acceso a los pobres respecto a las posibilidades de mercado corrigiendo las fallas del mercado de créditos; reducir las prácticas discriminatorias y mejorar el poder de negociación. Al mismo tiempo se debe mejorar la calidad de vida de los pobres mediante servicios de suministro de agua potable y saneamiento, así como el mejoramiento de viviendas, transporte, progreso en salud y posibilidades económicas, y una mejor estrategia para apoyar a las familias que están muy alejadas y por razones de costo no reciben ningún tipo de apoyo como son en agua, drenaje, vivienda, alimentación etc.

Se requiere también de mayores transferencias directas a los pobres como las becas a las familias pobres para inducirlos a mantener a sus hijos en la escuela, ayudarlos a los pobres a hacer frente a las crisis, ya que estas pueden tener por consecuencia un incremento muy pronunciado de la pobreza en todo un país o en los grupos afectados, también se requiere de su total protección social para los que no están en condiciones de trabajar, ya sea por enfermedad crónica, edad avanzada, incapacidad física o mental, ya que los pobres son muy vulnerables a estos fenómenos y la sociedad debe proporcionarles sistemas de protección social adecuados.

En suma, el combate a la pobreza en el futuro inmediato, dependerá tanto del crecimiento económico como de la evaluación de la desigualdad en la distribución de ingreso. También el crecimiento económico y la generación de empleos son prioridades del gobierno federal para incorporar a la vida productiva a millones de mexicanos que aun se encuentran en condiciones de pobreza y marginación.

Lo que se necesita es lograr un México mas igualitario, justo, mejor para todos, y para enfrentarlo hay que delinear con honestidad y responsabilidad los grandes trazos de nuestro futuro. Es importante señalar la urgencia de que el estado mexicano desplegue una acción pública a través del presupuesto para desarrollar infraestructura social, creación de oportunidades, empleo, ingreso y el desarrollo de capacidades individuales; por si mismo para erradicar la pobreza, y al mismo tiempo fortalecer los programas que promuevan la competencia y la productividad, lo cual garantizarían una base sólida de combate a la pobreza.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc. *Desarrollo Socioeconómico de México*, SEP, Dirección General de Educación Tecnológica Industrial, México, 1998, pp 216.
- Aparicio Cabrera, Abraham. *El Desarrollo Humano en el Segundo año del Gobierno de Fox*: Economía Informa, No 310, septiembre 2002, págs 34-38.
- Argaiz Parra, Adriana, Fuentes Nieva, Ricardo y Montes Runau, Andrés. *Metas de Desarrollo del Milenio: el Caso de México*, SEDESOL, Cuadernos de Desarrollo Humano, No 8, agosto 2003, pp 27.
- Ávila, José Luis, Fuentes, Carlos y Tuiran, Rodolfo. *Índices de Marginación 2000*, México, Consejo Nacional de Población CONAPO, diciembre 2001, pp 169.
- Ávila Martínez, Ángel y Vargas Sánchez Gustavo. *Distribución del Ingreso*, Economía Informa, No 303, diciembre 2001- enero 2002, págs 48-59.
- Ayala Espino, José. *Economía del Sector Público Mexicano*, México, UNAM, Facultad de Economía, 1999, pp.815.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Desarrollo más allá de la Economía*, Informe 2000, Progreso Económico y Social de América Latina, Washington D.C. 2000, pp 219.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Protección Social para la Equidad y el Crecimiento*, Washington D.C., 2000, pp 247.
- Banco Mundial, *La pobreza en México: una Evaluación de las Condiciones, las Tendencias y la Estrategia del Gobierno*, 2004, Págs. 28-45
- Banco Mundial, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Aspectus Operativos: Fortalezas y Retos, marzo 2003.
- Banco Mundial, *La Voz de los Pobres, ¿Hay Alguien que nos Escuche?*, 2000, págs 12-65 y 132-231.
- Barquera, Simón. La Desnutrición Infantil en México, Instituto Nacional de Salud Pública, 6 de abril 2001. págs 16

Barrón, Luis F y Trejo, Guillermo. *La pobreza en México: la Paradoja de la Política Social*, 1990, págs 655-727.

Bautista, S., Martínez S, Bertozzi S.M. y Gertler, P. *Evaluación del Efecto de Oportunidades sobre la Utilización de Servicios de Salud en el Medio Rural*, Instituto Nacional de Salud Pública y CIDE, 2002. pp 51.

Berry, Albert. *Repuestas de Política a los Problemas de Pobreza y Desigualdad en el Mundo en Desarrollo*, CEPAL, No.79, abril 2003, págs 101-115.

Boltvinik, Julio, *La Pobreza en México, Metodologías y Evolución*, Salud Pública de México, Vol.37, No 4, julio-agosto 1995, pp 288-297.

Boltvinik, Julio y Damián, Araceli. *Evolución y Características de la Pobreza en México*, Comercio Exterior, Vol. 53, No 5, junio 2003, págs 519-531

Boltvinik, Julio. *Debate, Desigualdad y Pobreza*, La Jornada, 28 de abril de 2000.

Boltvinik, Julio, *Evaluando el Progreso*, Economía Moral, mayo 2000, págs 1-5

Cabrera Adame, Carlos Javier y Antonio, Miguel, Rubén. *Políticas Públicas y Pobreza en México*, Economía Informa, No, 318, julio-agosto 2003, págs 23-34.

Calva, José Luis, De la Garza, Luis Alberto y Nieto, Enrique. *Distribución del Ingreso y Políticas Sociales*, México, Equipo Pueblo, 1995, págs 17-43.

Cardoso Enrique, Fernando. *Más allá de la Economía*, Interacciones de la Política y Desarrollo Económico, CEPAL, No, 83, agosto 2004.

Castro Fomento, Manuel. *Financiamiento del Desarrollo en América Latina y el Caribe. Criterios de Política*, Economía y Desarrollo, No. 1, Vol. 128, ene-jun 2001, págs 194-211

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *México: comportamiento de las remesas, 1995-2004/III*, Cámara de Diputados, noviembre 2004, págs 16-20.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Elementos para la Glosa del Tercer Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox*, Cámara de Diputados, septiembre 2003, págs 3-22.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Comentario a la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2002, del INEGI*, Cámara de Diputados, julio 2003, págs 1-17.

CEPAL, *Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las Políticas Públicas*, CEPAL, No 7, 2000, págs 21-39.

Conferencia Internacional. *Mejores Prácticas de Política Social*, SEDESOL, mayo 2003, pp 28.

Conferencia Internacional de las Naciones Unidas, *Financiación del Desarrollo, la Dimensión Rural*, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Monterrey- México marzo de 2002

Cordera Campos, Leonardo, Lomelí Vanegas, Leonardo y Montes de Oca, Rosa Flena. *Coloquio: La Cuestión Social: Superación de la Pobreza y Política Social a 7 años de Copenhague*, México, UNAM, 2003, pp 272.

Cordera Campos, Rolando y Palacios, Ángeles. *La Cohesión Social en Tiempos Mutantes: Algunos Desafíos*, Economía Informa, No 303, diciembre 2001-enero 2002, págs 5-21.

Cordera Campos, Rolando y Ziccardi, Alicia. *Las Políticas Sociales de México al fin del Milenio: Descentralización, Diseño y Gestión*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades 2000, pp 645.

Cortés Cáceres, Fernando, Hernández, Daniel, Hernández Laos, Enrique, Székely Pardo, Miguel y Vera Llamas, Hadid. *Evolución y Características de la Pobreza en México en la Última Década del Siglo XX*, SEDESOL, Serie de Documentos de Investigación, agosto 2002, pp 31.

Cortés Flores, Juan y Mancero, Javier. *Enfoques para la Medición de la Pobreza*. Breve Revisión de la Literatura, Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos No 4, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL 2001, pp 46.

Cuarto Informe de Gobierno, Desarrollo de Capacidades, México, septiembre 2003.

Cunningham, Wendy y Cos-Montiel, Francisco. *Las Encrucijadas del Género y la Cultura: Impedimentos para el Desarrollo Económico en Oaxaca, Chiapas y Guerrero*, Banco Mundial, 2005, págs 1-25.

Diario Oficial de la Federación, *Secretaría de Desarrollo Social*, 15 de marzo de 2002, PP 66.

Diario Oficial de la Federación, *Ley General de Desarrollo Social*, 20 de enero 2004, págs 3-14.

Duhau, Emilio. *Política Social, Pobreza y Focalización. Reflexiones en torno al Programa de Educación, Salud y Alimentación*. IV Seminario de Política Social. Teorías vigentes para el Combate a la Pobreza. Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana 26 y 27 de agosto 1999, págs 311-323.

Enríquez Rosas, Rocío. *El Rostro Actual de la Pobreza Urbana en México*, Comercio Exterior, Vol 53, No.6, junio 2003, págs 532-539.

Fernández, Arturo y Rosas, Margarita. *Orígenes y Concepto de las Políticas Sociales*, Políticas Sociales y Trabajo Social, Buenos Aires Argentina, 1984.

Fuentes Berain, Rossana. *Crece la Desigualdad en México*, Periódico: El Norte, págs 5

Fujii Gambero, Gerardo. *Crecimiento, Distribución y Pobreza*, La Jornada 2003.

Fuhrman, Susan, Murillo, Javier, Martínez Valencia, Sergio y Larsen, Kart. *Reporte de las Investigaciones sobre el Sistema Educativo en México*. OCDE-CERI, 2003, pp 40.

Gómez Dantes, Octavio. Gómez Jáuregui, Jessica y Inclán, Cristina. *La Equidad y la Imparcialidad en la Reforma del Sistema Mexicano de Salud*, Salud Pública de México, Vol 46, No 5, septiembre-octubre 2004, págs 399-414.

González Tiburcio, Enrique, *La Evolución de Programas Sociales, Aspectos Conceptuales y Prácticos*, Economía Informa, No 303, diciembre 2001-enero 2002, págs 22-27.

González Tiburcio, Enrique y Ávila Martínez, Ángel. *Desigualdad y Pobreza: Desafíos del Siglo XXI*, Economía Informa, No 311, octubre 2002, págs 5-14.

Gudynas, Eduardo. *El Discurso del BID: La Desigualdad y la Fatalidad Tropical*, Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES) Montevideo, Uruguay, 2003.

Gradin, Carlos y Del río Coral. *La Medición de la Desigualdad*, septiembre 2001, pp 46.

- PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano en México 2002: *Profundizar la Democracia en un Mundo Fragmentado*, Madrid, mundi-prensa, 2002, pp 277.
- PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2003, *Índice de Desarrollo Humano*.
- PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, *La Libertad en el Mundo Diverso de Hoy*, Madrid, Mundi-Prensa 2004, pp. 401
- Programa Institucional Oportunidades, 2002-2006, México 2003, pp 80.
- Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, *Superación de la Pobreza: una Tarea Contigo*, México, 2001, pp 163.
- Programa Nacional de Población 2001-2006. *Reforzar la Articulación de los Programas de Población con las Estrategias más Amplias de Desarrollo Social y Humano y de Superación de la Pobreza*, México, Consejo Nacional de Población, 2001, pp 364.
- Raczynsky, Dagmar. *Equidad, Inversión Social y Pobreza. Innovar en cómo se Concibe, Diseña y Gestiona las Políticas y los Programas Sociales*. Seminario: Perspectivas Innovadoras en Política Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad, MIDEPLAN-CEPAL, 23-24 de mayo 2002, pp 20.
- Ranis, Gustav y Stewart, Francés. *Crecimiento Económico y Desarrollo Humano en América Latina*, CEPAL, No. 78, diciembre 2002, págs 7-17.
- Ramírez Hernández, Guillermo y Ramírez Hernández, Nashieli. *Componentes Nutricionales y Tejido Social del Programa Oportunidades*, Economía Informa No 331, noviembre-diciembre 2004, págs 63-74.
- Rionda Ramírez, Jorge Isaura, *Prolegómenos en Torno a la Realidad Social, Política y Económica de México*, Morevallado, marzo 2001, pp 209.
- Rodríguez Solera, Carlos Rafael. *Siete Grandes Debates sobre Desigualdad Social*, Conferencia Pronunciada en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, 3 de septiembre 2003, pp 19.
- Ruhalcaba Peñafiel, Luis N. y Teruel Belismelis, Graciela. *Análisis sobre el Cambio en Variables Demográficas y Económicas de los Hogares Beneficiarios del Programa Oportunidades 1997-2002*, Instituto Nacional de Salud Pública y CIDE, marzo 2003, pp 25.

Lusting, Nora. *Pobreza y Desigualdad: Un Desafío que Perdura*, Unidad de Pobreza y Desigualdad, Banco Interamericano de Desarrollo, mayo 1998, pp 18.

Lusting, Nora. *Invertir en Salud para el Desarrollo Económico*. México, Informe de la Comisión Mexicana de Macroeconomía y Salud, Universidad de las Américas Puebla, 2004. pp 60.

Maldonado, Montoya Víctor Manuel. *Desarrollo y Desigualdad de Género en México*, Información y Análisis No. 22, 2003, págs 47-54.

Martínez Coll y Juan Carlos, *Las Necesidades Humanas*, Economía de Mercado, Virtudes e Inconvenientes, 2001, págs 1-3

Mendoza Pichardo, Gabriel, *El Crecimiento de la Economía Mexicana*, Economía Informa, No. 321, noviembre de 2003, págs 81-86.

Ordoñez Barba, Manuel. *La Política Social y el Combate a la Pobreza en México*, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, SEDESOL Oportunidades 2002, pp 401.

Ortega A, Daniel E. *¿Por qué la Desigualdad Importa para el Desempeño Económico?*, PNUD, 2003, pp 5-15.

Palacios Escobar, Ángeles. *El Desarrollo Humano en México, Desde una Perspectiva de Género*, Economía Informa, No. 329, marzo 2004, págs 1-5.

Parker, Susan W. *Evaluación del Impacto de Oportunidades sobre la Inscripción Escolar: Primaria, Secundaria y Media Superior*, Instituto Nacional de Salud Pública y CIDE, septiembre 2002, pp 31.

Periódico Crónica, 28 de abril 2005.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, *Desarrollo Social*, México, SHCP, 1995, PP 173.

PNUD *Informe sobre Desarrollo Humano en México*, 1997, Madrid, Mundi-Prensa, 1997, pp 262

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano, Medir el Desarrollo e Influir en la Política*, México, mundi-prensa 2001.

- PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano en México 2002: *Profundizar la Democracia en un Mundo Fragmentado*, Madrid, mundi-prensa, 2002, pp 277.
- PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2003, *Índice de Desarrollo Humano*.
- PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, *La Libertad en el Mundo Diverso de Hoy*, Madrid, Mundi-Prensa 2004, pp. 401
- Programa Institucional Oportunidades, 2002-2006, México 2003, pp 80.
- Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, *Superación de la Pobreza: una Tarea Contigo*, México, 2001, pp 163.
- Programa Nacional de Población 2001-2006. *Reforzar la Articulación de los Programas de Población con las Estrategias más Amplias de Desarrollo Social y Humano y de Superación de la Pobreza*, México, Consejo Nacional de Población, 2001, pp 364.
- Raczynsky, Dagmar. *Equidad, Inversión Social y Pobreza. Innovar en cómo se Concibe, Diseña y Gestiona las Políticas y los Programas Sociales*. Seminario: Perspectivas Innovadoras en Política Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad, MIDEPLAN-CEPAL, 23-24 de mayo 2002, pp 20.
- Ranis, Gustav y Stewart, Francés. *Crecimiento Económico y Desarrollo Humano en América Latina*, CEPAL, No. 78, diciembre 2002, págs 7-17.
- Ramírez Hernández, Guillermo y Ramírez Hernández, Nashieli. *Componentes Nutricionales y Tejido Social del Programa Oportunidades*, Economía Informa No 331, noviembre-diciembre 2004, págs 63-74.
- Rionda Ramírez, Jorge Isaura, *Prolegómenos en Torno a la Realidad Social, Política y Económica de México*, Morevallado, marzo 2001, pp 209.
- Rodríguez Solera, Carlos Rafael. *Siete Grandes Debates sobre Desigualdad Social*, Conferencia Pronunciada en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, 3 de septiembre 2003, pp 19.
- Rubalcaba Peñafiel, Luis N. y Teruel Belismelis, Graciela. *Análisis sobre el Cambio en Variables Demográficas y Económicas de los Hogares Beneficiarios del Programa Oportunidades 1997-2002*, Instituto Nacional de Salud Pública y CIDE, marzo 2003, pp 25.

SEDESOL, *Así se Construye Oportunidades*, informe 2002.

SEDESOL, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Medición de la Pobreza, Variantes Metodológicas y Estimación Preliminar*, Serie de Documentos de Investigación, julio 2002. pp 113.

SEDESOL, *Evaluación de Resultados e Impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Instituto Nacional de Educación Pública, CIDE, septiembre 2002.

SEDESOL, *Más Oportunidades para más Familias Pobres, Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)*, México 1999, PP 145.

SEDESOL, *Medición del Desarrollo Humano México 2000-2002*, junio 2003, págs 12.

Segundo Informe de Gobierno, *Superación de la Pobreza*, México, septiembre 2002, págs 51-72.

Seminario: *Remesas de los Mexicanos en el Exterior*, Comisión de Relaciones Exteriores de América del Norte del Senado de la República. 10 de noviembre 2004.

Sen, Amartya. *Nuevo Examen de la Desigualdad*, Madrid, Alianza, 1995, pp 221.

Sen, Amartya. *Sobre Conceptos y Medidas de Pobreza*, pp 18.

SHCP, Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo (PRONAFIDE) 2002-2006, *Crecimiento Económico y Desarrollo*. México, pp 1-14.

Solimano, Andrés. *Desigualdad Social, Valores, Crecimiento y el Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp 297.

Székely Pardo, Miguel. *Es Posible un México con Menor Pobreza y Desigualdad*, SEDESOL, Serie de Documentos de Investigación, No 5, octubre 2003, pp 59.

Székely, Miguel. *Hacia una Nueva Generación de Política Social*, SEDESOL, Cuadernos de Desarrollo Humano, No 2, octubre 2002, pp 19.

Székely Pardo, Miguel. *Lo que Dicen los Pobres*, SEDESOL, Cuadernos de Desarrollo Humano, No 13, noviembre 2003, pp 28.

Tuirán, Rodolfo. *Los Desafíos Demográficos en el Nuevo Milenio*, CONAPO, Comunicado de Prensa 2004, pp 8

Tuirán, Rodolfo. *Transición Demográfica, Curso de Vida y Pobreza en México*, Consejo Nacional de Población, México 2003, págs 1-25.

Tercer Informe de Gobierno, *Superación de la Pobreza*, México, septiembre 2003, págs 54-84.

Vázquez Mota, Josefina. *Principal Desafío de la Política Social de México*, SEDESOL, Cuadernos de Desarrollo Humano, No 1, septiembre 2002, 15.

Wagle, Udaya. *Volver a Pensar en Pobreza: Definición y Mediciones*, 2000, págs 18-31

Zermeño, Felipe. *La Economía en el Segundo Informe de Fox: Verdades y Preguntas*. Economía Informa, No. 310, septiembre 2002, págs 29-33.

Zúñiga Herrera, Elena. *Seminario: Remesas de los Mexicanos en el Exterior, Comisión de Relaciones Exteriores de América del Norte*, CONAPO, 10 de noviembre 2004, pp 11.

PAGINAS DE INTERNET

www.conapo.gob.mx
www.bancomundial.org.mx
www.segob.gob.mx
www.sedesol.gob.mx/oportunidades
www.sedcsol.gob.mx/prensa/
www.presidencia.gob.mx
www.undp.org/hdro
www.undp.org/spanish/publicaciones
www.cofp.gob.mx
www.shco.sse.gob.mx
www.iadb.org/publicaciones
www.worldbank.org/poverty/spanish/mission/up3.htm
www.jornada.unam.mx
www.rolandocordera.org.mx
[www.megj.gob.mx/informacion estadística](http://www.megj.gob.mx/informacion_estadistica)
www.eumed.net/cursecon/colaboraciones/index.htm