

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**La Política Social para la Superación de la pobreza en
México: El Programa de Desarrollo Humano
Oportunidades 2002-2004**

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIADA EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
PRESENTA: SOFIA ELENA RUBÍ MEZA HERNÁNDEZ

ASESOR: LIC. EDUARDO GUERRERO DEL CASTILLO

MÉXICO, D.F.

AGOSTO DE 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICADO A:

MIS PADRES

GUADALUPE Y ALFONSO

Y HERMANOS

**JESSICA
GEOVANNI
ALEJANDRA
JESÚS**

AGRADECIMIENTOS

Es menester agradecer a todas las personas que hicieron posible la elaboración de esta investigación:

Al profesor Eduardo Guerrero del Castillo, mi asesor, por sus señalamientos y apoyo incondicionales.

A los profesores que integran el sínodo: Ricardo Uvalle Berrones, Sergio Ballesteros Mesa, Miguel Ángel Márquez y Armando Trujano González, cuyas aportaciones fueron valiosas para la presentación final de este documento.

A la Lic. Josefina Vázquez Mota, Secretaría de Desarrollo Social, responsable de la operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, mi reconocimiento por las facilidades otorgadas para la realización de este trabajo, así como también por las aportaciones hechas al mismo.

Al Dr. Julio Boltvinik, especialista en temas de pobreza, agradezco sus puntualizaciones, pues con ellas se reforzó la investigación, considerando su vasta experiencia en el tema.

A Eduardo Flores Mejía, por el apoyo mostrado en todo momento, así como también por su gran contribución para la conclusión de este trabajo.

A Luis Alfredo Sánchez Idelfonso, por las puntualizaciones para la elaboración de este documento y sobre todo por su amistad.

A mis amigos y profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, porque el ser universitaria es un gran orgullo que marcará mi vida profesional, académica y personal.

“Por mi Raza, Hablará el Espíritu”.

ÍNDICE

Introducción	V
CAPÍTULO 1 MARCO TEORICO	
A) Estado	1
B) Gobierno	5
C) Administración Pública	7
D) Servicios Públicos	9
E) Pobreza	11
F) Política social	14
CAPÍTULO II LA POBREZA EN MÉXICO	
A) Antecedentes históricos de la pobreza	19
B) Concepto de Pobreza	24
C) Tipos de Pobreza	25
D) Mecanismos para medir la Pobreza en México	26
E) Número de pobres en México	31
CAPÍTULO III LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO	
A) Concepto de Política Social	34
B) Política social en México	35
C) Políticas de combate a la Pobreza en México	42
C.1) Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)	42
C.2) Programa de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)	44
C.3) Sistema Alimentario Mexicano (SAM)	47
C.4) Programa Nacional de Solidaridad	49
C.5) Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	53
CAPÍTULO IV LA ADMINISTRACIÓN FOXISTA Y EL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES 2002-2004	
A) Contexto económico, político y social	60
B) Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	65
B.1) Objetivos	67
B.2) Componentes	
B.2.1) Componente educativo	69
B.2.2) Componente salud	69

B.2.2.1) Comunicación educativa en materia de Salud, nutrición e higiene	71
B.2.3) Componente Alimentario	72
B.2.4) Componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades”	73
B.3) Selección de Zonas de atención.	74
B.3.1) Validación de la accesabilidad y capacidad de atención de los servicios de educación y salud	75
B.3.2) Recolección de la información socioeconómica de los hogares	75
B.3.3) Análisis de la información socioeconómica de los hogares	77
B.3.4) Instalación de comités de Promoción Comunitaria	78
B.3.5) Comités Técnicos Estatales	78
B.4) Recertificación de familias beneficiarias	79
B.4.1) Esquema diferenciado de Apoyos	79
B.5) Monto de los Apoyos	
B.5.1) Montos e integración de los apoyos directos	80
B.5.2) Apoyos no entregados y apoyos cancelados	83
B.6) Suspensión de los beneficios	83
B.6.1) Suspensión temporal	84
B.6.2) Suspensión definitiva	84
B.6.2.1) Suspensión definitiva de los apoyos educativos	85
B.6.2.2) Suspensión definitiva del apoyo diferido del componente patrimonial “jóvenes con oportunidades”	86
B.7) Evaluación	86
B.7.1) Evaluación externa	87
B.7.2) Evaluación de impacto	87
B.7.3) Evaluación operativa	88
C) Resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002-2004	88
D) Críticas realizadas al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	94
Cuestionario en torno al Programa Oportunidades contestado por el Dr. Julio Boltvinik	99
Cuestionario en torno al Programa Oportunidades contestado por la Lic. Josefina Vázquez Mota, Secretaria de Desarrollo Social	111
Conclusiones	125
Anexos	134

Fuentes	147
Bibliográficas	147
Hemerográficas	151
Documentales	152

INTRODUCCIÓN

El Estado ha intervenido de diversas maneras a lo largo de la historia con el propósito de dar fin a las desigualdades sociales, económicas, etc; esto lo ha llevado a que su intervención haya sido mínima en algunas etapas para no interferir ni obstruir la libertad humana o interviniendo en todos los ámbitos para evitar el impacto económico del mercado que genera desequilibrio y consecuentemente desigualdades.

El hablar de desigualdad lleva implícita a la pobreza a la cual se le busca dar solución (a nivel nacional como internacional) por diversas vías principalmente a través de programas sociales de corte universal o focalizado dependiendo del tipo y grado de pobreza que se tenga.

El combate a la pobreza es un tema vigente mundialmente discutido y no menos importante para el gobierno mexicano, muestra de ello son las noticias, discursos o plataformas políticas presentes en radio, televisión y periódicos que aluden desde la situación de los niños de la calle, las condiciones de vida y salud en algunas partes del país, los contrastes que se dan de un estado a otro en toda la república; pues las condiciones de vida son diferentes en Veracruz que en Guadalajara por citar un ejemplo, o incluso la difusión de las acciones realizadas por el gobierno para el combate a la pobreza. Esto pone en evidencia la importancia de analizar la pobreza y consecuentemente las acciones realizadas para superarla.

La pobreza tiene repercusión en el ámbito social, político, económico, cultural y jurídico lo que contribuye a que su dimensión sea compleja. En este sentido, la Administración pública debe establecer criterios y lineamientos que conduzcan a la preservación del bienestar social, procurando que los beneficios se otorguen a todas las capas de la sociedad con equidad, para ello debe proceder a la realización de un análisis del problema, pues a partir de dicha actividad realizara el diseño y ejecutara las acciones para combatirla con base en las decisiones adoptadas por el gobierno.

En México la pobreza ha estado presente a lo largo de toda su historia, pero es a partir de la década de los ochenta que se observa un incremento del número de pobres y con ello la importancia de diseñar diversas estrategias para hacer frente al problema, estableciendo así los programas gubernamentales de que se trate.

La Administración Pública mexicana al ser un instrumento del Estado para tangibilizar el bien común debe atender el problema de la pobreza tanto por razón de origen del Estado, como por un compromiso social surgido con la revolución mexicana y plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, aunado a que es la institución idónea para emprender acciones para el combate eficaz de la pobreza que aqueja aún en la actualidad a un gran número de personas a todo lo largo y ancho del país. No se debe olvidar que un aumento en los índices de pobreza deja ver las limitaciones e incapacidad del gobierno para enfrentar el problema, situación contraria a su naturaleza.

Este trabajo aborda la pobreza desde el punto de vista de la Administración Pública considerando como eje principal de análisis la acción del gobierno mexicano por medio de la política social de combate a la pobreza a través del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades implementado por el gobierno del presidente de México, Vicente Fox Quesada durante el periodo 2002-2004 (cabe mencionar que este programa aún continúa vigente).

El objetivo en la realización del trabajo consiste en mostrar cómo se opera el programa, los resultados de este durante el periodo 2002-2004. Con ello se busca dar a conocer el Programa, así como también la operación del mismo completándolo con los resultados cuantitativos, esto es de acuerdo a la cobertura que ha tenido en el periodo mencionado.

Las hipótesis planteadas en este trabajo son:

- ✓ La pobreza no se combatirá sólo con la operación del programa Oportunidades, sino también se requiere contar con políticas económicas acordes al entorno y características de nuestro país.

- ✓ Aún con la implementación de Oportunidades hay pobres a los cuales no se les beneficia con el Programa, toda vez que está dirigido al combate de la pobreza extrema.
- ✓ El integrar las acciones de Educación, Salud y Alimentación componentes de Oportunidades, no garantiza que se erradique la pobreza extrema o mejor aún que desaparezca, ya que esto depende de las condiciones políticas, económicas y sociales del país.

El trabajo realizado fue general en el sentido que se decidió abordar el Programa Oportunidades en su conjunto, por un lado, porque no se pretendía un análisis en un estado o localidad específica en donde el programa opera y por el otro, porque para realizar un trabajo más minucioso se requiere de tiempo para el análisis correspondiente, así como también contar con recursos económicos (entre otros) para tener una investigación rigurosa, no obstante esto se considerara para una investigación posterior como podría ser un estudio de maestría. Con base en lo anterior, los resultados que se dan del Programa también son generales obedeciendo a la lógica mencionada.

El trabajo se compone de cuatro capítulos. En el primero se da un marco teórico sobre el Estado, la relación de éste con el gobierno y la Administración pública, los servicios públicos y su importancia, así como aspectos generales en materia de pobreza y política social.

El segundo capítulo aborda algunos antecedentes históricos, concepto y los tipos de pobreza, así como también los mecanismos para su medición.

En el tercer capítulo se da a conocer el concepto de política social, asimismo también se analizan las políticas de combate a la pobreza en México, de ahí que se hayan abordado Programas como el PIDER, COPLAMAR, SAM, PRONASOL y PROGRESA.

En el cuarto y último capítulo de este trabajo se analiza el contexto económico, político y social que da como resultado el inicio del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, así como lo concerniente a la operación del mismo, mostrando también los resultados e incluso resaltando críticas al programa por parte de investigadores del tema en cuestión.

Asimismo, se recurrió a la elaboración de un cuestionario sobre algunos puntos referentes al Programa Oportunidades derivado de la investigación realizada dándoselos a contestar por un lado, a la Secretaria de Desarrollo Social, la Lic. Josefina Vázquez Mota y por el otro, al Dr. Julio Boltvinik, especialista en el tema de la pobreza, dicha actividad con el fin de aclarar dudas que surgieron a lo largo de esta investigación en torno al Programa mencionado, para con ello generar las conclusiones correspondientes.

CAPÍTULO 1 MARCO TEORICO

A) Estado

El Estado surge de la necesidad que tienen los hombres de contar con un órgano superior a ellos con el objeto de que pueda regular su comportamiento, conformando así un sistema donde existen derechos y obligaciones con el fin de que haya corresponsabilidad entre las partes para que pueda existir justicia, seguridad, bienestar, en suma; se alcance el bien común fin último del mismo.

Debido a la importancia que encierra el Estado son diversos los autores que lo han estudiado a lo largo de la historia con el fin de explicar su origen, concepto, fines, atribuciones, funciones y tipos.

Los primeros antecedentes del Estado se remontan a Grecia en donde se le denominó “Polis”, que se refería a ciudad¹. Por su parte los romanos utilizaron el término “civitas”², ambas denominaciones entendidas como formas de organización política, donde sólo los ciudadanos³ participaban en el poder deliberativo o judicial de la ciudad, orientando las actividades realizadas al beneficio general.

En la edad media se le identificaba como “regnum” o “imperium”.

A partir de la conformación del Estado Moderno surgen diferentes ideas sobre el concepto de Estado, es en Italia donde por primera vez se instituyó el significado del Estado con la obra **El Príncipe** de Maquiavelo. En esta época el poder se centraliza conformando así el poder político a cargo del Estado. Es en ese momento donde se comienzan a gestar diversas interpretaciones del Estado, a saber:

Thomas Hobbes en su obra *Leviatán* justifica la existencia del Estado, porque la naturaleza ha hecho a los hombres iguales en cuanto fuerza y facultades mentales por lo que cada uno

¹ La Ciencia del Estado entre los griegos se construyó sobre el Estado ciudad o sobre la ciudad Estado, y nunca se llegó a comprender al Estado como dotado de una gran extensión territorial.

² El Estado es la civitas, la comunidad de los ciudadanos o la res publica, esto es, la cosa común al pueblo.

³ Aristóteles en su obra “La Política” habla sobre el ciudadano que era el que tenía derecho a participar en el poder deliberativo, además propone limitar el número de ciudadanos, excluyendo de la ciudadanía a los trabajadores asalariados y manuales.

tiene la misma expectativa de lograr sus objetivos, de tal manera que si dos individuos quieren la misma cosa, al tratar de conseguirla se vuelven enemigos y tratan de eliminarse o someterse para obtenerla, de tal suerte que el hombre no está seguro en sus propiedades, ya que otros pueden privarlo de éstas. Lo anterior implica que en ese estado de naturaleza hay una desconfianza mutua, en la que el hombre debe dominar por la fuerza o por la astucia a todos los hombres que pueda, durante el tiempo preciso hasta que ningún otro poder sea capaz de amenazarle.

Para Hobbes la única posibilidad de que se acaten las leyes de la naturaleza es instituir un poder común y para poder instituirlo los hombres deben celebrar un pacto en el que deben renunciar al propio poder y transferirlo a un hombre o asamblea de hombres que de ahí en adelante tendrá tanto poder como sea necesario para garantizar la seguridad de todos. Del pacto entre los hombres surge el Estado “asociación de individuos que, mediante un pacto, deciden formar un poder unitario al que todos han de someterse”⁴. El titular de esa persona o de este monstruo (leviatán⁵) es conocido como soberano y es responsable de garantizar la paz y seguridad social de todos los integrantes.

Jacobo Rousseau, diferencia entre el estado de naturaleza y el civil “el hombre ha nacido libre, y sin embargo, vive en todas partes entre cadenas... el mismo que se considera amo, no deja de ser menos esclavo que los demás.”⁶ Para él la desigualdad se origina con el surgimiento de la propiedad privada, asimismo también menciona dos tipos de desigualdad entre los hombres “la natural o física, consistente en la diferencia de edades, de salud, de fuerzas corporales y de las cualidades del espíritu y del alma; y la desigualdad moral o política, ya que depende de una convención entre los hombres, consistente en los privilegios de que gozan unos en perjuicio de otros, como el ser más ricos, más respetados, más

⁴ Thomas Hobbes, **Leviatán**, México FCE, 1ra. edic., 1982, p.140

⁵ De acuerdo con Hobbes, “gracias al arte se crea ese gran leviatán que llamamos república o Estado que no es sino un hombre artificial, aunque de mayor robustez que el natural para cuya protección y defensa fue instituido; y en el cual la soberanía es una alma artificial que da vida y movimiento al cuerpo entero; los magistrados y otros funcionarios de la judicatura y del poder ejecutivo, nexos artificiales; la recompensa y el castigo {...}son los nervios que hacen los mismo en el cuerpo natural; la riqueza y la abundancia de todos los miembros particulares constituyen su potencia; la *salus populi* (la salvación del pueblo) son sus negocios; los consejeros, que informan sobre cuantas cosas precisa conocer, son la memoria; la equidad y las leyes, una razón y una voluntad artificiales; la concordia, es la salud; la sedición, la enfermedad; la guerra civil, la muerte”. Thomas Hobbes, **Leviatán**, trad. Manuel Sánchez Sarto, México, FCE. 1ra. edic., 1982, p.3.

⁶ Jean Jaques Rousseau, **El Contrato Social**, Colombia, Linotipo, 1979, p. 3.

poderosos o de hacerse obedecer”⁷. Con el fin de superar el estado de naturaleza, para Rousseau, el hombre debe celebrar un pacto social “forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes”.⁸ Con este pacto cada persona queda bajo la dirección suprema de la voluntad general surgiendo la ciudad, primero y la República o cuerpo político después.

Hegel por su parte, rechaza las teorías que sostienen que el Estado no es más que un agregado de voluntades individuales, que se mantienen unidas por vínculos legales a un contrato social. De acuerdo con la teoría hegeliana el Estado es una realidad suprema ya que la considera como la encarnación del espíritu del mundo, así pues la pertenencia al Estado es uno de los mayores deberes que debe asumir el individuo. En suma, “el Estado es la manifestación de la voluntad general, que es la más alta expresión del espíritu ético. El sometimiento a esa voluntad general es el acto propio de un individuo libre y racional.”⁹

Una interpretación que no se puede dejar de lado es la de Carlos Marx, para quien el Estado se origina por la división desigual del trabajo generando clases sociales en donde la clase dominante(burguesía) explotaba al proletariado. Así, el Estado es visto por la corriente marxista como un instrumento coercitivo al servicio de la clase dominante por lo que para terminar con esa situación plantea la lucha de clases para que se de una estructura social más justa y de esta manera destruir al Estado pues no tendría razón de ser.

Desde el punto de vista jurídico también se ha tratado de definir al Estado “es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes”.¹⁰

⁷ Enrique Bailleres Helguera, Comentando un texto clásico de Juan Jacobo Rousseau: el contrato social, en Textos Clásicos Comentados para un fin de siglo, Colegio Nacional de Ciencia Política y administración pública, México 1999, p.123.

⁸ *Ibíd.*

⁹ Julio Agustín López Liévano, Apuntes de Hegel: la fenomenología del espíritu, en Textos Clásicos Comentados para un fin de siglo, Colegio Nacional de Ciencia Política y administración pública, México 1999, p.149

¹⁰ Francisco Porrúa Pérez, Teoría General del Estado, México, edit. Porrúa, 1997, p.198.

Para Weber el Estado es una comunidad humana que se atribuye con éxito el uso legítimo de la fuerza pública, dentro de un territorio determinado. El poder político trata de influir en las decisiones de la voluntad de una comunidad. Se reparte en tres elementos: tradicional (por tradición, respeto a la ley del pasado eterno), carismática (el don de gracia extraordinario de una persona), racional, legal o burocrática (conforme el estatuto de validez de la norma).

Lo anterior es muestra de las diversas acepciones del Estado a partir de las especialidades de quienes lo han estudiado.

Al ser un ente superior a la sociedad el Estado tiene atribuciones:

- ✓ De mando o de coacción: realiza los actos necesarios para garantizar seguridad y el orden público.
- ✓ Creación de Servicios Públicos: agua, luz, educación, salud, etc.
- ✓ Regula las actividades económicas de los particulares: por ejemplo, el servicio de la banca.
- ✓ Interviene de manera directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Asimismo, se debe reconocer que el Estado¹¹ es pieza fundamental para asegurar la vida política y social; en donde convergen diferentes puntos de vista debido a la combinación de intereses, relaciones, autoridad, legalidad, etc.

Las tareas que cumple van enfocadas al bienestar de la sociedad, pues debe responder al compromiso adquirido con la misma y con ello cumplir con el objetivo para el cual fue creado.

¹¹ “El Estado es un tipo de organización, pero también un modo de hacer las cosas. Es un producto artificial, pero es también un productor de decisiones que permiten moldear, ajustar y conseguir metas sociales. El Estado es un sistema de capacidades para reproducir lo que la sociedad necesita y asume el imperativo de impulsarla por la senda del desarrollo material, moral e intelectual. El Estado cuida el mejor aprovechamiento de las energías públicas y finca en la política, el gobierno y la administración pública, la base de realización material. El Estado es, de este modo un testimonio de cultura objetivada, es decir, de logros a multiplicar y de ineficiencias y deficiencias a eliminar” Ricardo Uvalle Berrones, “El papel del Estado en los procesos actuales”, en Gobiernos, Revista de la Secretaría de Gobernación, 1994, agosto-septiembre, núm. 3, p.53.

B) Gobierno

El gobierno es un elemento del Estado, ya que a través de este se establecen las directrices de las actividades a realizar considerando en todo momento alcanzar el bien común.

Así como el Estado se ha estudiado por diversos profesionales a lo largo de la historia el gobierno también ha sido objeto de estudio.

Algunos autores se han referido a las formas que el gobierno asume con relación a como se estructura el poder, la relación que guardan los órganos por los cuales se ejercen, así como por las personas que intervienen en el mismo. Con base en lo anterior, Platón establece cinco formas de gobierno aristocracia, timocracia, Oligarquía, Democracia, tiranía; Aristóteles identifica monarquía, la aristocracia y la democracia; Maquiavelo se refiere a la monarquía y a la república; Montesquieu habla de la monarquía, la república y el despotismo.

El hablar de gobierno implica hacer referencia a la división de poderes. Es Montesquieu, en su libro **el espíritu de las leyes**, quien establece la división de poderes¹² generando así un sistema de pesos y contrapesos en donde cada poder se encuentre fragmentado, de esta manera se evitará la concentración del poder en una persona evitando así abusos.

Es así como hasta nuestros días la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) continúa, pues es imprescindible que se encuentren en diferentes manos, así como también es necesaria su interacción.

Considerando lo anterior las funciones que realiza el gobierno considerando la división de poderes son:

- ✓ Poder ejecutivo: es quien ejecuta y aplica las leyes, cabe mencionar que en este poder recae la dirección de la administración pública.

¹² A cada poder es necesario darle facultades y autonomía para que exista equilibrio y puedan contrarrestar los posibles desmanes o desequilibrios. La división de poderes es una fragmentación del poder soberano para que entre ellos se frenen a los demás que el poder frene al poder". Arturo Arcos, "Actualidad del pensamiento de Montesquieu", en Textos Clásicos Comentados para un fin de siglo, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México 1999, p.109

- ✓ Poder Legislativo: se encarga de elaborar las normas jurídicas por las que se regirán los miembros del Estado.

- ✓ Poder Judicial: aplica las normas jurídicas en casos concretos, siendo el instrumento utilizado la sentencia.

La actividad gubernamental implica la existencia de una relación entre gobernantes y gobernados, en donde los primeros imponen una línea de conducta encaminada a la consecución del bien común.

Gobernar implica la dirección de una comunidad organizada políticamente. De acuerdo con Karl Deutsch, “cualquiera que dirija los asuntos de un país... debe saber como permanecer en el control; cuál es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que está controlando; cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y cuáles los resultados que desea obtener. Combinando estas cuatro clases de conocimientos, y actuando en consecuencia, se tiene la esencia del arte del gobierno”.¹³

Se puede decir que el gobierno es considerado un conjunto de sistemas, dirección, estímulo y desarrollo que tienen como objetivo volver tangibles los compromisos del Estado con la sociedad, su principal tarea consiste en imponer reglas de conducta y tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo.

La acción del gobierno se manifiesta en las leyes, reglamentos, decretos y órdenes dirigidas al cumplimiento de los mandatos constitucionales.

El gobierno define las tareas sociales, económicas y políticas para lo cual debe considerar la opinión y participación de los grupos ciudadanos.

En México, el Gobierno se define como “la dirección política y administrativa de la nación, la cual esta conformada por un conjunto de órganos e instituciones; representa y ejerce el poder de la Federación; está dividido en tres poderes, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo

¹³ Karl Deutsch, Política y Gobierno, México, FCE, 1976, p. 21.

y el Judicial. El sistema Federal del Gobierno Mexicano representa dos órdenes jurídicos representados por la Constitución Federal y las Constituciones locales y tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, éste último carece de un órgano legislativo propio.”¹⁴

C) Administración Pública

La institución vital para que el Estado pueda volver tangibles las demandas de la sociedad es la administración pública, la cual “...caracterizada como la actividad del Estado, tiene como objeto a la sociedad, para lo cual labora en su perpetuación y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad” .¹⁵

Es importante que se establezca una diferenciación entre el gobierno y la Administración Pública, toda vez que esta última es la que ejecuta las acciones que surgen del primero.

La Administración Pública es considerada una actividad del gobierno, además de que recae en el poder ejecutivo; surge desde el momento en que los hombres se organizan bajo un régimen determinado y realizan diversas funciones de manera conjunta para la vida en sociedad.

Omar Guerrero Orozco considera a la administración pública como “el campo del conocimiento, que estudia sistemáticamente los procesos y la actividad gubernamental oficial, conjugada con los trazos determinados por la sociedad en su desarrollo histórico, tendientes a proponer modelos y teorías para racionalizar, administrar, proteger y distribuir adecuadamente el bien y los asuntos públicos. Entendiendo como público, todo bien o servicio de amplia cobertura, de interés general y necesario para el desarrollo integral de la sociedad en su conjunto” .¹⁶

¹⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Glosario de Términos Administrativos, p. 54.

¹⁵ Ricardo Uvalle Berrones, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública, en la sociedad contemporánea, México, IAPEM, UAEM, 1998, p.34

¹⁶ Omar Guerrero Orozco, Principios de Administración Pública, p.11.

Se considera a la administración pública indispensable para organizar la función ejecutiva que percibe y responde a las necesidades de la sociedad, lo que asegura el equilibrio de los diversos grupos sociales.

El fin de la administración pública es garantizar de manera eficaz el proyecto social, lo que implica contar con un aparato burocrático suficiente para cumplir en tiempo y forma con las funciones encomendadas.

En México, la administración Pública “es el conjunto ordenado y sistematizado de instituciones gubernamentales que aplican políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se racionalizan los recursos para producir bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento a las atribuciones que las constituciones federal y estatales confieren al Gobierno Federal, Estatal y Municipal.”¹⁷

La administración requiere de personas físicas para exteriorizar la voluntad del Estado, estas se conocen como funcionarios y empleados.

La administración de personal es fundamental dentro de la Administración Pública considerando que es a través de las personas (servidores públicos) por medio de los cuales se prestan los servicios públicos.

Cabe mencionar que en toda la Administración Pública en sus tres niveles de gobierno existe la administración de personal público coadyuvando en la generación y prestación de los servicios públicos que la sociedad requiere de manera oportuna y confiable.

La función de la Administración Pública consiste en realizar, ejecutar o instrumentar un programa político.

La función administrativa consiste en la planeación, organización, ejecución, control y coordinación de las acciones encaminadas a cumplir los propósitos del gobierno.

¹⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Glosario de Términos Administrativos”, op. cit. p. 7.

La Administración Pública se relaciona con la política ya que los planes y programas que surgen de la primera, están fundamentados en decisiones políticas.

D) Servicios Públicos

Desde sus inicios la sociedad ha necesitado satisfacer necesidades de carácter vital las cuales en su conjunto son consideradas necesidades generales.

Ante tal situación el encargado de satisfacer las necesidades generales de la sociedad es el Estado, las cuales una vez resueltas son consideradas como servicios públicos.

Los servicios públicos pueden surgir por diversas situaciones motivo por el cual su duración en algunos casos será permanente y en otros por un tiempo definido tomando en consideración el grado de satisfacción de los mismos.

El servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas de manera permanente, general, regular y continua a través de una organización pública o algunas veces por particulares.

El servicio público es una prestación concreta que tiende a satisfacer las necesidades de la colectividad y que se realiza directamente por la Administración Pública Federal o los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia.¹⁸

En suma, un servicio público es la respuesta a las necesidades comunes que tienen los seres humanos al vivir en sociedad, las cuales son satisfechas por el sector público a través de acciones y tareas que lleva a cabo la Administración Pública.

Algunas características de los servicios públicos son:

- ✓ Constituyen una actividad técnica de la Administración Pública

¹⁸ *Ibíd.* p. 77.

- ✓ Pueden ser realizados en forma directa o indirecta.
- ✓ Son permanentes, generales, regulares y continuos.
- ✓ No tienen afán de lucro.
- ✓ Satisfacen necesidades colectivas.
- ✓ Son consecuencia de la vida comunitaria, etc.

La Administración Pública en los tres ámbitos de gobierno, se encarga de otorgar servicios públicos con el fin de que se de un adecuado desarrollo económico y social de la población.

En el ámbito federal algunos servicios son: educación, salud, seguridad social, comunicaciones, transportes y correos, etc.

En lo que corresponde a los ámbitos estatal y municipal los servicios públicos que se brindan son:

- ✓ Agua potable
- ✓ Alumbrado público
- ✓ Limpia
- ✓ Mercados y centrales de abasto
- ✓ Panteones
- ✓ Rastros
- ✓ Calles, parques y jardines
- ✓ Seguridad pública y tránsito

Lograr la eficiencia de los servicios públicos es vital en la relación entre el Estado y la sociedad, ya que representa el aspecto visible de la Administración Pública.

Es fundamental el papel que representan los servicios públicos entendidos no como fines, sino como medios al servicio de los propósitos de una política que promueva el desarrollo de los individuos y de la colectividad.

Para ello, la Administración Pública debe desarrollar las acciones estratégicas que le permitan lograr mayor eficiencia en la planeación y administración de los servicios públicos.

Es así, como los servicios públicos son los que apoyan y dan fundamento político al Estado para legitimar el ejercicio del poder.

Se debe considerar que la ineficiencia en la prestación de los servicios públicos repercute en la calidad de vida de la población obligándola a buscar sus propias soluciones y, lo más importante, con esta situación se favorece el debilitamiento de la autoridad estatal, originándose la falta de credibilidad en el gobierno.

Para solucionar esta problemática, una de las funciones primordiales que tiene la Administración Pública es garantizar a la población la prestación de servicios públicos adecuados, promoviendo las acciones necesarias ante las instancias del sector público, así como también propiciar la participación de los sectores social y privado.

En suma, la importancia de los servicios públicos radica no sólo en la responsabilidad que tiene el Estado para otorgar los mismos de manera continua, regular y uniforme, sino también en que la propia sociedad evalúa si el servicio cumple con sus expectativas y en función de ello actúa ya sea participando conjuntamente con el gobierno, ó castigándolo a través del voto en periodos electorales.

E) Pobreza

La pobreza es uno de los principales problemas que aquejan a toda América Latina.

Se debe reconocer que el problema en cuestión no es nuevo sino que es un proceso histórico, cambiante en el tiempo sobre todo si se considera que no es lo mismo ser pobre en Estados Unidos que en África o en 1910.

Al analizar lo mencionado se considera a la pobreza como un fenómeno complejo y multidimensional. Por lo anterior no es sencillo definirla, más bien se le debe identificar en el tiempo y espacio en el que se desarrolla pues de ello depende el cómo se le combata.

De acuerdo con Paul Spicker¹⁹ existen once posibles formas de interpretar la pobreza: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable. Estas formas de interpretación implican una forma de combate al problema de manera específica.

Para Bernardo Kliksberg “la pobreza no es solo la carencia de recursos económicos, esta también se entiende como la incapacidad de un Gobierno por o para satisfacer las demandas primordiales de su población. Y asegura que esta es una de las principales responsabilidades de un Gobierno, y que además esta palabra ha alcanzado nuevas dimensiones” .

En el compendio de estudios realizados en 23 países –las voces de los pobres- se define a la pobreza como carencia material, relaciones sociales malas, inseguridad y precariedad, poca confianza en uno mismo, e impotencia. De acuerdo con esta obra existen cuatro dimensiones de la pobreza:

- ✓ Pobreza de ingresos: caracterizada por un grupo demográfico cuyos ingresos personales, o consumo, son inferiores a los establecidos en la “línea de pobreza” o punto de demarcación específicos.
- ✓ Pobreza en seguridad: afecta a un grupo demográfico que se enfrenta a riesgos que pueden ser de tipo material debido a una crisis que repercute en los ingresos o por empobrecimiento pero también pueden estar relacionados con la seguridad del individuo cuando se dan situaciones de violencia o persecuciones políticas.
- ✓ Pobreza educativa: se refiere al analfabetismo, los indicadores como las tasas de escolarización o los años de escolarización completada, pueden utilizarse para tal efecto.

¹⁹ Paul Spicker, *Poverty and Social Security*, Routledge, London, 1993.

- ✓ Pobreza en salud: grupo demográfico cuyas expectativas de salud se encuentran por debajo de una línea determinada de pobreza de salud.

Para el Banco Mundial, la pobreza es producto de ingresos bajos y de la vulnerabilidad que limitan las posibilidades de los pobres para aprovechar las oportunidades ofrecidas por el crecimiento económico.

El Banco Interamericano de Desarrollo considera que la pobreza es el producto de una extrema desigualdad económica y exclusión social históricamente presentes que limita las oportunidades de un crecimiento homogéneo.

Según la CEPAL la pobreza es consecuencia de un crecimiento erróneo en sociedades heterogéneas signadas por marcados rezagos económicos y sociales de la población y el individuo.

Desde el punto de vista económico, la pobreza se entiende como “la impotencia adquisitiva que circunscribe el acceso no sólo a las mercancías de consumo sino también a los medios requeridos para su producción”.²⁰

En el plano político, la pobreza implica incapacidad para participar libre y plenamente en la vida y el desarrollo económico de una sociedad o nación.²¹

Estas definiciones muestran que es difícil elaborar un concepto universal de pobreza sobre todo porque “es más que la falta o insuficiencia de recursos económicos... implica no sólo la falta de oportunidades de desarrollo personal, sino la ausencia de reconocimiento, la pérdida de autoestima, la denegación de derechos, incluso de la libertad, la dignidad, la autonomía y el respeto físico”²². Sin embargo se le puede considerar como la ausencia de capacidades, oportunidades y de medios para ejecutar plenamente los derechos y libertades correspondientes en donde se pueda dar un desarrollo del individuo, así como también se

²⁰ Alejandro Guevara, “programas De alivio a la pobreza en México: un ejercicio de evaluación”, en Gabriel Martínez (comp.), Pobreza y política social en México, p. 134.

²¹ Trejo Guillermo y Jones Daudio, “Diagnóstico de la pobreza y la desigualdad en México”, FCE, 1993, P.68-71.

²² Teresa Incháustegui, “Asistencia, pobreza y política social: del liberalismo al neoliberalismo”, en El Economista Mexicano, núm.4 octubre-diciembre de 1997, p.265.

alcance un desarrollo material mínimo de conformidad con el estilo de vida y la cultura de la sociedad de que se trate.

La pobreza se clasifica en pobreza moderada o relativa y pobreza extrema, absoluta o indigente. En el presente trabajo se utilizará el término de pobreza extrema toda vez que el programa gubernamental que se analizará está enfocado a este rubro.

Cabe mencionar que debido a las implicaciones de la pobreza se requieren datos cuantitativos que contribuyen a establecer políticas gubernamentales acordes con el entorno, las características de las regiones y los recursos con los que se cuenta.

Es así como se hace necesario medirla para ello se utilizan algunos métodos como : La Línea de la Pobreza (LP) y el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Estos últimos temas serán abarcados ampliamente en los capítulos subsecuentes.

F) Política social

La pobreza se define en relación con el concepto de bienestar, asimismo, de acuerdo a como se le defina corresponde una forma de medirla, es así como el concepto y la medición de la pobreza deben vincularse con las estrategias y el diseño de las políticas públicas de corte social para atender el problema.

La política social, desde su origen y a lo largo de la historia ha sido identificada como aquella que debe fortalecer a la sociedad por lo que debe buscar equilibrios o relaciones más justas entre los diversos sectores sociales que la conforman. Es política porque se realiza en el ámbito de los intereses, transacciones, acuerdos y luchas entre las distintas formas organizativas de una sociedad particular.

Se considera a la política social como el conjunto de acciones, particularmente emprendidas por el Estado y otras instituciones, que se desarrollan con el propósito de proporcionar servicios a la población y alcanzar el bienestar social.

En México se le define como “el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.”²³

Se han identificado algunas teorías sobre el origen y desarrollo de la política social en los países en desarrollo:

1. Teoría del determinismo social o la “tesis de la conciencia social”: se refiere a que los gobiernos son quienes se encargan de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de manera más intensa de aquellos que sufren de diversas carencias. Lo anterior por los vínculos de solidaridad social entre los gobernantes y gobernados.

De acuerdo con esta teoría “el mejoramiento del bienestar colectivo es cada vez mayor e irreversible, basándose en la esperanza eterna y el optimismo crónico sobre la especie humana.”²⁴

2. Teoría de la modernización: resalta que a medida que los países se van desarrollando industrial y tecnológicamente, también cambian las estructuras y las relaciones sociales, lo que contribuye al aumento de las desigualdades. Ante esta situación se comenta que los Estados deben de fortalecer los servicios que brindan, así como también crear nuevos de acuerdo al entorno de que se trate.
3. Teoría de la dependencia: en el actual entorno se aprecia que los países industrializados explotan a los países subdesarrollados, por ejemplo, los primeros acuden a los segundos porque encuentran mano de obra barata, lo que disminuye los costos de producción de los diversos productos que después venden a precios considerables. Lo anterior es muestra de que los países desarrollados consiguen su desarrollo en la mayoría de los casos a costa de los países en desarrollo.

²³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Glosario de Términos Administrativos”, op. cit. p. 71.

²⁴ Cirilo H. García, “Algunas comparaciones entre la génesis y el desarrollo de la política social en Chile y México”, en Políticas Sectoriales: Tendencias Actuales, Tomo I, edit. López Estrada, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, México 1999, p.158.

Bajo esta teoría el Estado diseña e implementa servicios sociales para preservar el statu quo, en beneficio del sistema capitalista.

4. Teoría de la difusión: se refiere a la importación de ideas e instituciones de bienestar social de un país a otro, lo cual no es un proceso que brinde mejores resultados sobre todo porque la mayoría de las veces se han querido implementar políticas que fueron exitosas en el país que se generaron, sin embargo; es cierto que el que hayan tenido éxito en donde se implementaron no garantiza que su aplicación en otro país también sea benéfica, sobre todo porque se deben reconocer las diferencias sociales, políticas, económicas e incluso tecnológicas de un país a otro y más aún si se trata de copiar el modelo de un país desarrollado a uno en desarrollo.

Los objetivos de las política social son:

- ✓ Erradicación del riesgo individual frente a ciertas situaciones por medio de sistemas basados en su repartición social;
- ✓ Asegurar con sistemas de cobertura universal la satisfacción de ciertas necesidades sociales básicas, que no pueden ser cubiertas o pueden serlo imperfectamente por sistemas de mercado;
- ✓ Una función redistributiva, al privilegiar la atención de las necesidades de ciertos grupos sociales desprotegidos, mediante la lucha contra la pobreza, y en particular una erradicación de la pobreza extrema;
- ✓ Asegurar una función de integración, que es factor de cohesión social y de estabilidad, y legitimación política, a su vez factores de competitividad económica.

Se podría decir el objetivo de la política social es “producir sociedad, lo que en términos operativos significa igualdad socioeconómica, calidad de vida diversificada

socioculturalmente, ciudadanías y actores sociales fuertes y autónomos, capaces de negociar su representación en las esferas políticas y estatales.”²⁵

Actualmente la política social tiene un papel estratégico en el futuro de las sociedades con grandes índices de pobreza.

En América Latina el combate a la pobreza se ha dado por medio de políticas sociales de:

- ✓ Carácter universal, las cuales buscan elevar las capacidades de la población en materia de nivel y calidad de educación, salud y capacitación.

- ✓ Focalizadas: dirigidas a quienes no tienen acceso de manera normal a servicios sociales como son: educación y salud. Este tipo de políticas se usan para el combate de la pobreza extrema.

Las políticas de combate a la pobreza son parte de las políticas sociales que tienen también principios conceptuales de organización, criterios específicos de operación, indicadores de medición.

El programa gubernamental que se analizará en este trabajo es considerado focalizado, toda vez que se dirige a la población en pobreza extrema.

Es así como en la actualidad se hace necesario que el Estado impulse el desarrollo social y no sólo se legitime por medio de la coacción sobre todo porque los tiempos en donde la fuerza imperaba han terminado y actualmente para legitimarse y preservar se requiere del trabajo por y para la sociedad.

Por su parte el Estado mexicano en el artículo 25 párrafo I de su Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y

²⁵ Manuel Antonio Garretón, “Igualdad, Ciudadanía y Actores en las Políticas Sociales”, en “Sociología del Desarrollo, Política Social y Democracia”, México 2001, edit, siglo veintiuno, en coedición con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sa. de cv. ,p. 194

que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”²⁶

En el párrafo citado se muestra la responsabilidad del Estado de garantizar la igualdad de oportunidades a todos los miembros de la sociedad bajo los principios de equidad y justicia motivo por el cual se debe de atacar la pobreza.

Ante esa situación las políticas gubernamentales se deben concretar a través de la administración pública, pues es ella quien tangibiliza las demandas de la sociedad y consecuentemente las responsabilidades a las que se ha hecho acreedor el Estado.

Para realizar sus tareas encomendadas la Administración Pública, se organiza en centralizada(en esta se encuentran las Secretarías de Estado, quienes tienen funciones sociales principalmente) o paraestatal (instituciones cuyo fin es el desarrollo social), así como también se sujetan a un amplio marco normativo: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley de Planeación, Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otras.

Las actividades que se deben realizar para alcanzar los objetivos gubernamentales por parte de la administración pública, se encuentran en los Planes Nacionales de Desarrollo. Es en este documento donde la pobreza encontrará los mecanismos e instrumentos para combatirla.

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p.26.

CAPÍTULO II LA POBREZA EN MÉXICO

A) Antecedentes históricos de la pobreza

A lo largo de la historia de México se ha abordado la pobreza a través de dos vertientes: la beneficencia o caridad y los programas específicos de combate a la pobreza.

El tratamiento de la pobreza en la época colonial, consistió principalmente en la creación de hospitales, hospicios, asilos y colegios.

Cabe mencionar que la atención hospitalaria era brindada en su mayoría por la iglesia, aunque el Estado y los civiles patrocinaban hospitales los cuales dependían de la sociedad civil.

Otra forma para el combate a la pobreza fue por medio de la formación de cofradías, inspiradas en las congregaciones españolas del siglo XVI, que fueron suprimidas una vez promulgada la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos en 1856.

En 1775 se funda el Monte de Piedad, considerado como la primera institución de crédito en México cuyo objetivo era, otorgar préstamos a los pobres y dedicar las ganancias a obras de caridad, sin embargo se puede considerar que dicha institución brindaba ayuda a un tipo de pobres y principalmente a quienes tenían prendas para que por ellas se les otorgarían créditos que iban de un quinto a un tercio del valor de dicho artículo, además de que sino se querían perder de manera definitiva se debía pagar mensualmente una tasa de interés.

Se fundaron algunos hospicios, como el hospicio de Pobres en 1763, asilo para ancianos y mendigos, allí se impartían talleres en los que se utilizaba la mano de obra de los niños aprendices, con la idea de enseñarles un oficio.

También se establecieron casas de corrección cuyo carácter era de establecimiento penal, así como también se impartían talleres: zapatería, carpintería y sastrería. El tiempo de la condena era por lo regular de cinco años, y su castigo era el encierro en sus celdas.

La Casa de Niños Expósitos²⁶ de la Ciudad de México, tenía como propósito convertir a los niños en seres útiles a la sociedad. Esta casa albergaba a los niños dejados fuera del hogar de los padres. Actualmente, esta casa recibe el nombre de Casa de Cuna y depende del gobierno federal.

En 1883 se intentó establecer dormitorios públicos bajo la iniciativa del arzobispo de México, de los secretarios de Fomento, de Gobernación y filántropos. La iniciativa fracasó y fue hasta 1889 que se concreta el proyecto y así surge el primer dormitorio público de la ciudad de México sólo para hombres. La entrada al dormitorio costaba 10 centavos por persona, este pago tenía como fin el ahorro, sobre todo porque implicaba que quien quería pasar la noche en el, debía ahorrar todos los días la cantidad fijada para entrar.

Además de los dormitorios públicos, existieron mesones en los barrios pobres de la ciudad. En estos mesones²⁷ se cobraban cinco centavos por entrar y tres por el derecho de usar un “petate”. Se calcula que diariamente cerca de 250 personas dormían en cada uno de los mesones.

En el siglo XIX se dan cambios en cuanto a la estructura y la organización del mundo, cuyas bases se gestaron un siglo antes. Por ejemplo, la independencia de Estados Unidos influyó en las colonias hispanas. La Revolución Francesa impulsa la evolución del pensamiento político en Europa en donde las ideas de libertad y justicia muestran el fin del absolutismo y de la influencia de la iglesia sobre el Estado. España por su parte pierde hegemonía en el campo del pensamiento europeo pasando ahora a Francia y Alemania. Los demócratas hispanos fundan en 1812 las Cortes Constituyentes de Cádiz, lo que da inicio a una nueva etapa en España trayendo consigo luchas contra el absolutismo y el clero por parte de intelectuales españoles y liberales. Lo anterior, provoca que la iglesia deje de influir en la

²⁶ Frecuentemente la forma de recibir a los niños abandonados, de ambos sexos, era la siguiente: había un torno que daba a la calle en el que se dejaba al expósito y se hacía girar de tal suerte que el bebé quedaba dentro de la casa, sonaba entonces una campana fija en el cuarto del portero, quien acudía a recibirlo. Posteriormente se asentaban las partidas de recepción, de acuerdo con la Constitución 7ª. Existiendo dos libros distintos, uno para los españoles y el otro para los niños de indios y demás castas, de lo que se desprende que no solamente los niños indígenas y los mestizos eran abandonados sino también los hijos de españoles. Según lo establecía la Constitución 24ª., los niños de la Casa podían ser adoptados o prohijados por personas que no ejercieran los oficios “más bajos” y en caso de muerte del prohijante o de pobreza extrema el niño en cuestión podía ser restituido a la Casa.

²⁷ Estos mesones se debían registrar en la Sección de Inspección Sanitaria del Departamento de Salubridad Pública, los que eran desinfectados cada diez días por dicha oficina gubernamental.

fundación y funcionamiento de obras de beneficencia, pues a partir de ese momento pasaron a ser administradas por los ayuntamientos y por instituciones privadas.

Así, se pueden citar las medidas políticas relacionadas con la ayuda caritativa de Benito Juárez, entonces presidente de la República:

1. “ Los expósitos prohijados dejarían de tener condición de sirvientes, otorgándoles la de hijos con iguales garantías que las de los hijos legítimos, respetando el Código Civil;
2. Introdujo, en las casas de beneficencia, la enseñanza de algunos oficios(relojería, encuadernación y fotografía);
3. Autorizo la fundación de la Lotería, para que el 15% de sus ingresos fuera aplicado a la Casa de Cuna; estableció un hospital de maternidad e infancia, que luego desapareció por circunstancias adversas propiciadas por la Intervención francesa, y por la oposición del clero, aunque la idea fue aprovechada por el emperador Maximiliano de Habsburgo creando éste la Casa de Maternidad(el Hospital de San Carlos), contigua al Hospicio de los Pobres;
4. Secularizó la beneficencia, iniciando la centralización de los servicios de socorro y su control por parte del Estado.”²⁸

Durante la administración de Porfirio Díaz la beneficencia sufre cambios administrativos por una reorganización, para lo cual se expide una circular el 23 de enero de 1877.²⁹

La esposa de Porfirio Díaz, Carmen Romero Rubio fundó en 1887 la Casa Amiga de la Obrera, destinada a recoger todas las mañanas a los hijos de las mujeres pobres que trabajaban y entregarlos por la tarde; cabe mencionar que dicha institución fue sostenida por su fundadora hasta 1915. En 1916 se reabre y depende de la beneficencia pública hasta nuestros días.

²⁸ Verónica Ofelia Villarespe Reyes, “La solidaridad: Beneficencia y Programas pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México”, México D.F. 2001, edit. Porrúa, p. 25-26.

²⁹ En dicha circular se detectó que los establecimientos hospitalarios, de asistencia social y de corrección, que estaban a cargo del Ayuntamiento desde 1862, y los que posteriormente se fundaran serían administrados por una junta denominada Dirección General de Beneficencia Pública, dependiente del entonces Ministerio de Gobernación. Posteriormente, en 1879, la Dirección de Beneficencia Pública sustituye a la Dirección de Fondos creada en 1861. Y hasta 1881 que, por el Reglamento de Beneficencia Pública, los organismos de caridad forman parte integrante del gobierno, en particular de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Gobernación.

Durante el periodo revolucionario (de 1910 hasta casi 1920), los fondos de beneficencia se destinaron para gastos militares.

Con el surgimiento a finales de la década de los veinte del Estado moderno mexicano y con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 como un partido populista; y de acuerdo con el decreto presidencial de Emilio Portes Gil en 1930 los fondos recaudados de las contribuciones de los servidores públicos se destinarían a la : beneficencia, seguro de vida, fondo de reserva y acción social³⁰. Así se ligó la política pública social del Estado con la integración, funcionamiento y control de un partido político. Este partido logró integrar a cuatro sectores (obrero, campesino, militar y popular) en tres centrales: Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), Confederación Nacional Campesina (CNC) y Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

Con Lázaro Cárdenas al frente del gobierno mexicano la filosofía política se centra en que la solución de la marginación económica y social es de interés nacional. De ahí, que el concepto de asistencia sustituyó al de beneficencia, lo que implicó que dentro de las obligaciones del Estado está el promover y regular las acciones relativas a la salud y el proporcionar auxilio médico y social a la población.

Como se ha visto en la mayor parte de este siglo, la cuestión social ha estado presente de una u otra manera en las discusiones del sector público. Las diversas estrategias económicas han buscado resolver el problema social presente a lo largo del siglo, pero denominado y concebido de forma distinta: miseria, marginación, pobreza, pobreza extrema.

³⁰ 1)La beneficencia comprendía la obligación del PNR de atender en sus enfermedades a todos los miembros, empleados y funcionarios de la Federación, que estuvieran al corriente en el pago de sus cuotas ; 2)el seguro de vida consistía en el derecho de los familiares del empleado o funcionario para recibir, en caso de muerte de éste, una cantidad conforme a lo que hubiere aportado a dicho fondo; 3)el fondo de reserva era destinado para fines electorales y 4)la acción social se concentraba en una labor educativa intensa entre las comunidades campesinas y obreras, fomentando la creación de centros y misiones culturales, escuelas, ligas de resistencia y de cooperación.

En la primera etapa, de pacificación y consolidación del nuevo Estado posrevolucionario, la estrategia económica se centraba en el establecimiento de bases para la industrialización y la modernización agrícola con rectoría del Estado.

El punto central era como el Estado podía contribuir a la reducción de las desigualdades sociales, la solución que se dio en esa época, giro entorno a una política redistributiva protectora: asegurar el uso de la tierra para los campesinos y las garantías laborales de los trabajadores, las políticas asistenciales entre otras fueron la reforma agraria y la garantía del ejercicio de los derechos constitucionales de los obreros.

En la segunda etapa se habla de una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones(1940-1970); en donde se da un impulso a la industria a costa del sector agrícola; surge un debate por parte de quienes decían que los problemas sociales se resolverían a través de la capitalización y otros que argumentaban que del crecimiento que resultará de una política económica redistributiva. Las políticas sociales se concebían en esta época ligadas a la creación de empleos y a los ingresos salariales.

A pesar de lo anterior, el modelo de industrialización por sustituciones se fue desgastando desde la segunda mitad de los años sesenta y entró en crisis en los años setenta, de hecho en las presidencias de Echeverría y de López Portillo se buscaron salidas a esta crisis, además es en estos periodos que el Estado asume el compromiso de combatir a la pobreza, sobre todo la rural de tal manera que surgen los primeros programas comprensivos Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), Programa de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), Sistema Alimentario Mexicano (SAM), Programa Nacional de Solidaridad Social-IMSS, etc) una cosa que se debe tener presente es que los funcionarios encargados de estos comienzan a cuestionar los resultados sociales de la anterior estrategia económica y subrayan la responsabilidad del Estado garante de las necesidades esenciales de la población.

La crisis fiscal y la deuda de 1982 es un parte aguas en la política económica y en la política social, la prioridad desde ese periodo a 1998 ha sido el ajuste, la liberalización de

la economía, el pago de las obligaciones externas, la política salarial se desconecta de la política social, de tal manera que en el sexenio de Carlos Salinas se crea el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol, 1988).

B) Concepto de Pobreza

De acuerdo con el libro “La pobreza en México”, editado por el Banco de Mundial en junio de 2004; la pobreza es la carencia de lo que una sociedad considera como el mínimo básico en términos de la gama de dimensiones que constituyen el bienestar.

Derivado de lo anterior, se considera que la pobreza tiene diversas dimensiones a saber:

- ✓ Pobreza de capacidades humanas: hace referencia a la falta de capacidades humanas mínimas que permitan llevar una vida sana y productiva.
- ✓ Pobreza de activos e infraestructura: la falta de activos físicos y financieros son elementos que dan origen a la pobreza, sobre todo porque existen sociedades en donde el acceso al conjunto de servicios básicos de infraestructura (caminos, agua, electricidad), es vital para poseer un nivel mínimo de vida.
- ✓ Pobreza de ingreso o de gasto: se refiere a la existencia de un nivel mínimo de ingresos o de gasto que permite la compra y el consumo de una canasta básica de bienes (alimentos, vestido, etc) privados.
- ✓ Pobreza de dignidad e inclusión social: se consideran como elementos de la pobreza a la dignidad y la falta de inclusión social. Sin embargo, aún no existe un enfoque estándar para el análisis de estas áreas como dimensiones del tema en cuestión.

Las dimensiones antes mencionadas muestran que la pobreza es multidimensional y que se deben elaborar políticas para su combate considerando las dimensiones en el tiempo y espacio de que se trate.

De ahí el surgimiento de diversos programas gubernamentales cuyo objetivo en el largo plazo es la reducción del fenómeno de la pobreza.

C) Tipos de Pobreza

Tanto en México como a nivel mundial se han identificado dos tipos de pobreza:

- ✓ Pobreza moderada o relativa: “ identifica a aquellas personas que debido al nivel de desarrollo del país, no pueden satisfacer necesidades básicas, pero su nivel de alimentación y salud les permite participar activamente en el mercado de trabajo y en la educación”.³¹ Quienes se ubican en este tipo de pobreza cuentan con recursos mínimos, los cuales les permiten participar en las relaciones del mercado, aunque con desventaja ante grupos con grandes perspectivas de desarrollo.

- ✓ Pobreza extrema, absoluta o indigente: la integran “familias que aunque destinaran todos sus ingresos exclusivamente a comprar alimentos (hipótesis irreal dada la imprescindibilidad de gastar en vivienda, transporte, vestimenta, etc), igual no alcanzan a comprar el mínimo de proteínas y calorías necesarias para vivir”.³² Quienes se encuentran ubicados en este rubro no pueden satisfacer una alimentación adecuada o al menos con los contenidos proteicos y calóricos necesarios, lo que provoca que el desempeño de actividades laborales o educativas sea deficiente e incluso se aumente el número de enfermedades previsibles debido a la baja de defensas en los organismos de los individuos.

Cabe mencionar, que esta diferenciación³³ permite la elaboración de políticas dirigidas a cada una de la pobreza de que se trate; así como también mecanismos para medir el aumento o disminución de la misma y con ello interpretar los resultados que arroje la medición correspondiente, todo ello considerando que no es lo mismo la situación de un pobre moderado a la de un individuo que carece de los bienes básicos que le permitan sobrevivir (pobre extremo).

³¹ J. Sobrino y C. Garrocho, “Pobreza, política social y participación ciudadana”, p. 312.

³² Bernardo Kliksberg, “La escalada de la pobreza en América Latina”, en Bernardo Kliksberg(comp..), Pobreza, un tema impostergable, p.7

³³ Las políticas que se establecen pueden ser de corte universal o focalizadas, lo cual depende de lo que se pretenda abordar y como se le pretenda combatir.

D) Mecanismos para medir la Pobreza en México

Una discusión que se origina derivado del problema de la pobreza, es la medición de ésta, de ahí que se genere un debate con el fin de establecer mecanismos para medirla por lo que se deben considerar las diversas concepciones y definiciones de pobreza; así como teorías de las causas y posibles soluciones al problema.

Es en la última década de los noventa, en donde se hacen necesarios estudios cuantitativos, ya que estos son útiles para solicitar ayuda financiera a organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo monetario Internacional) que dedican una gran parte de sus fondos al combate a la pobreza y sobre todo considerando que dichos organismos solicitan informes del cauce de sus préstamos, esto da lugar al desarrollo de métodos para medir la pobreza, así como la evolución de esta.

En el caso mexicano es reciente la posición por parte del gobierno para medir la pobreza, es en el año 2000 cuando surge el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México conformado por académicos y observadores que representan al gobierno (estos no tienen derecho de voto).

De acuerdo con el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México para la medición de esta se debe considerar lo siguiente:

- ✓ Identificación del espacio pertinente: determinar si es entendida la carencia de las personas en términos de activos, de bienes de consumo, de ingresos, capacidades o incluso de alguna combinación de estos. En suma, se debe identificar la dimensión de la pobreza, pues de esto depende la identificación del espacio donde se ubica el problema.

- ✓ Selección de la unidad de análisis: seleccionar si se cuantificará a la pobreza por individuos u hogares.

- ✓ Identificación de las personas en condiciones de pobreza: establecer la línea de pobreza en la dimensión y unidades seleccionadas, con el fin de identificar la población en pobreza.
- ✓ Agregación de carencias: se debe asignar un valor a las insuficiencias para agregarlas y con ello tener un número que represente el nivel general de carencias del hogar.
- ✓ Agregación de individuos: considerar a todas aquellas personas de acuerdo con el nivel de carencias para sumarlos y obtener el índice global de pobreza.

Actualmente no existe un consenso sobre el significado de la pobreza y consecuentemente el o los mecanismo(s) para medirla, sin embargo se establecen algunas características deseables para la medición de la pobreza:

- “Transparencia de los supuestos normativos.
- Sensibilidad a la profundidad y distribución de la insatisfacción entre la población.
- Posibilidad de lograr la medición con la información estadística disponible.
- Robustez frente a rangos pertinentes de incertidumbre, tanto en la información como respecto a variaciones razonables en los parámetros de las medidas.
- Descomposición de los índices de pobreza entre grupos poblacionales identificados por características observables, tanto para tener explicaciones de los determinantes de la pobreza como para el diseño de programas dirigidos en forma prioritaria a grupos poblacionales específicos identificados de esa manera.”³⁴

En México los métodos para la medición de la pobreza son:

Necesidades Básicas Insatisfechas o Multidimensional Directo(NBI): la pobreza se mide en función de las carencias de necesidades específicas, por lo que resulta importante la definición de las necesidades básicas o esenciales para el ser humano.

³⁴ Ibíd. p. 24

Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)³⁵: requiere “a) definir las necesidades básicas y sus componentes (qué es necesario); b) seleccionar las variables e indicadores que expresan el grado de satisfacción de cada necesidad y componente; c) fijar un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar (o la persona) satisface la necesidad en cuestión; d) clasificar como pobres los hogares (o personas) con una o más necesidades insatisfechas.”³⁶

En cuanto a sus ventajas; es simple su aplicación, además evita el problema sobre cómo agregar en una medida diversos indicadores.

Sus limitaciones: el número de hogares pobres aumenta con la cantidad de indicadores; califica como pobre a un hogar con una carencia del mismo modo que a otro que tiene más; se argumenta que la estimación de la pobreza en este método se hace por medio de mapas con el fin de obtener información geográfica detallada, sin embargo, una restricción al mismo es que la disponibilidad de información de los hogares en los municipios o estados es a través de los Censos de población y Vivienda.

Con base en lo anterior, América Latina ha generalizado la elaboración de mapas de pobreza por hogar considerando el análisis de los indicadores: a) viviendas inadecuadas por sus materiales; b) hacinamiento; c) inadecuado abastecimiento de agua; d) inadecuados servicios sanitarios; e) inasistencia a escuelas primarias de los menores. Como se observa existen indicadores excluidos: alimentación, vestido, salud y calzado.

Lo que se debe tener presente es que son varias las fuentes que conducirían a que en una misma situación se obtengan datos diferentes sobre la incidencia y la intensidad de la pobreza con el método del NBI. 1) desacuerdo en relación a qué necesidades se deben considerar como básicas; 2) seleccionar distintos indicadores para una misma necesidad esencial; 3) diferencias en cuanto a criterios para establecer carencias; 4) formas alternativas para resumir indicadores en un índice; 5) para el caso de elegir un índice de sumatoria ponderada, el sendero a seguir para cuantificar las ponderaciones.

³⁵ El método de Necesidades Básicas Insatisfechas identifica la pobreza con no tener vivienda de mínima calidad, vivir en condiciones de hacinamiento, no tener agua, servicios de drenaje.

³⁶ *Ibíd.*

Línea de Pobreza (LP) o Indirecto Unidimensional: existen diversas opciones metodológicas que repercuten en los resultados de esta medición en la incidencia e intensidad:

- Determinación de líneas de pobreza: implica la identificación y cuantificación de los umbrales de pobreza, a partir del ingreso o incluso del gasto de los hogares.
- Especificación del concepto de ingreso o consumo a utilizar; esto es que concepto se utilizará tanto para ingreso (total, permanente, corriente, neto de impuestos, etc) como para gasto (total, monetario) de modo tal que el concepto elegido se compare con la línea de pobreza seleccionada para establecer la condición de pobreza y no pobreza.
- Ordenamiento de los hogares de acuerdo con distintas dimensiones: el tamaño del hogar, su composición, requiere de adecuaciones en la información que le corresponde.
- Utilización de fuentes alternativas de información y la corrección o no de sus deficiencias. Las encuestas de los hogares, datos de ingresos o gastos están subestimados en comparación a los obtenidos en las cuentas nacionales, lo que lleva a decidir sobre la conveniencia de aplicar o no métodos que concilien las diferencias y la naturaleza de esos métodos.

Este método en una de sus variantes establece la línea de pobreza a partir de una canasta alimentaria. La CEPAL estableció algunos de los fundamentos metodológicos para la definición y aplicación del método de líneas de pobreza (LP): 1) identificar los requerimientos nutricionales de los individuos, para lo cual se deben considerar sus diferencias por edad y sexo, así como el esfuerzo físico realizado por estos; 2) definir los productos que deben integrar dicha canasta básica, para cubrir las necesidades nutricionales de la población; 3) determinar el valor de la canasta seleccionada; 4) clasificar a los individuos en pobres o no pobres, al confrontar su ingreso disponible con la línea de pobreza, producto del cálculo previo.

Existen dos formas para identificar si un hogar es pobre o no: 1) conocer su ingreso y evaluar si éste permite al hogar o individuo cubrir los gastos de la canasta alimentaria de referencia, 2) determinar si el gasto efectuado por un hogar o el individuo supera o no el valor de la canasta,

Cabe mencionar que a los bienes alimentarios de la canasta básica se agregan otros por medio de los cuales se satisfagan necesidades no estrictamente alimentarias y cuyo peso sobre la línea de pobreza se determine por una metodología complementaria dando origen a la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE).

Para aplicar este método en la variante mencionada se debe “a) definir las necesidades básicas de sus componentes (qué es necesario); b) establecer una canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) para cada hogar (cuánto se requiere de cada componente y de qué calidad); c) calcular el costo de la CNSE, que se constituye en la LP; d) comparar esta última con el ingreso del hogar(o con su consumo), y e) clasificar como pobres a todos los hogares cuyo ingreso (o consumo) es menor que la LP.”³⁷

Algunas de las limitaciones del método de LP son: no considera el estado específico de satisfacción o insatisfacción de las necesidades básicas, sino que pondera de manera indirecta, a través del ingreso la satisfacción potencial de las necesidades básicas, además el método procede como si la satisfacción de las necesidades solo dependiera del ingreso o del consumo privado de los hogares, cuando son cinco variables las que en realidad determinan tal satisfacción: ingreso corriente; los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales; la propiedad de activos que proporcionan servicios de consumo básico; el tiempo disponible para la educación; el descanso, la recreación y el trabajo en el hogar, y los activos no básicos.³⁸

³⁷ Julio Boltvinik, “La medición de la pobreza en América Latina”, en Comercio Exterior, vol. 41, núm.5. México, mayo 1991, p.423.

³⁸ *Ibíd.*, p. 425.

Índice de Pobreza Humana (IPH): define elementos básicos constitutivos del desarrollo humano, sin los cuales se identificaría a los individuos como pobres.³⁹

Métodos Combinados o Mixtos: estos índices combinan mediciones de métodos como el de la línea de la pobreza y el de necesidades básicas insatisfechas, sin embargo un problema que surge como consecuencia de esta fusión es la existencia de pobres por LP y pobres por NBI, así como no pobres por LP y no pobres por NBI, esto es que cada método arroja una cantidad de pobres, sin embargo no son los mismos los que identifica el LP que los de NBI. Ante esta situación se habla de tomar un promedio ponderado de éstas, por ejemplo un criterio a utilizar implicaría calcular los costos asociados a la LP, y el costo necesario para sufragar para que cada hogar satisfaga las necesidades de NBI; de manera tal que la suma de ambos dará el costo total, y las ponderaciones serían las proporciones correspondientes.

Para medir la pobreza se debe elegir una amplia gama de opciones conceptuales y metodológicas, lo que conlleva a tener requerimientos de información variados.

En el caso mexicano, las fuentes de información que más se utilizan para la medición de la pobreza son la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y los censos nacionales de población y vivienda realizados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática(INEGI).

E) Número de pobres en México

El hablar del número de pobres en México no es sencillo ya que como se vio en el apartado anterior de acuerdo con el método que se utilice para evaluar el impacto de la pobreza se establecerá un número de todos aquellos individuos considerados como pobres.

³⁹ Este método identifica variables correspondientes a tales elementos y realiza un ejercicio de agregación de los identificados con carencias mediante ponderadores definidos bajo ciertas convenciones.

Para INEGI-CEPAL, la pobreza extrema en México ascendía en 1992⁴⁰ a 16.1% de la población nacional, en tanto que la pobreza moderada abarcaba 44% de la población. Para Boltvinik, 50.7% de la población se encontraba en pobreza extrema y 71% en pobreza moderada, si ésta es medida por NBI; 66% si es medida por LP.

- En 1994, para Pánuco, Laguette y Székely, la pobreza extrema comprendía 27.8% de los mexicanos, en tanto que para Lusting en esta condición se encontraba 15.5% de la población.

- En 1995, el Banco Mundial estimaba que 17.9% de los mexicanos vivía con menos de 1 dólar diario por persona y que 42.5% con menos de 2 dólares por día.

- En 1996, para Raygoza, en pobreza extrema vivían 38.4% de los mexicanos, en tanto que para Székely 21.2% vivían en pobreza extrema y 58.8% en pobreza moderada.

En 1998, la CEPAL estimaba que 18.5 % de la población vivía en condiciones de indigencia (9.7% de la urbana y 31.3 % de la rural) y 46.9 % en pobreza moderada (38.9 de la urbana y 58.5% de la rural).

- En el año 2000, López Calva y Székely consideraban que el 23.3% de los mexicanos vivían en pobreza extrema, en tanto que las cuantificaciones de Hernández Laos y Velásquez sugieren que 30.1% de la población se encontraba en condiciones de pobreza extrema y 50.1% en pobreza moderada.

A pesar de las variaciones en las cifras referente al número de pobres en México se debe reconocer que en nuestro país existen diferencias muy marcadas en la distribución del ingreso en diversas regiones.

Los índices de mayor pobreza están en las áreas rurales de los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca en donde el 46% de la población vive en pobreza extrema, le siguen los estados del Golfo Sur y el Caribe, donde más del 35% de la población esta

⁴⁰ En 1992, el INEGI, en un estudio conjunto con la CEPAL reveló que en ese año había en México 13.6 millones de mexicanos en pobreza extrema, mientras que la pobreza en general era de 23.6 millones de mexicanos. En Carlos Acosta Córdova y Mónica Pérez, en **Proceso**, núm. 1134, México, D.F., 26 de julio de 1998, p. 10.

considerado como pobre extremo, en el centro de la república mexicana hay 19% de pobres extremos, 10% en el norte y 4% en la Ciudad de México.

De 2000 a 2002, la pobreza extrema disminuyó en el Pacífico sur a 6%; el centro 5% y el Golfo sur 5%.

El informe Panorama Social de América Latina 2004 explica que la pobreza extrema se redujo en México en casi 30 por ciento entre el 2000 y 2004.

Los contrastes en las cifras sobre pobreza tienen múltiples explicaciones. La ubicación del instrumento a partir del que se puede considerar a un individuo como "pobre"; las distintas técnicas de medición (directa o indirecta); y las diferentes fuentes empleadas (métodos de medición) generan variaciones en los resultados. No se debe olvidar que la medición de la pobreza está cruzada por intereses políticos e ideológicos. Constatar que el número total de pobres ha aumentado en las dos últimas décadas se ha convertido para unos autores en la demostración palpable de que se ha aplicado una política económica errónea, acompañada de una mala gestión, de niveles de corrupción elevados y de incompetencia política.

CAPÍTULO III LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

A) Concepto de Política Social

Como se ha visto en los capítulos anteriores, la pobreza es definida en relación con el concepto de bienestar, así, se le puede definir con la idea que se adopte en función de las necesidades humanas y con la posición que se adquiera en correspondencia con los factores o estímulos que movilizan las acciones de las personas. Además, también se abordó que de acuerdo a como sea definida la pobreza le corresponde una forma de medición. Por lo descrito, el concepto y la medición de la pobreza deben vincularse a las estrategias y al diseño institucional adoptado para abordar el problema.

La estrategia y el diseño para el combate a la pobreza tiene que ver con el qué y el cómo, o sea, identificar el problema para establecer la forma más adecuada de solución. Así, han surgido las políticas gubernamentales (entre ellas las sociales) por medio de las cuales el gobierno busca alcanzar y garantizar a la sociedad el bien común, fin del Estado.

Como se vio en el primer capítulo, en México la política social es definida como “el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.”⁴¹

También se le considera como un mecanismo cuyo objeto es corregir los efectos del sistema económico, considerando la intervención del gobierno como una acción compensatoria de la desigualdad que producen las fuerzas del mercado.

En suma, la política social debe buscar la igualdad socioeconómica, mejoramiento de la calidad de vida, ciudadanía y actores sociales fuertes, que sean capaces de negociar su representación en lo político y social.

⁴¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Glosario de Términos Administrativos”, op. cit. p. 71.

B) Política social en México

La labor del Estado es “orientar al conjunto de la sociedad hacia el bien común; que todos tengan iguales condiciones para satisfacer sus necesidades, para ser felices.”⁴²

A lo largo de la historia el Estado ha intervenido de diversas formas con el fin de resolver las desigualdades sociales, económicas, etc, lo cual lo ha llevado en algunas etapas a intervenir minimamente para no interferir ni obstruir la libertad humana ó incluso interviniendo al máximo para con ello evitar el impacto económico del mercado que genera desequilibrio y consecuentemente desigualdades.

Sin embargo, a medida que ha evolucionado se ha observado que estas formas de intervención no han sido acertadas y menos ahora a la luz de un nuevo siglo en donde es evidente la existencia de un mundo globalizado integrándose en grandes bloques, trayendo consigo un aumento de las desigualdades sociales en donde solo a unos cuantos favorece la globalización, pues los que más necesitan como es en la mayoría de los casos no cambian su condición sino todo lo contrario; ante este fenómeno el Estado ha vuelto sus ojos hacia los que padecen las desigualdades abanderando programas de combate a la pobreza para con estos reducirla.

Se debe reconocer que los seres humanos tienen derechos sociales entre los que están el satisfacer sus necesidades esenciales. En ese entorno, el Estado tiene la obligación de que dichos derechos se satisfagan; para lo cual por medio del gobierno y de sus instituciones debe generar las políticas (ver anexo 1) y programas tendientes a garantizar el bienestar social.

En este contexto la política social; es de gran importancia sobre todo en función de las dimensiones que han adquirido los fenómenos de desigualdad y pobreza.

⁴² Mario Ojeda, en Desarrollo Sostenible y Reforma del Estado en América Latina y el Caribe, Colegio de México y UNAM, México, 1995.

Antes de hablar sobre la política social y cómo se ha conducido en las diversas etapas de la historia de México, se debe considerar el entorno internacional para conocer de que manera repercute en las políticas aplicadas en este país.

En 1985 se genera un debate en relación a las políticas que se debían implementar para lograr un avance en materia de desarrollo social y con ello combatir la pobreza lo que llevaría a la disminución de la desigualdad.

El deterioro social y el empobrecimiento que sufre América Latina como consecuencia de la crisis, el cambio de estrategia económica y los ajustes, atraen el interés por la generación de políticas para el combate a la pobreza, se hablaba de establecer políticas sociales eficaces que permitieran contrarrestar los efectos sociales de la década de 1980-1990 y garantizar resultados positivos en la década de 1990-2000.

Con lo anterior surge una revisión crítica de las políticas sociales que se aplicaron en el periodo de la estrategia de sustitución de importaciones para con dicho análisis establecer la naturaleza de las políticas que se deben aplicar.

Instituciones mundiales, regionales y pensadores latinoamericanos coincidieron en decir que las políticas sociales que se aplicaron en el periodo de sustitución de importaciones no beneficiaron a los grupos pobres, sino que más bien beneficiaron a los sectores medios de la sociedad y sobre todo aquellos grupos ocupacionales vinculados a la industrialización, agrupados en corporaciones o sindicatos.

Otra observación hecha consistió en decir que se aplicaron políticas populistas y paternalistas, que propiciaron una redistribución de bienes y servicios entre grupos populares con la finalidad de originar clientela de apoyo político, sin exigir compromiso y responsabilidad a cambio.

De la revisión realizada se argumenta que en América Latina con la estrategia neoliberal implantada, se plantean políticas opuestas a las que se venían aplicando en el modelo anterior, de manera tal que se inclinaron por políticas dirigidas especialmente a los pobres,

que realmente lleguen a ellos sin caer en el paternalismo, así como también en políticas sistemáticas, que conserven los equilibrios globales.

En ese marco, surgen los programas de focalización de la pobreza estos fueron creados por el Banco Mundial, El Fondo Monetario Internacional y los gobiernos de la región, se originan para compensar los costos del ajuste que propició la estrategia neoliberal y detener el empobrecimiento, pérdida de ingresos, desempleo.

Estos programas se comenzaron a aplicar en países como: Bolivia, Chile, Honduras, Guatemala, Salvador y México, entre otros.

Algunas características de los programas de focalización son: “1)Se dirigen a los más pobres, 2)corresponsabilizan a los pobres en el combate a la pobreza, se trata de comprometerlos de tal modo que éstos pongan a disposición su trabajo para permitir el funcionamiento de los programas sociales, para la construcción de vivienda, el levantamiento de una nueva carretera, etc., 3)se alejan del paternalismo de las políticas pretéritas, se establecen por acuerdos directos sin mediaciones entre gobernantes y los pobres, sin la presencia de corporaciones y sindicatos que eran las instancias encargadas en el pretérito de tramitar beneficios sociales a cambio de apoyo político.”⁴³

Otra institución internacional que hace referencia a la aplicación de políticas focalizadas en los campos de educación, salud y alimentación para el combate a la pobreza es el Banco Interamericano de Desarrollo.⁴⁴

En resumen, actualmente en América Latina se ha dado una prioridad por el combate a la pobreza(dando mayor preferencia a la pobreza extrema) lo que a coadyuvado a su incorporación a las agendas de los gobiernos y consecuentemente a la generación de una política social acorde al entorno.

⁴³ Bertha Lerner, El debate sobre las políticas sociales y sobre los programas de focalización contra la pobreza como una nueva modalidad de política social, en América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza, México 1996, edit. Porrúa, p 94.

⁴⁴ Para esta institución son de gran importancia los programas de desarrollo humano focalizado, pues a través de ellos se provee de incentivos a los pobres para invertir en su capital humano condicionándoseles a que participen en tales programas de forma regular.

En el caso mexicano las políticas sociales de lucha contra la pobreza se han desarrollado con diversos matices a lo largo de la historia. Se identifican tres periodos de la intervención del Estado mexicano en la economía:

➤ **Período de 1920 a 1970**

Con el régimen⁴⁵ surgido de la revolución mexicana se busco desarmar a los enemigos, controlar al ejército y organizar al país para dar fin a dictaduras promoviendo la modernización económica y garantizar la seguridad en todo el territorio.

En ese marco la Constitución de 1917 plasma los derechos sociales de manera tal que establecía que el gobierno debía hacerse cargo de la educación, la salud, la seguridad social, protección de los trabajadores y campesinos. Estos derechos fueron parte de las demandas de los grupos revolucionarios.

De lo anterior, se desprende el hecho de que los primeros gobiernos posrevolucionarios ofrecieron educación pública, protegieron al trabajador e invirtieron en infraestructura de esa manera buscaron atender las demandas de bienestar de la población, pues consideraron que estaban en deuda con quienes los llevaron al triunfo.

Así, se comienzan a crear instituciones para garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios. Uno de los antecedentes institucionales es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), creado en 1942 organismo gestor de la seguridad social de los trabajadores asalariados del sector formal de la economía. Se considero que con la industrialización se podría incorporar a la población económicamente activa al trabajo asalariado, con lo que el IMSS iría avanzando poco a poco hasta cubrir la demanda de toda la población.⁴⁶

Ante ese entorno al gobierno no se le cuestionó sobre el uso de los recursos en inversiones y gastos que protegieran a los más pobres. Algunos ejemplos: subsidios y controles de precios en servicios públicos esenciales y productos básicos; inversión pública en salud,

⁴⁵ En ese periodo se consideró que no existía otra institución que el propio Estado nacional como aquel ente capaz de asegurar el control y el consenso social requeridos para que se dieran los cambios pertinentes pacíficamente. El nuevo pacto, implicaba la posibilidad de un acceso a un mejor nivel de vida de la población.

⁴⁶ El objetivo no se ha cumplido hasta la fecha, muestra de esto es que el actual gobierno de Vicente Fox Quesada ha implementado el "Seguro Popular", con el que se busca cubrir a la población no asalariada para el 2006.

educación, energía, etc. Por otra parte, dicho gasto no estuvo exento de corrupción y por supuesto del enriquecimiento de personas y grupos.

A pesar de las diversas actividades realizadas no se logró el objetivo de generación un nivel de bienestar⁴⁷ para los mexicanos, por ello se puede afirmar que poco a poco, ha ido en aumento el número de mexicanos que esperan la justicia social abanderada por los ideales revolucionarios.

➤ **Período de 1970-1982**

En este período se mantuvo un compromiso por la igualdad y la eliminación de la pobreza. Este periodo se caracteriza por: la retracción de la inversión privada y la consecuente aceleración de la inversión pública, financiada mediante créditos extranjeros y en aumento de la base monetaria.

En esta época el gasto social se incrementó, por ejemplo, se creó el INFONAVIT.

➤ **Período de 1982 a la fecha**

En 1982 se inicia la política social, por vez primera se considera que la desigualdad no solo surge a consecuencia de cuestiones económicas sino también políticas y sociales.

Ante la estrechez del presupuesto público, comprometido con la deuda externa por la crisis del petróleo se comienza a plantear la eficiencia del gasto público⁴⁸.

El Estado mexicano da importancia a la formulación de los planes para el combate a la pobreza para lo cual parte de un doble supuesto, como primer lugar, que el gasto disponible para su combate se defina y presupueste en el gasto público para que no quede sujeto a los caprichos de los funcionarios públicos. En segundo lugar, se puede ser eficiente aplicando tecnología social, en la que la participación de la sociedad sea fundamental.

⁴⁷ La política social como concepción de compromiso por parte del Estado, generó la intervención de este en la economía contando con un gasto social abundante, sin embargo no tuvo efecto en los sectores menos favorecidos ya que se favoreció más al capital que al trabajo, a lo industrial que a lo agrícola y a lo urbano sobre lo rural.

⁴⁸ Se buscaba establecer la manera de gastar el dinero de la federación de forma eficiente para la solución del problema de la pobreza.

Se habla de un nuevo esquema de la política social en donde es prioritario salvar el déficit de las finanzas públicas, además es un elemento de apoyo a la población ya que subraya la corresponsabilidad de las personas en la consecución del bienestar. Ya el presidente Ernesto Zedillo afirmaba: "la política de apoyo social está presente a lo largo de la vida de los mexicanos y se expresa en la atención a la salud y la nutrición, en la educación pública y la capacitación para el trabajo, en el fomento del empleo y la vivienda, así como en los servicios básicos como agua, drenaje, electricidad, vialidades y caminos."⁴⁹

La política social se confunde con el gasto de las instituciones gubernamentales, esto debido a que el gasto de las dependencias que tienen a su cargo los sistemas de salud, educación, vivienda y dotación de servicios básicos; son considerados gastos en política social. Una vez más de acuerdo con el presidente Ernesto Zedillo "la política social absorbe el mayor esfuerzo presupuestal del gobierno. De cada 100 pesos que el gobierno programa gastar, más de la mitad se destina a mejorar las condiciones de vida de las personas, las familias y las comunidades".⁵⁰

Es preciso resaltar que han coexistido en el país dos concepciones de la política social derivadas de los tipos de pobreza que existen (moderada o relativa y extrema, absoluta o indigente), a saber:

Políticas universales: tienen tres vertientes

- ✓ "La más general es por la vía Indirecta: se interpreta a la pobreza como resultado de la imposibilidad de allegarse de medios para salir de ella, la acción pública debe contribuir a generar mecanismos para obtener tales medios, como son la tierra, el empleo o el capital.

- ✓ La equidad en la distribución de la riqueza. La presencia de la pobreza puede resultar de una exigua creación social de riqueza, de la concentración de ésta en pocas manos, o de ambas. En estos últimos casos una política redistributiva puede ser primordial en la lucha frente a la pobreza y la marginación.

⁴⁹ Ernesto Zedillo, II Informe de gobierno. Texto completo del mensaje a la nación pronunciado el 1° de septiembre de 1996.

⁵⁰ *Ibid.*

- ✓ La aplicación de políticas concretas de atención a necesidades de carácter universal y dirigidas a toda la población. El objetivo, más que atender a la pobreza, es el de enfrentar la marginación entendida ésta como el abandono de la convivencia social de determinados grupos sociales.”⁵¹

Políticas Focalizadas⁵²: dirigidas a los pobres que no pueden satisfacer necesidades consideradas como básicas. Estas se dirigen a núcleos de la población en pobreza extrema.

Se debe reconocer la coexistencia de ambos tipos de políticas sobre todo si se considera que la existencia misma del Estado conlleva la necesidad de atender demandas de la sociedad en su conjunto, así como también se requieren acciones específicas para ciertos grupos (niños, mujeres, adultos mayores, etc.).

Para el caso de México se debe aceptar el hecho incontrovertible de los beneficios que han recibido quienes han tenido de alguna u otra manera acceso a los programas sociales y a los fondos de estos, asimismo los programas han sido manipulados de manera partidista; a su vez los recursos asignados han sido insuficientes debido a que las carencias y necesidades son mayores. A pesar de lo anterior, existen beneficiarios de los programas de políticas social que disfrutaron o continúan disfrutando de estos.

En suma, la política social se puede ver como un beneficio concreto ante una necesidad específica que puede ser solucionada de forma temporal o definitiva o como un recurso para articularlo al proyecto social de una comunidad o grupo.

Se puede decir que las políticas sociales han surgido a partir del momento histórico-político en el que se encuentran, lo que contribuye a afirmar la existencia de políticas y programas sociales cuya vigencia es sexenal pues han servido a los gobiernos en turno para legitimarlos.

⁵¹ Luis Rigoberto Gallardo Gómez y Joaquín Osorio Goicoechea (coord.), Los rostros de la pobreza, el debate, Tomo I, México, Universidad Iberoamericana, ITESO, 2001, edit, limusa, p 96.

⁵² Se debe resaltar que desde 1982, y con mayor énfasis desde 1988, las políticas aplicadas en años anteriores difieren de las actuales sobre todo por la importancia que se ha dado a los programas focalizados.

C) Políticas de combate a la Pobreza en México

Como se ha visto durante varias décadas, la cuestión social del país se caracterizó por un mejoramiento paulatino en los indicadores de bienestar como resultado de la ampliación de coberturas por parte de las instituciones sociales y de un esfuerzo por articular la política social con la operación del mercado, a través del acceso al sistema de seguridad social por medio del empleo y del ritmo de crecimiento del gasto público en rubros como educación, abasto y creación de infraestructura.

Es en los años setenta que se evidencian las limitaciones del modelo de desarrollo que se había venido aplicando para incorporar a los grupos más rezagados y coadyuvar a la reducción de la pobreza. A partir de ese momento surgen programas específicos (ver anexo 2) destinados a atender a la población con mayores desventajas.

C.1) Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)

EN 1973 la Secretaría de la Presidencia, que posteriormente cambia de nombre a Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), implementa el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) el cual se orientó a resolver rezagos sociales y productivos en regiones específicas por medio de la inversión coordinada de distintos sectores para con ello evitar la duplicación de recursos y esfuerzos. El objetivo general del programa era lograr un desarrollo del sector rural, que permitiera aprovechar los recursos naturales y evitar el movimiento de la población de sus lugares de origen.⁵³

“Los objetivos del Programa de inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) eran:

- ✓ Dotar a los pueblos rurales del país de las obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social.
- ✓ Proporcionar empleo permanente y mejor remunerado a la fuerza de trabajo de las comunidades rurales.
- ✓ Elevar la productividad y el ingreso por hombre ocupado.
- ✓ Aprovechar los recursos naturales y fortalecer el crecimiento regional, de modo que se proporcione a los habitantes rurales su acceso a la educación, salud y bienestar en general.

⁵³ Se buscaba evitar la migración del campo a la ciudad y con ello el aumento de la pobreza en zonas urbanas.

- ✓ Contribuir a la distribución más equitativa del producto social, mediante un mayor equilibrio entre el desarrollo urbano y el desenvolvimiento de las comunidades rurales.”⁵⁴

Con el PIDER se pasó de un crecimiento del 12.7% del total de la producción agrícola nacional en 1970, a un 18% en sólo cinco años. El programa era financiado con recursos de la Presidencia y del Banco Mundial, con ellos se buscaba generar cambios en la economía de los campesinos sobre bases eficientes de producción.⁵⁵

Los recursos del programa se orientaban a las zonas marginadas a las que se brindó infraestructura física y económica; se fomentó la producción agrícola, pecuaria, minera, pesquera e industrial, asimismo se entregó un paquete de salud y apoyo a la vivienda, aunado a una asesoría técnica y organizativa.

El PIDER se coordinó con la CONASUPO⁵⁶ con el fin de buscar medios para la comercialización de los productos manufacturados, empacadoras de frutas y verduras, así como plantas pasteurizadoras de leche. Se buscaba que la población en general accediera a los niveles mínimos de bienestar en alimentación, salud, educación y vivienda.

Para 1981, el PIDER atendía “133 microrregiones en 1,117 municipios con 7.5 millones de mexicanos y su cobertura alcanzaba 54% de la superficie nacional.”⁵⁷

Se considera que una de las innovaciones del PIDER fue la consolidación de las formas de coordinación entre los gobiernos federal y estatal. “Con ese fin el PIDER debía coordinarse con los gobiernos de cada una de las entidades federativas a través de sus delegaciones, en el marco de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico

⁵⁴ Fuente: SARH-ONU-CEPAL(1983)

⁵⁵ El PIDER definía el desarrollo rural como un proceso que implicaba la transformación de estructuras económicas, políticas y sociales de cada comunidad, considerando también los aspectos culturales como son los valores y las formas de vida de la población. Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), 1982.

⁵⁶ La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) se crea en 1961, con el fin de organizar las diversas actividades que desarrollaba el gobierno para regular la producción y distribución de los productos agrícolas desde los años treinta.

⁵⁷ Enrique del Val Blanco, “Política Social y Combate a la Pobreza en México”, en el Economista Mexicano, Octubre-Diciembre, 1997, p. 109.

(COPRODES).”⁵⁸ Asimismo, también se originó una coordinación de acciones con las Secretarías de Agricultura y recursos Hidráulicos, de Asentamientos Humanos y obras Públicas y de la Reforma Agraria así como con la Comisión Nacional de Electricidad y el Banco Nacional de Crédito Rural.

Se reconoce que a pesar de los problemas que enfrentó el programa para su consolidación, como fueron retardos en las transferencias de recursos y normas de operación poco claras que dificultaron su aplicación en las distintas regiones; el PIDER favoreció el proceso de descentralización de la administración pública, al incorporarse al Convenio Único de Coordinación (CUC) instrumento de planeación, programación-presupuestación y ejecución de los programas sociales entre la federación y los estados.

A fines de los setentas inicios de los ochentas, se originaron devaluaciones lo que provocó una crisis económica que posteriormente desembocó en una crisis política. Esta situación originó que los recursos que se destinaban al gasto social se redujeran considerablemente. En este contexto el PIDER no encuentra continuidad y como consecuencia a esto se impulsan nuevos programas sectoriales orientados a la asistencia de los grupos más desfavorecidos de manera directa. De ahí, surge Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados(1977-1983), y dentro de las acciones enfocadas a las actividades productivas se ubica al Sistema Alimentario Mexicano.

C.2) Programa de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)

En enero de 1977 se crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), el objetivo de esta fue coordinar proyectos dirigidos a las zonas rurales marginadas, para que éstas pudieran acceder a contar con infraestructura material y recursos suficientes que permitieran rebasar las desventajas económicas y sociales de los diversos grupos en pobreza.

⁵⁸ En febrero de 1981 los COPRODES se transforman en los Comités de Planeación para el desarrollo del Estado (COPLADES).

Como se mencionó desde los años setenta se habían aplicado programas regionales con el apoyo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo; sin embargo COPLAMAR fue considerado un programa de avanzada en torno a la pobreza, ya que algunas de las funciones de este consistían en estudiar y proponer la atención de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, lo que dejó ver:

- ✓ “Que el crecimiento económico no constituye el propósito del desarrollo sino solo es un medio para alcanzarlo.
- ✓ El desarrollo se expresa en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población.
- ✓ La planeación debe partir de las necesidades esenciales de la población y, en función de estas determinar las metas de producción de bienes y servicios y, consecuente, las características de la estructura productiva.”⁵⁹

De acuerdo con las cifras oficiales en los inicios de la operación de COPLAMAR, existían 18 millones de mexicanos en pobreza extrema, los cuales representaban alrededor del 30% de la población total.

En 1978 se realizó una investigación para determinar la distribución geográfica de la marginación. Se estratificaron los municipios de acuerdo con la satisfacción de los mínimos de bienestar comprendidos a partir de la educación, salud, alimentación y vivienda. Así, la marginación se calificó por primera vez como muy alta; alta; media baja y baja; posteriormente se determinó por estado, región y zona. Cabe mencionar que los datos obtenidos estaban basados en las estadísticas municipales de 1970.

La investigación realizada mostraba que la pobreza extrema se originó debido a que a la población se le despojó de las tierras en que habían vivido sus antepasados, también se reconoció que había quienes vivían en zonas desérticas y montañosas que estaban incomunicadas, además de que carecían de los recursos vitales, lo que les impedía alcanzar, sin el apoyo gubernamental los niveles de productividad que les permitieran mejorar su calidad de vida.

⁵⁹ COPLAMAR, 1983, p. 9-11

Lo anterior, condujo a que en los lineamientos programáticos del programa, se conceptualizará a la pobreza como un problema de marginación que se traducía en desnutrición, insalubridad, mortalidad infantil, ignorancia, desempleo. Fue así como se llevaron a cabo diversas acciones en materia de salud, educación, abasto, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, desarrollo agroindustrial y se brindaron servicios de apoyo al campo que van desde el crédito hasta la asistencia técnica y la comercialización.

Para la realización de las actividades descritas, el programa celebró convenios con instituciones públicas a saber: Comisión Federal de Electricidad (CFE), Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), Fideicomiso de Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FOISCER), Fideicomiso de la Palma (FIDEPAL), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto Nacional Indigenista (INI), Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS); asignándole a cada una de ellas una actividad específica. A partir de ese momento surgieron otros programas por regiones y sectores todos dependientes de COPLAMAR, como se indica en el siguiente cuadro:

PROGRAMA	DESCRIPCIÓN
CONASUPO-COPLAMAR (Programa de abasto a zonas marginadas)	Establecido para lograr autosuficiencia alimentaria y abasto de productos básicos (fríjol, arroz, maíz) a precios accesibles y en cantidades suficientes, en las zonas con altos índices de marginación. Este programa atendió a más de 19 millones de personas.
CFE-COPLAMAR (Programa de Electrificación)	Convenio que benefició a 482 poblaciones, con los servicios de energía eléctrica.
IMSS-COPLAMAR	Estableció los servicios de salud en el medio rural.
SEP-COPLAMAR (Programas de Casas Escuela para Niños)	Establecía un sistema de casa-escuela para los niños de las zonas marginadas del medio rural. Este programa operó casi todo el periodo de López Portillo.

PROGRAMA	DESCRIPCIÓN
SAPO-COPLAMAR (Programa de Mejoramiento de Agua Potable, de la Casa Rural, y de Caminos Rurales)	Se conformaba de subprogramas que establecían sistemas de redes de agua potable, mejoramiento de caminos y viviendas rurales. Con estos programas afirma el mejoramiento de la infraestructura de 92 mil casas, construido o reconstruido más de 29 mil kilómetros de caminos, etc.
STPS-SARH-COPLAMAR (Programa Nacional de Empleo y Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales)	Programas diseñados para capacitar y generar empleo comunitario para el manejo de recursos naturales.

Fuente: COPLAMAR, 1982.

En 1979 se publicaron cinco volúmenes por parte de COPLAMAR sobre los Mínimos de Bienestar, esto con el fin de establecer criterios para satisfacer las necesidades básicas de los grupos marginados en el 2000.

COPLAMAR dejó de operar en 1983 concluido el sexenio de López Portillo, para ese momento el programa tenía una amplia infraestructura respaldada en 34 programas y atendiendo a 20 millones de habitantes, que habitaban en zonas dispersas.

C.3) Sistema Alimentario Mexicano (SAM)

Como consecuencia de una crisis de granos básicos a finales de los setenta, en marzo de 1980 se anuncia la puesta en marcha del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), con el fin de conseguir autosuficiencia de los granos básicos y alcanzar los mínimos nutricionales para la población más necesitada.

De acuerdo con Enrique Del Val (1997) el SAM era concebido como parte de la estrategia en la que el logro de la autosuficiencia estaba asociado a la superación de la pobreza rural.

La estrategia del SAM comprendía “desde el incremento en la producción de alimentos básicos, hasta apoyos directos al consumo, pasando por el fortalecimiento de la industria de bienes de capital agroalimentario, el impulso a la investigación tecnológica de procesos y el enriquecimiento nutritivo de alimentos, con especial énfasis en las necesidades y

posibilidades de la pequeña y mediana empresa.”⁶⁰ Por ello, durante el periodo en el que tuvo vigencia el SAM se registraron las cosechas⁶¹ más altas en el país.

Las estrategias en las que se basó el SAM fueron:

- ✓ “compartir solidariamente el riesgo con los campesinos para alentar a los productores a utilizar insumos modernos y elevar la productividad de los recursos en las zonas de temporal;
- ✓ Inducir el cambio tecnológico para permitir el aprovechamiento del potencial productivo de la agricultura, la ganadería y la pesca;
- ✓ Impulsar la organización campesina y pesquera en entidades autónomas y multiactivas, a partir del ejido y la comunidad;
- ✓ Ampliar la frontera agrícola y fortalecer la capacidad productiva de los sectores agropecuario, forestal y pesquero;
- ✓ Promover agroindustrias integradas mediante esquemas de coparticipación entre campesinos e industriales pesqueros, que permitieran reorientar la industria alimentaria hacia la producción de productos básicos con un mayor contenido nutricional;
- ✓ Promover y adecuar el proceso de comercialización y distribución para garantizar el acceso de la población objetivo a los productos de la Canasta Básica Recomendable en condiciones apropiadas de oportunidad, calidad y precio;
- ✓ Mejorar la situación nutricional de la población objetivo preferente, al reorientar los hábitos alimenticios distorsionados, mediante campañas de divulgación, así como promover mínimos de bienestar en materia de salud, educación y vivienda;

⁶⁰ Banco Nacional de Comercio Exterior, “Sector Agropecuario” en Revista Comercio Exterior, núm. 6, julio de 1980.

⁶¹ Posiblemente por razones ambientales y por el apoyo recibido, la producción del maíz creció de manera considerable de 1979 a 1981, sin embargo en 1982 la tendencia se revirtió, razón por la cual en 1983 se importó maíz por más de un tercio del consumo nacional (Spalding, 1985)

- ✓ Promover la participación de grupos sociales como campesinos, técnicos, empleados públicos, agrupaciones sindicales, empresarios y profesionistas, mediante una estrategia social basada en la caracterización de interlocutores específicos, con el propósito de avanzar sus decisiones por medio del diálogo y el convencimiento.”⁶²

Rose Spalding reconoce que el programa tuvo problemas y contradicciones internas lo que provocó que su impacto se redujera. Entre los problemas podemos citar: resistencias de agricultores para adoptar los paquetes básicos tecnológicos, la existencia de desacuerdos entre los funcionarios de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la burocracia que aplicaba los programas específicos, caciques locales, etc. Asimismo, también se aprecian aciertos, pues se incrementó la producción nacional del maíz, se ahorraron mil 700 millones de dólares por concepto de importaciones que dejaron de hacerse, estableció precios de garantía, etc.

C.4) Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

El contexto político en el que se inició la administración de Carlos Salinas de Gortari fue sumamente difícil considerando los acontecimientos suscitados en las administraciones anteriores al contar con el modelo de sustitución de importaciones entre otros, pagando así el doloroso ajuste, además de que se consideró que el triunfo en las elecciones de 1988 del presidente de la república se habían desarrollado bajo el signo de fraude, ante el descontento social reflejado en las urnas.

Esa situación obligó a adoptar las medidas necesarias para que se reorientara la política social, es así, como en diciembre de 1988 surge el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), dirigido a quienes vivían en pobreza extrema.

Solidaridad intentó afianzar las experiencias de los programas antecesores a través de la operación de una política de combate a la pobreza dirigida a campesinos, indígenas y colonos urbano-populares en tres vertientes: Solidaridad para el bienestar social, Solidaridad para la producción y Solidaridad para el desarrollo regional.

⁶² Casio Luiselli Fernández, “El Sistema Alimentario Mexicano”, en Documentos de Trabajo para el Desarrollo Agroindustrial, núm. 6, SARH, 1981.

Bajo este programa se considero a la pobreza la falta de oportunidades de superación personal y familiar condicionada por niveles de educación, salud y alimentación bajos debido a la carencia de ingresos suficientes y por la escasa infraestructura y oportunidades a nivel local.

El programa tenía como objetivos: “a)mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares; b) promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población; c)promover y fortalecer la participación y la gestión de organismos sociales y las autoridades locales; y, d) constituir a la Solidaridad de una forma permanente de convivencia y relación de los mexicanos y en un vehículo de concertación entre el estado y la sociedad civil.”⁶³

Los objetivos se fundaron bajo los supuestos: 1) “ la erradicación de la pobreza extrema y la lucha contra la desigualdad de los grandes grupos sociales no es una tarea exclusiva del Estado, sino de la sociedad en su conjunto; 2) movilizar a la nación en un trabajo conjunto bajo la promoción de una cultura de solidaridad y participación social de los mexicanos. La idea es que las acciones de bienestar no son sustitutos del trabajo productivo de los grupos más desfavorecidos, sino detonantes de un proceso hacia la autosuficiencia de los grupos en la generación de satisfactores” .⁶⁴

Este programa es considerado como innovador toda vez que el gobierno deja de ser la fuente de bienestar social y pasa a ser la agencia que provee los medios para que la población más pobre, se procuren el bienestar individualmente.

Para poder lograr su cometido el PRONASOL instrumentó diversos programas:

- ✓ En la vertiente de solidaridad para el Bienestar social, se incluyeron programas de fomento a la educación y apoyo a la infraestructura educativa, se introdujeron servicios (electrificación rural y urbana, agua potable, alcantarillado), de apoyo el fomento a la vivienda y tenencia de la tierra, alimentación, abasto, y salud.

⁶³ Programa Nacional de Solidaridad, 1991, p. 75-83.

⁶⁴ *Ibid.*, p.77-78.

- ✓ En lo que respecta al rubro de solidaridad para la producción se crearon fondos como: Fondo de Solidaridad para la Producción, Fondo Nacional para el Apoyo de Empresas en Solidaridad(FONAES), Fondos de Mujeres en Solidaridad, Programa de apoyo a Cafecultores, etc.
- ✓ En rubro de desarrollo regional fueron de gran relevancia los Fondos Municipales de Solidaridad, ya que con ellos se apoyaba a los municipios en la creación de infraestructura carretera y caminos en comunidades pobres.

La innovación fundamental del PRONASOL fue su método de trabajo, muestra de ello es que para poder participar en algún programa, el PRONASOL exigía la organización previa de la comunidad. Los fondos operaban cuando las demandas de la comunidad eran presentadas por los Comités de Solidaridad, creados para tal fin.

Entre 1984 y 1993 el gobierno federal invirtió 26 mil 603 millones 866mil nuevos pesos para el combate a la pobreza (ver cuadro):

Presupuesto para el Desarrollo Regional y PRONASOL Fondos destinados para Solidaridad y desarrollo regional*					
Año	Total Nacional	Solidaridad para la producción	Solidaridad para el bienestar	Infraestructura básica de apoyo social	Otros programas
1984	145,630	15,398	79,499	26,707	240,268
1985	177,090	30,065	93,696	38,699	14,630
1986	201,002	28,074	105,140	45,660	22,128
1987	509,217	51,166	263,903	114,408	79,668
1988	860,550	77,919	469,346	185,157	128,128
1989	1,640,041	166,314	968,118	312,830	192,779
1990	3,277,409	879,657	1,869,154	472,323	56,275
1991	5,185,822	990,863	3,157,081	890,985	146,893
1992	6,992,099	1,556,316	4,208,471	1,189,069	38,243
1993	7,615,006	1,412,505	5,158,561	999,275	44,665

Cifras en miles de pesos de 1994.
 *Inversión Total: 26,603,866 nuevos pesos.
 FUENTE: Miguel Badillo, El Financiero, 27-01-1994

Los estados a los que el gobierno destino mayores recursos en el periodo mencionado a consecuencia de la situación de marginalidad que tenían fueron: Oaxaca, Yucatán, Chiapas⁶⁵, Estado de México, Michoacán y Guerrero, en ellos se concentró el 24% (ver cuadro) del gasto total destinado al PRONASOL.

ENTIDADES CON MAYORES RECURSOS PARA EL COMBATE A LA POBREZA 1984-1993		
ESTADO	MONTO	PORCENTAJE
Chiapas	1,298,079	4.8
Oaxaca	1,227,057	4.6
Yucatán	1,040,962	3.9
Estado de México	972,757	3.6
Michoacán	925,316	3.4
Guerrero	901,003	3.3

FUENTE: Miguel Badillo, El Financiero, 27-01-1994.

A pesar de los esfuerzos del programa por combatir la pobreza extrema no se pudo alcanzar el objetivo, sin embargo se considera que unos de los mayores impactos del programa fue la introducción de energía eléctrica, agua y drenaje en comunidades y colonias que no contaban con estos servicios.

Por otro lado también se le hicieron cuestionamientos al programa en relación con la canalización a los recursos que se le asignaban, pues el gobierno mostró resistencia para proporcionar información específica sobre el destino de los mismos, por lo que se puso en duda si en verdad se destinaba a los más pobres; incluso de acuerdo con Denise Dresser se asegura que hubo casos en donde el gobierno canalizo recursos a ciertas regiones en donde no fue considerada la pobreza sino más bien las cuestiones políticas. Consecuentemente, se volvió a recurrir al clientelismo y a la manipulación de la opinión con fines electorales.

La razón de ser del programa se fundamentaba una vez más en la búsqueda de la legitimidad al sistema político y al partido político en el poder (PRI), esto debido a la

⁶⁵ Fue en Chiapas, durante su campaña presidencial donde Salinas expuso sus puntos de vista sobre la sociedad rural y el papel de solidaridad en la superación de la pobreza en el campo; sin embargo, fue también en Chiapas donde Solidaridad encontró y fracasó ante su más grande desafío: la persistencia de enclaves autoritarios, la desigualdad ancestral y la falta de voluntad política del gobierno federal para combatir las estructuras tradicionales de poder. (Denise Dresser en El Cotidiano, mayo-junio, 1996, p. 95.)

fragmentación social que se vivía y a la falta de confianza y credibilidad de la sociedad para con el gobierno.

C.5) Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

El inicio del gobierno de Ernesto Zedillo estuvo marcado por desequilibrios políticos y económicos acumulados en el régimen salinista ejemplo de ello es la crisis de 1994-1996, motivos que contribuyeron al aumento de la pobreza llegando a 65.2 millones de pobres en 1996. Aun cuando la economía se recuperó en 1997, existía rezago del empleo formal, no obstante aumentaron empleos precarios, adicionados a la pérdida en los salarios reales estos, aunados a otros factores contribuyeron a que el total de pobres se elevará a 70.9 millones en 1999.⁶⁶

Ante ese panorama se comienza a gestar una irritación popular generando desprestigio al programa (PRONASOL) para el combate a la pobreza en el salinato.

Al ex presidente Ernesto Zedillo desde el inicio de su mandato se le criticó el que hubiera dejado de lado los “diez compromisos”,⁶⁷ dados a conocer por él, en el Foro Nacional de Combate a la Pobreza en junio de 1994.

Asimismo también se observaron diferencias entre dos corrientes la “tecnócrata” y la “reformadora social”, cabe mencionar que éstas se agudizaron expresándose de manera tangible en el conflicto entre el equipo del subsecretario de Hacienda Santiago Levy, y el

⁶⁶ De acuerdo con investigadores de la UNAM, entre 1997 y 1999 el número de pobres en el país pasó de 74% de la población total a 83 %, de los cuales 31% vive con ingresos equiparables a un salario mínimo y 12% en la indigencia, o sea con ingresos de entre 9 y 17 pesos, como es el caso de jornaleros, artesanos y la mayor parte de quienes viven en zonas rurales. (El Financiero, 11 de enero de 2000, p. 14)

⁶⁷ primero: una canasta básica de salud, segundo: nutrición para la población vulnerable a través de una canasta alimentaria y un programa de desayunos escolares, tercero: impulsar la vivienda y sus servicios básicos por medio de la autoconstrucción y el crédito a la palabra a fin de que para 1995 se mejorarán 300 mil viviendas, cuarto: entre 1995 y 2000 se otorgarán por lo menos un millón y medio de becas educativas a niños de comunidades pobres, quinto: desarrollo rural enfocado a aumentar la productividad de la tierra y del trabajo a través de Procampo y en obras de pequeña y mediana irrigación, drenaje, nivelación de suelos, caminos rurales, transporte, almacenamiento y control de erosión, sexto: la estrategia para un desarrollo regional tiene tres vertientes: la inversión en infraestructura, la promoción de proyectos en regiones prioritarias y la organización de la administración pública para que en el marco del nuevo federalismo se transfieran a los estados y municipios mayores atribuciones, recursos y poder de decisión, séptimo: combate a la pobreza y ecología por medio de un programa de apoyo a los propietarios de los bosques y selvas para que los protejan, conserven y restauren; asimismo, se regularizará la tenencia de la tierra en zonas críticas, octavo: acceso a la impartición de justicia, aumentando el número de juzgados, la ampliación de los servicios gratuitos de defensa jurídica, la agilización de procesos y la conciliación entre las partes, así como la modernización de los órganos jurisdiccionales, noveno: financiamiento popular y décimo: crecimiento del empleo y generación de recursos para atender las carencias más apremiantes de las familias y comunidades de menores ingresos.

Secretario de Desarrollo Social, Carlos Rojas. Esta tensión se reafirma por el hecho de que Levy sea el encargado de la política de egresos del gobierno federal y que las políticas de Sedesol deban pasar por su aprobación de tal manera que estaban frente a frente en una situación en la que uno aprobaba el gasto (Levy) y el otro presentaba las necesidades sociales del gasto, (Rojas).

Como consecuencia de las diferencias entre estas corrientes se dan dos teorías 1) la teoría de la pobreza de Levy, 2) y la del Secretario de la Sedesol por lo que se ve que mientras que los reformistas sociales de la Sedesol se negaban a ser dirigidos bajo los auspicios de un tecnócrata que sostenía la teoría del capital humano en el combate a la pobreza; se le critica ya que se le dice que los “tecnócratas no tienen experiencia de campo en el terreno y tratan de aplicar sus políticas de manera directa esto es de la teoría a la práctica, sin contar con experiencia de programas de desarrollo”⁶⁸. Otra discusión que se suscitó entre esos grupos es la relacionada con la definición de la población objetivo o zonas prioritarias y a la fórmula de distribución de recursos, debido a la situación que se estaba viviendo y a la influencia de Levy en la política social el subsecretario de Desarrollo Regional renuncia en mayo de 1998, ya que no coincidía con que se focalizará la política social hacia la pobreza extrema en donde había 22 millones de pobres, sino también a la pobreza como tal en donde había 20 millones de personas.

Aproximadamente fueron dos años y medio en los que la administración de Zedillo mostró pasividad en los programas de lucha contra la pobreza, pues a pesar de que en ese periodo se dieron a conocer programas sociales⁶⁹ algunos sólo quedaron en el papel y otros no tuvieron el impacto esperado en la población objetivo.

⁶⁸ Gallardo Rigoberto y Osorio Joaquín (coordinadores), “ Los rostros de la pobreza”, op. cit. p. 82, ITESO, Universidad Iberoamericana.

⁶⁹ En Febrero de 1995 se dio a conocer el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF), este prácticamente se quedó en el papel. En Junio de 1995 se lanzó el Programa Alianza para el Bienestar, el cual retomó algunas propuestas expresadas en los “diez compromisos” y en el PANF, sin embargo su implementación fue lenta y caótica. En 1996 se dio a conocer los Programas de Alimentación, Salud y Educación (PASE) y Alianza para el Crecimiento, en el caso del primero no tuvo impacto, mientras que el segundo contenía ciertos lineamientos del PASE para atender en 1997 a más de 400 mil familias en pobreza extrema, este programa presentó como avances para la lucha contra la pobreza el subsidio de tarifas eléctricas de uso doméstico, el costo de la reforma a la seguridad social aprobada en diciembre de 1995 con cargo al Estado en materia de pensiones y salud.

Ante esta situación la SEDESOL a través de la política social da a conocer las dos vertientes para el combate a la pobreza "cobertura general o acciones amplias como educación, salud, seguridad social, capacitación laboral y vivienda, y la de acciones dirigidas a grupos vulnerables y regiones con altos grados de marginación"⁷⁰

Las políticas para llevar a cabo la lucha contra la pobreza son:

- Desarrollo de las capacidades de las personas y las familias: se reconoce a la salud, nutrición y a la instrucción básica como elementos básicos para asegurar la igualdad de oportunidades en el desarrollo de las capacidades de los individuos.
- Construcción de infraestructura básica municipal y servicios de vivienda: implica la "construcción y rehabilitación de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, electrificación de caminos, pavimentación, ampliación de infraestructura educativa, salud y vivienda".⁷¹
- Oportunidades de empleo e ingreso: en esta vertiente se continuó con el Programa Empleo Temporal, así como también se incluyeron programas de Empresas sociales y Cajas de ahorro para apoyar a grupos sociales con potencial productivo pero que no tienen acceso a los financiamientos que ofrece el mercado.

Es así que en 1997 se da inicio al programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de dicho programa se buscan superar los obstáculos que impiden a las familias acceder a niveles adecuados de nutrición, así como también el cuidado de la salud y beneficiarse de la formación y capacidades que se adquieren a través de la educación. Los componentes de Progresas son: apoyos educativos, atención a la salud y apoyos alimentarios. Se le considera como un programa integral ya que al conjuntar sus tres componentes se logrará que los beneficiarios del mismo puedan salir de la desigualdad de oportunidades con que cuentan; sobre todo porque las carencias en educación, salud y en alimentación generan un círculo vicioso que provoca que las personas sigan en pobreza extrema.

⁷⁰ Secretaría de Desarrollo Social, "La política social y el combate a la pobreza en México" en <http://www.sedesol.gob.mx/desreg/supob.html>, México, 19 de junio de 2000, p.1

⁷¹ Secretaría de Desarrollo Social, "Programa para Superar la Pobreza 1995-2000". 19 de junio de 2000.

Un ejemplo que menciona que un desafío es disminuir la pobreza así como la desigualdad en nuestro país es el plan nacional de desarrollo 1995-2000, en el cual se señala dar atención prioritaria a las familias en pobreza extrema, poblaciones marginadas, comunidades indígenas y los grupos en desventaja para integrarse al desarrollo.⁷²

Las políticas y acciones de Progresá eran definidas a nivel federal, este nivel de gobierno era responsable de establecer los lineamientos del Programa, aportar recursos para su operación, mantener el seguimiento y evaluación del mismo y asegurar el cumplimiento de sus objetivos .

La Secretaría de Desarrollo Social es responsable de la coordinación general del Programa a través de la Coordinación Nacional de Progresá, Conprogresá que es un organismo desconcentrado de la misma secretaría por decreto presidencial el 8 de agosto de 1997, con el fin de formular coordinar y evaluar la ejecución del programa.

En la operación del programa participan a nivel federal, las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, también participa el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través del Programa de IMSS- Solidaridad. A nivel estatal los gobiernos de las entidades federativas las cuales son responsables de los servicios de educación básica y de la atención a la salud de la población abierta. También se cuenta con el apoyo de autoridades municipales para el desarrollo de sus acciones: participan en la revisión de las localidades a incorporar, con el fin de apoyar en la verificación de que cuentan con acceso adecuado a los servicios de educación y salud, entre otras cosas.

Algunos de sus objetivos eran:

- Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias, particularmente de los niños y de su madres.
- Integrar acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de niños y jóvenes, ni porque se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar.

⁷² Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, Gobierno de la República .

- Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de los integrantes de las familias, para mejorar su salud, alimentación y educación.⁷³

Progresar para el logro de sus objetivos se auxiliaba de tres componentes:

COMPONENTE EDUCATIVO. Brindaba apoyo a niños y jóvenes para que cumplieran con su educación básica, para lo cual se otorgaban becas educativas y apoyos en especie o dinero para útiles escolares siempre y cuando haya la asistencia regular de los beneficiarios a la escuela. Las becas se brindan desde tercer grado de primaria hasta tercero de secundaria, siendo en este nivel educativo ligeramente mayores para las mujeres que para los hombres.

COMPONENTE SALUD. Por medio de este componente se brinda un paquete básico de salud, que integra pláticas para el cuidado de la salud hasta elementos preventivos para las enfermedades; cabe mencionar que toda la familia debe tener acceso a dicho paquete.

También se entregaban suplementos alimenticios a los niños y niñas de entre 4 meses y menores de 2 años de edad, niños de 2 a 4 años que presentaban algún grado de desnutrición y a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

COMPONENTE ALIMENTARIO. Se otorgaban apoyos monetarios a las familias beneficiarias. Esta entrega suponía que los miembros de las familias pudieran adquirir los alimentos que necesitaban y así elevar el nivel nutricional de toda la familia. Cabe mencionar que para que se pudiera tener derecho a este componente se debía asistir a las citas en los centros o unidades de salud

Este programa buscaba fomentar la corresponsabilidad entre el y las familias beneficiarias, de lo contrario se recurría a la suspensión de los beneficios: temporal, por ejemplo cuando un alumno registrara más del 15% de faltas no justificadas, con respecto al total de días hábiles dentro del calendario escolar del mes correspondiente, de tal manera que la suspensión correspondería al mes del cual se registraban las inasistencias; por tiempo indefinido, por ejemplo cuando en tres bimestres consecutivos no se acudía por los apoyos

⁷³ *Ibíd.*, p. 4

monetarios, o definitiva, por proporcionar datos falsos sobre las condiciones socioeconómicas de la familia.

Este programa operaba en diversa microrregiones las cuales fueron identificadas en el Programa para Superar la Pobreza 1995-2000 y 91 microrregiones del país en 1377 municipios de 31 estados, las cuales eran consideradas áreas de atención prioritaria por los niveles de pobreza que representaban.

Los estados que representaban los más altos niveles de pobreza en orden son: Veracruz, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, México, Puebla, Michoacán, Guanajuato, Jalisco e Hidalgo que concentran entre el 9.9% y el 3.5%; seguían en importancia Yucatán, Tabasco, Zacatecas, Tamaulipas, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Campeche, Coahuila entre 2.7% y el 1% y en el tercer grupo estaban Morelos, Sonora, Tlaxcala, Nayarit, Quintana Roo, Baja California, Aguascalientes, Colima y Baja California Sur con menos del 1%.⁷⁴

Los recursos que se le han asignado a Progresá son de carácter federal : en 1997, se dio el 4.56% del gasto total para desarrollo social; 2.54% del gasto programable presupuestario y 1.74% del gasto neto total(725,789.6 millones de pesos) proyectado para ese año.

En 1998 se contó con una inversión de 3,614 millones de pesos, estos fueron beneficios directos para las familias, 600 millones para reforzar los servicios de salud y educación.

En 1999 se asignan casi 7 millones de pesos, esto representaba el 0.2% del PIB de México.

En el 2001 a través de los ramos administrativos se asignan 298,579,004,545.00 que es gasto programable, de esto se distribuye al ramo 20 desarrollo social 14,625,700,000.00.

En 1998 se atendía cerca de 1.4 millones de hogares dentro de 34 mil localidades pertenecientes a 1,450 municipios, para el 2000 estas cifras aumentaron a 2.6 millones de familias en más de 53 mil localidades, de 2,156 municipios, además para el 2002 año se

⁷⁴ Ziccardi Alicia, "Pobreza, Territorio y políticas Sociales" en revista de sociología, núm. 4, vol. 61, octubre- diciembre de 1999, p. 113.

pretendía que el programa continuara aumentando su cobertura 750,00 familias, de estas 113,000 se incorporarán en el bimestre marzo-abril y 637.00 en el bimestre julio-agosto.

También es importante resaltar la existencia de algunas críticas al programa como son:

Se considera que la lógica bajo la cual operaba Progresá era paternalista e individualista “los funcionarios públicos deciden lo que deben hacer los indigentes para salir de la pobreza y a éstos sólo les queda cumplir so pena de perder el subsidio”⁷⁵

Progresá introducía desigualdades en el ingreso de los hogares, por un lado, entre los que tenían hijos en edades escolares y quienes no los tenían y segundo, discriminaba a los hogares grandes, pues para estos el ingreso per capita es menor en vista de los topes monetarios mensuales por familia.⁷⁶

⁷⁵ Fabiola Zermeño y Moisés Domínguez, Estado y políticas de combate a la pobreza en México: algunas reflexiones para la comprensión de Progresá, El Cotidiano, año 16, núm.99, enero-febrero, México,2000, p. 16-17.

⁷⁶ Julio Boltvinik, La jornada, 2 de junio de 2000, p. 20

CAPÍTULO IV LA ADMINISTRACIÓN FOXISTA Y EL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES 2002-2004

A) Contexto económico, político y social

Como se ha mencionado en los capítulos precedentes a lo largo de la historia de nuestro país se ha buscado alcanzar desarrollo político e institucional en el que se de un crecimiento económico acorde al entorno generando el acceso de los bienes y servicios a toda la población.

Situaciones como fueron el desequilibrio externo de la economía mexicana, devaluaciones y crisis económicas como la de 1982; dejan ver que la estrategia basada en el modelo exportación petrolero como factor preponderante de crecimiento y el ajuste del desequilibrio externo no fueron medidas acertadas, toda vez que se condujo al país a depender en su mayoría del petróleo.

Al respecto, Miguel de la Madrid 1982-1988, ex presidente de México comentó “ el mundo vive la crisis más profunda que ha conocido nuestra generación y México encuentra obstáculos para sostener su ritmo de desarrollo, pero tiene conciencia clara de su destino y es un país plenamente viable, tiene el territorio, los recursos naturales, la población y la capacidad humana que le permitirán proseguir su camino como nación soberana y autosuficiente, los años que vienen son difíciles pero en ellos encontramos las claves para alcanzar los objetivos que inspiran nuestro proyecto histórico” (Villa real 1986, p. 451).

Al término del sexenio salinista, el país enfrentó una crisis económica; además de que la población comenzó a sentir en carne propia los resultados de la política económica sobre la calidad de vida.⁷⁷

La crisis de 1994 provocó aun más empobrecimiento, lo que obligó a que el nuevo gobierno encabezado por Ernesto Zedillo Ponce de León desarrollará una política social dirigida a

⁷⁷ La calidad de vida, es definida como los mínimos de bienestar que el Estado se ha comprometido a dar a la sociedad y que, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD) se conforma de 12 indicadores, siendo fundamentales siete, a saber: salud, nutrición, empleo, educación, medio ambiente, vivienda y recreación. Cabe mencionar que algunos de estos indicadores también son considerados en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

atender las necesidades básicas de la población para que a través de esta se elevará su nivel de bienestar social y consecuentemente se mejorara su nivel de vida. Sin embargo fue complicada la implementación de esa política, toda vez que el país continuaba arrastrando la deuda externa y por ende sus diversos compromisos con organismos internacionales de financiamiento (FMI y el Banco Mundial), los cuales han intervenido sobre acciones que repercuten en el desarrollo y bienestar de los mexicanos.

Aunado a lo anterior, también se debe considerar la intervención gubernamental para los rescates financieros como el de 1999 con recursos públicos, como el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y el Instituto de protección al Ahorro (IPAB); la inestabilidad social manifestada por conflictos locales o regionales; siendo el ejemplo más claro Chiapas, la huelga de la máxima casa de estudios UNAM de 1999 a 2000; protestas en escuelas normales del interior de la república como Guerrero; protestas de productores de caña, café, maíz, piña y el creciente aumento de inseguridad pública. A pesar de todo ello en 1997 surge el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) dirigido a todos aquellos mexicanos que se encuentran en pobreza extrema.

Ante las expectativas no satisfechas de la sociedad a lo largo de la historia por tener gobiernos en donde se privilegió sólo a unos cuantos dejando de lado a la mayoría se da el desencanto de la sociedad reflejado en los resultados de los comicios del 2 de julio del 2000, en donde por vez primera un partido de oposición (Partido Acción Nacional) gana las elecciones haciendo a un lado al partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional) durante setenta años.

Así, el nuevo gobierno se enfrenta a graves problemas (movimiento armado en Chiapas, pobreza, desempleo, etc) cuyo origen es antiguo y que necesitan cada vez mayor atención; estos ahora ya no serían retos del régimen priísta, sino más bien son problemas heredados al gobierno encabezado por Vicente Fox.

Se reconocen las diferencias existentes entre los individuos, rezagos en diversas esferas, así como también la heterogeneidad en el territorio, por estas cosas y más el nuevo gobierno considera necesaria la generación de una política social (ver cuadro) en donde la sociedad y

el gobierno articulen acciones por medio de las cuales se supere la pobreza, marginación y la desigualdad en la que vive una gran cantidad de mexicanos.

EJES RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL

1. Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas.
2. Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas.
3. Formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad.
4. Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno .
5. Generar una política social con, de y para los pobres.
6. Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social.
7. Proteger a las familias en condición de pobreza.
8. Modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión.
9. Fortalecer el desarrollo social con equidad de género.
10. Respetar y proteger la diversidad étnica y cultural.
11. Propiciar la integralidad de las acciones de política social, integrando una visión de curso de vida.
12. Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres.
13. Asegurar eficiencia y transparencia en la gestión.

Fuente: Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Sedesol, P.72.

Al respecto el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se plantea alcanzar la cobertura total en educación, erradicar el analfabetismo, garantizar la cobertura universal de los servicios de salud, equilibrar el desarrollo económico y social, mejorar el nivel de vida y superar la pobreza extrema.

De acuerdo con dicho Plan Nacional de Desarrollo algunos indicadores pertinentes a la extensión de la pobreza en el año 2000 fueron: 55% de la población recibía un ingreso inferior a dos salarios mínimos mensuales; 47.5% vivía en condiciones de hacinamiento; 27.8% de la población mayor de 15 años de edad no había terminado la primaria; el 15%

tenían piso de tierra en sus viviendas y cerca de 12% no contaban con agua entubada y drenaje⁷⁸.

Con base en lo que plantea el Plan Nacional de Desarrollo se elabora el Programa Nacional de Desarrollo Social, por medio de este busca generar una política social que aporte soluciones reales a las necesidades de la población de ahí que los objetivos del Programa son: a) Reducir la pobreza extrema (se busca que ningún mexicano viva sin satisfacer sus necesidades básicas), b) generación de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, c) apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza y d) fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario.

En ese marco se argumentó que el porcentaje de pobres en el país era de 54%, de acuerdo con el informe del 14 de agosto de 2002 dado por el ex secretario de SEDESOL, Carlos Rojas.⁷⁹ Asimismo, reconoció que la pobreza se originó en los regímenes priístas, sin embargo, el gobierno de Fox no había cumplido con el combate de la misma, pues en 2001 la Secretaría de Desarrollo Social dejó de gastar 28 mil millones de pesos en programas sociales.

Por su parte Julio Frenk, Secretario de salud, aseguro en la misma fecha, que el gobierno de Ernesto Zedillo había dejado más pobres, sin embargo argumentaba que lo realmente importante era el presupuesto aprobado el cual se destinaría a los programas sociales para el 2003.

Es así como en agosto de 2002, la SEDESOL redefinió la pobreza en tres tipos de acuerdo al ingreso de la población⁸⁰:

1. Pobreza de capacidades: 31.9 millones de personas cuentan con un salario de 24 pesos diarios en zonas urbanas y 18 pesos en zonas rurales.

⁷⁸ Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, Gobierno de la República, Diario Oficial de la Federación, miércoles 30 de mayo de 2001, p. 62

⁷⁹ Este ex secretario afirma que Vicente Fox, promueve el crecimiento de la pobreza, debido a que la economía creció menos del 7% previsto para el 2002, en cambio aumento el número de pobres.

⁸⁰ La Secretaría de Desarrollo Social con base en la metodología establecida por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza identificó tres niveles de referencia de la pobreza en zona rurales y urbanas.

2. Pobreza de patrimonio: 53.7 millones de personas tienen un salario de 41 pesos en zonas urbanas y 28 pesos en zonas rurales.
3. Pobreza alimentaria: 24.2 millones de personas con un salario de 20 pesos diarios en áreas urbanas y 15 pesos en el campo.

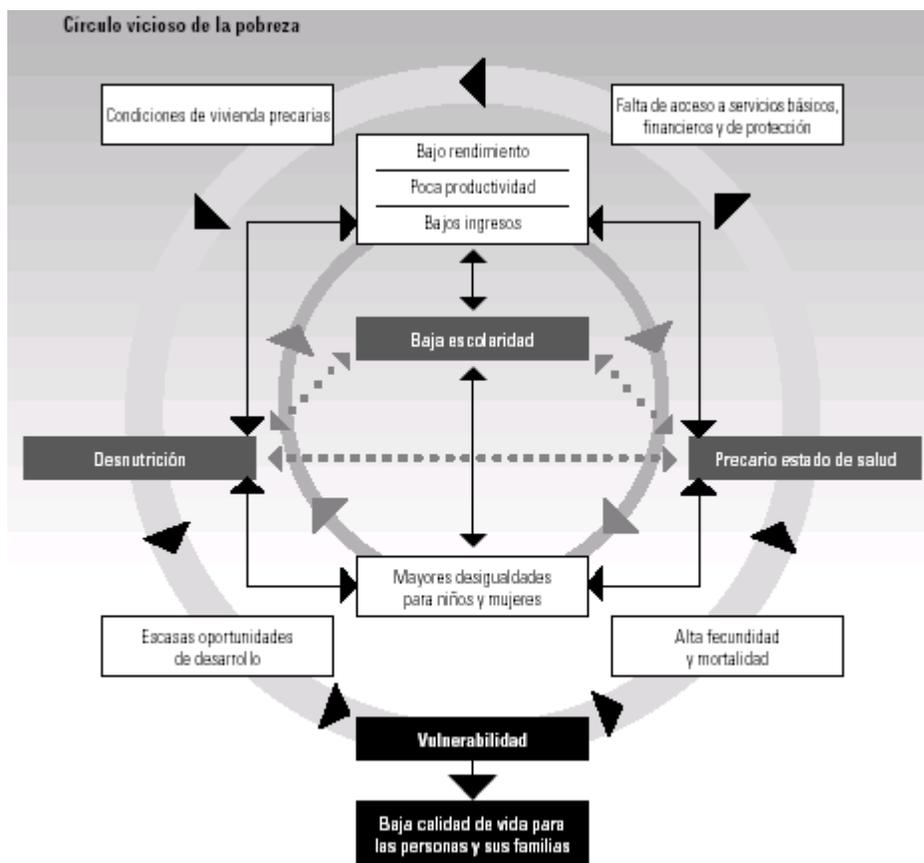
Tipo de pobreza	Porcentaje de hogares (%)			Tipo de pobreza	Número de hogares (Millones)		
	Rural ⁽¹⁾	Urbano	Nacional		Rural ⁽¹⁾	Urbano	Nacional
Pobreza alimentaria	34.1	9.8	18.6	Pobreza alimentaria	2.8	1.4	4.1
Pobreza de capacidades	41.4	16.2	25.3	Pobreza de capacidades	3.4	2.3	5.6
Pobreza de patrimonio	60.7	37.4	45.9	Pobreza de patrimonio	4.9	5.3	10.2

(1) Localidades menores de 15,000 habitantes.

Fuente: Programa Institucional Oportunidades 2002-2006, p.22.

De acuerdo con la identificación de los tipos de pobreza por parte de la Sedesol se indicó que uno de cada cinco hogares tenía pobreza alimentaria, uno de cada cuatro se encuentra en pobreza de capacidades y aproximadamente cinco de cada diez hogares enfrentan pobreza de patrimonio.

Los resultados obtenidos coadyuvaron a que el actual gobierno encabezado por Vicente Fox reconociera que son diversas las causas que dan origen a la pobreza por lo que se debe romper el círculo vicioso de la misma con diversas acciones que se complementen.



Fuente: Programa Institucional Oportunidades 2002-2006, p.22

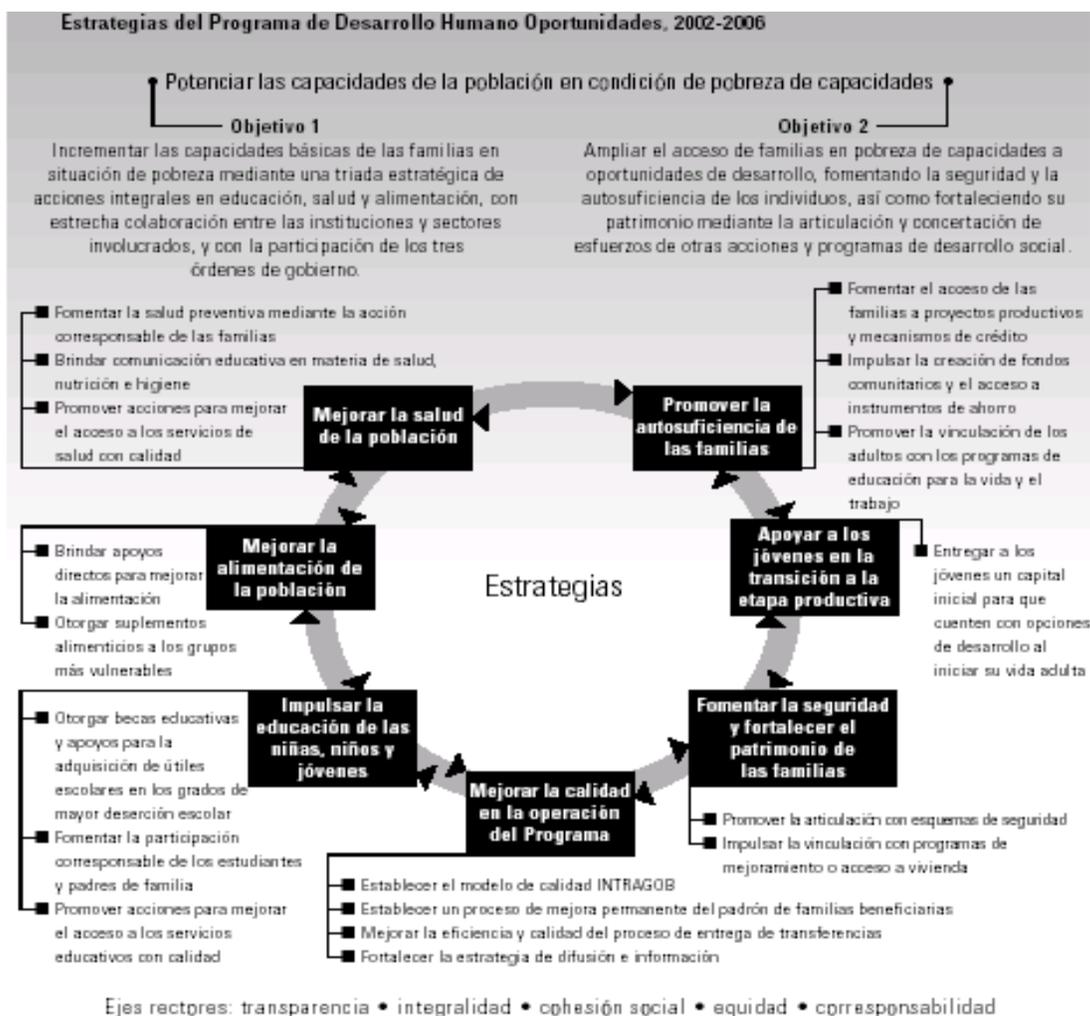
Así, se reconoció el grado de avance en la superación de la pobreza por parte del Progreso implementado en los noventa considerado como un programa focalizado y dirigido a quienes se encuentran en pobreza extrema en zonas rurales y urbanas. De manera tal que esta administración decidió continuar con dicho programa, realizando algunos cambios principalmente en materia operativa e integrando algunas acciones para de esa manera ampliar el acceso a las familias en pobreza extrema, sin embargo la esencia del programa continua siendo la misma (combate a la pobreza extrema). En el apartado siguiente se abordará el Programa en cuestión.

B) Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

A partir de 2002, el Programa denominado PROGRESA se convierte en OPORTUNIDADES debido a que amplió su visión, incorporando nuevas acciones en el marco de la política de Desarrollo Social y Humano del Gobierno Federal.

Oportunidades forma parte de la estrategia Contigo, que integra las políticas sociales del Gobierno Federal y, además, está vinculado a dos de sus cuatro vertientes: incremento de capacidades y apertura de opciones de desarrollo para las familias.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es dado a conocer por el Ejecutivo Federal(Vicente Fox Quesada) que promueve, acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema.



Fuente: Programa Institucional Oportunidades 2002-2006, p.22

B.1) Objetivos

El Programa integra los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo⁸¹ y de los programas sectoriales de salud⁸² y educación⁸³ y desarrollo social.⁸⁴

Oportunidades tiene como objetivo general “apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.”⁸⁵

Asimismo también se ha establecido objetivos específicos, a saber:

- Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema mediante el acceso a servicios de calidad en materia de educación, salud y alimentación, y la entrega de apoyos monetarios.
- Integrar las acciones de educación, salud y alimentación para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición, ni por la necesidad de realizar labores que dificulten la asistencia escolar de los niños y jóvenes.

⁸¹ El Programa responde a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y asume los siguientes Objetivos Rectores: 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. (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Diario Oficial de la Federación, miércoles 30 de mayo de 2001).

⁸² El Programa coadyuva con sus acciones al logro de los objetivos del Programa Nacional de Salud (2001-2006), en particular los de: Mejorar las condiciones de salud de los mexicanos, Abatir las desigualdades en salud, Reducir los rezagos en salud que afectan a los pobres.

⁸³ Desde la perspectiva del Programa Nacional de Educación (2001-2006), el Programa contribuye al logro de los siguientes objetivos: Garantizar el derecho a la educación expresado como la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de todos los niños y jóvenes del país en la educación básica; Ampliar el acceso con equidad de la educación media superior y con ello ofrecer mayores oportunidades a jóvenes que hayan completado su educación básica; Avanzar en la atención del rezago educativo para el mejoramiento de su vida personal, familiar y social, así como para su realización productiva.

⁸⁴ Con respecto al Programa Nacional de Desarrollo Social (2001-2006), “Superación de la Pobreza: una tarea Contigo”, el Programa tiene los siguientes objetivos: Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; Aumentar la calidad y dignidad de vida de los más pobres y vulnerables, especialmente los grupos indígenas; Promover mayor equidad; Desarrollar las capacidades personales, familiares y comunitarias y de ingreso de la población marginada; Fortalecer el tejido social y fomentar el desarrollo comunitario.

⁸⁵ Secretaría de Desarrollo Social, Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2004.

- Contribuir a que los niños y jóvenes completen la educación básica y media superior mediante becas escolares crecientes, y tengan la posibilidad de continuar hacia estudios superiores.
- Atender la salud y nutrición durante las etapas de gestación y crecimiento de niños y niñas mediante la entrega de suplementos alimenticios, vigilancia médica en las unidades de salud e información para el autocuidado y la buena alimentación.
- Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia para mejorar su educación, salud y alimentación.
- Promover la participación y respaldo de los padres en el mejoramiento de la calidad de la educación y los servicios de salud para que beneficien a toda la comunidad.

El Programa orienta a la población beneficiaria sobre los derechos y acciones de corresponsabilidad que deben cumplir para recibir los apoyos y la atención oportuna a las peticiones, dudas, quejas, denuncias y reconocimientos que le son turnadas por la ciudadanía.

Oportunidades canaliza los apoyos a través de las madres de familia e impulsa una política de becas que contrarresta las desventajas de las niñas para acceder a la educación.

Asimismo, se tiene conciencia plena de que los apoyos del Programa son una inversión de carácter temporal en las familias beneficiarias que viven en condiciones de pobreza extrema, fortaleciendo las capacidades de las personas.

La operación del Programa se realiza a través de la Coordinación Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

En la operación del Programa participan, a nivel federal, las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Programa propicia la complementariedad de sus acciones con otros programas de desarrollo social orientados a mejorar el nivel de vida de las familias y las comunidades.

B.2)Componentes

El programa consta de los siguientes componentes:

B.2.1) Componente educativo se integra por los siguientes apoyos:

Becas educativas: Se otorgan becas educativas a cada uno de los niños, niñas y jóvenes integrantes de las familias beneficiarias, menores de 18 años, que estén inscritos en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada. Las becas de educación media superior se asignan a los jóvenes de entre 14 y 21 años.

Las becas son entregadas durante los diez meses del ciclo escolar. Su monto es creciente a medida que el grado que se cursa es más alto. En secundaria y educación media superior, las becas para las mujeres son mayores a las de los hombres, ya que se argumenta que en este nivel educativo son ellas, quienes tienden a abandonar sus estudios en una proporción considerable y en edades más tempranas que los hombres.

Útiles escolares: Los becarios de primaria reciben al inicio del ciclo escolar un apoyo monetario para adquirir útiles escolares o un paquete de éstos (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.

Los becarios de secundaria y de educación media superior reciben un único apoyo monetario anual para la adquisición de útiles escolares. Este apoyo se entrega durante el primer semestre del ciclo escolar.

B.2.2 Componente salud

Este componente opera bajo cuatro estrategias específicas:

- Proporcionar de manera gratuita el Paquete Esencial (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 autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante la comunicación educativa en materia de salud, nutrición e higiene, y
- Reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.

Las acciones del Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud se destinan a cada uno de los miembros de las familias beneficiarias, con especial énfasis, a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, y a los niños menores de cinco años. Las acciones comprendidas en este Paquete se proporcionan gratuitamente⁸⁶ a las familias beneficiarias a través de citas programadas, conforme a la frecuencia de atención de salud y acciones prioritarias, establecidas según la edad y la condición de vulnerabilidad de los miembros de cada familia, a las que están obligados para la certificación del cumplimiento de sus corresponsabilidades.

PAQUETE ESENCIAL (BÁSICO) DE SERVICIOS DE SALUD	
SERVICIO	ACCIONES
<p>SANEAMIENTO BÁSICO A NIVEL FAMILIAR: Comprende una serie de medidas eficaces para impulsar la higiene en el ambiente en el que viven las familias y las comunidades, así como en el agua y los alimentos que consumen, además del mejoramiento de la vivienda.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • educación para la salud • disposición adecuada de excretas • control de la fauna nociva • desinfección domiciliar del agua • eliminación sanitaria de la basura
<p>PLANIFICACIÓN FAMILIAR: Es un servicio estratégico para la salud materno-infantil y el bienestar familiar, ya que favorece en los individuos y las parejas la posibilidad de una vida sexual y reproductiva satisfactoria y sin riesgos, con libertad para decidir de manera responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos que desean, con pleno respeto a su dignidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • educación para la salud • orientación y provisión de métodos anticonceptivos • identificación de la población en riesgo • referencia para la aplicación del DIU, oclusión tubaria bilateral, vasectomía y manejo de infertilidad • educación y promoción de la salud reproductiva
<p>ATENCIÓN PRENATAL, DEL PARTO Y PUERPERIO Y DEL RECIÉN NACIDO: Se orienta a reducir y atender los riesgos durante el embarazo, parto y puerperio, con el objeto de reducir la mortalidad materna e infantil en el periodo perinatal. Reviste especial importancia por el grupo estratégico de población al que está dirigida.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • educación para la salud • identificación de embarazadas • consulta prenatal de primera vez • consulta prenatal subsecuente • aplicación del toxoide tetánico y diftérico • ministración de hierro y ácido fólico • identificación y referencia de mujeres con embarazo de alto riesgo • consejería de salud reproductiva y planificación familiar, individual o a la pareja • atención del parto y cuidados inmediatos del recién nacido • detección y referencia del recién nacido con problemas • aplicación de las vacunas SABIN y BCG al recién nacido • atención del puerperio • promoción de la lactancia materna
<p>VIGILANCIA DE LA NUTRICIÓN Y EL CRECIMIENTO INFANTIL: La nutrición es esencial para la salud, específicamente durante la etapa gestacional y en los niños menores de cinco años. Las acciones se enfocan a la prevención, vigilancia, detección y atención de la Nutrición infantil, así como a la referencia de casos de desnutrición severa. Está dirigida a un grupo etáreo en el que los daños por desnutrición, tanto en crecimiento como en desarrollo, son irreversibles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • educación para la salud • identificación de menores de cinco años • diagnóstico del estado de nutrición mediante el indicador peso para la edad • seguimiento del niño sin desnutrición • seguimiento del niño con desnutrición • orientación nutricional • referencia y contrarreferencia de casos • capacitación a las madres • ministración de micronutrientes
<p>INMUNIZACIONES: Este servicio está dirigido a la prevención de enfermedades evitables con vacunas, a mantener la erradicación de la poliomielitis y a avanzar en la de otros padecimientos inmunoprevenibles; a asegurar que todas las vacunas lleguen a todas las localidades y AGEB mediante la sensibilización de la población, el oportuno abasto y distribución de los biológicos, y el</p>	<ul style="list-style-type: none"> • educación para la salud • administración de vacunas conforme a los lineamientos de la cartilla nacional de vacunación y a la normatividad oficial mexicana establecida para este rubro • promoción y educación para la salud

⁸⁶ Para evitar el uso indebido del programa en materia de salud, se argumenta que todas las unidades de salud deben tener en lugar visible un aviso en el que se haga saber a las familias beneficiarias que: "Los servicios del paquete esencial no tienen costo alguno". Los carnets de citas médicas de las titulares y de los becarios de educación media superior también deben exhibir la misma leyenda.

correcto funcionamiento de la red de distribución y conservación en todas las unidades	
MANEJO DE CASOS DE DIARREA EN EL HOGAR: Las diarreas son una patología común en las áreas marginadas rurales y son causa de muerte todavía frecuente en menores de cinco años. Sin embargo, las acciones para prevenirlas, evitar la deshidratación y detectar oportunamente los signos de alarma, son factibles y ofrecen resultados trascendentes	<ul style="list-style-type: none"> • educación para la salud • capacitación y adiestramiento a las madres • tratamiento de los casos • distribución y uso de sobres vida suero oral • educación para la salud y referencia de casos complicados
TRATAMIENTO ANTIPARASITARIO A LAS FAMILIAS: La frecuencia de parasitosis en la población menor de 15 años en las áreas marginadas es muy alta; en estas zonas es indispensable su combate, tanto para resolver los casos aislados como por la alta tendencia a la infestación de todo el núcleo familiar	<ul style="list-style-type: none"> • educación para la salud • Ministración periódica de antiparasitarios a los miembros de la familia
MANEJO DE INFECCIONES RESPIRATORIAS AGUDAS: Estos padecimientos son muy comunes y causa frecuente de mortalidad infantil en las áreas marginadas. Es de primordial importancia el reconocimiento oportuno de los signos de alarma, su adecuado tratamiento y la referencia de los casos graves	<ul style="list-style-type: none"> • educación para la salud • capacitación a las madres • referencia oportuna para el tratamiento de casos complicados • tratamiento específico
PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA TUBERCULOSIS PULMONAR: Con esta acción se enfrenta un problema de salud pública nuevamente en ascenso. Requiere de la amplia participación comunitaria, especialmente en cuanto a la detección oportuna de enfermos potenciales, y se requiere de un monitoreo constante del tratamiento de los casos confirmados y de sus contactos, así como del impulso intensivo de las medidas preventivas	<ul style="list-style-type: none"> • educación para la salud • identificación de tosedores sintomáticos respiratorios • realización del diagnóstico • tratamiento primario • estudio de contactos • establecimiento de medidas de protección • tratamiento acordado y estrictamente supervisado
PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA HIPERTENSION ARTERIAL Y LA DIABETES MELLITUS: La reducción de la prevalencia y mortalidad por hipertensión arterial y diabetes mellitus implica inducir cambios en los estilos de vida, así como intensificar su detección oportuna y tratamiento adecuados, sobre todo en función de su frecuencia creciente en la edad productiva	<ul style="list-style-type: none"> • educación para la salud • detección, diagnóstico y tratamiento de casos de hipertensión arterial y diabetes mellitus • control de casos
PREVENCIÓN DE ACCIDENTES Y MANEJO INICIAL DE LESIONES: Dirigida a un problema de salud también creciente en diferentes grupos de edad, esta acción comprende el impulso a la educación y orientación tendientes a evitarlos, y por supuesto prevé el otorgamiento de primeros auxilios en el caso de accidentes, pero especialmente la referencia para la atención adecuada y de forma gratuita	<ul style="list-style-type: none"> • educación para la salud • otorgamiento de primeros auxilios en caso de heridas, quemaduras, luxaciones, fracturas expuestas y envenenamientos • referencia de los casos • educación y promoción para la salud, incluyendo la prevención de accidentes
CAPACITACIÓN COMUNITARIA PARA EL AUTOCUIDADO DE LA SALUD: Esta estrategia se inscribe en el terreno de la promoción de la salud y cruza por todos los demás servicios del paquete esencial. Se fundamenta en la participación de la población, en el mejor uso de los recursos comunitarios y en el esfuerzo de auxiliares y agentes locales y comités representativos y capacitados, para favorecer su vinculación con el sector salud, así como en brindar información a la población acerca de los recursos disponibles para la salud y, en general, sobre la forma de ejercer un mayor control sobre la misma	<ul style="list-style-type: none"> • educación para la salud • Promoción de la salud • apoyo a las campañas de salud • protección de las fuentes de abastecimiento de alimentos para el autoconsumo • cuidado de la salud en general y el uso de los servicios
PREVENCIÓN Y DETECCIÓN DEL CÁNCER CÉRVICO UTERINO: Esta acción está dirigida a la población femenina, dentro del grupo de 25 a 64 años de edad en quienes el cáncer cérvico uterino es la causa primera de muerte por tumores malignos. En México se considera un problema de salud pública que muestra incremento en su incidencia. Las acciones de prevención y detección constituyen una intervención estratégica que exige la participación de los integrantes del equipo de salud.	<ul style="list-style-type: none"> • Educación para la salud • Promoción de la salud a grupos de riesgo • detección oportuna a través del estudio de citología cérvico vaginal, orientado a la identificación temprana de alteraciones en las células del cuello uterino y al manejo oportuno • control, seguimiento y referencia de las pacientes con resultados positivos

B.2.2.1 Comunicación educativa en materia de salud, nutrición e higiene

Las acciones de comunicación educativa para la salud se desarrollan bajo tres modalidades: sesiones de educación para la salud, reforzamiento de mensajes educativos durante las consultas y emisión de mensajes colectivos.

Las sesiones educativas están dirigidas a las titulares de las familias beneficiarias y a los becarios de educación media superior; sin embargo, se promueve la asistencia de los padres con el propósito de ampliar y reforzar el beneficio del grupo familiar. Se llevan a cabo mensualmente, y se consideran 35 temas referentes al Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud, además de temas vinculados a la situación epidemiológica de la región, los cuales serán acordados en el seno de los Comités Técnicos Estatales. Para cada tema

se cuenta con materiales impresos de apoyo y, en su caso, audiovisuales, con el fin de unificar los criterios y contenido de la capacitación.

TEMAS DE COMUNICACION EDUCATIVA Y PROMOCION DE LA SALUD

Presentación del Programa	19. Parasitosis
1. Suplemento alimenticio	20. Infecciones respiratorias agudas
2. Alimentación y salud	21. Tuberculosis pulmonar
3. Saneamiento básico	22. Hipertensión y diabetes
4. Participación social	23. Prevención de accidentes
5. Adolescencia y sexualidad *x	24. Manejo inicial de lesiones
6. Planificación familiar *x	25. Salud bucal
7. Maternidad sin riesgo	26. Padecimientos transmitidos por vectores
8. Embarazo	27. Prevención de las adicciones *x
9. Alimentación durante el embarazo y la lactancia	28. Infecciones de transmisión sexual *x
10. Parto y puerperio	29. VIH/SIDA *x
11. El recién nacido	30. Género y salud*x
12. Lactancia materna	31. Violencia intrafamiliar*x
13. Cáncer de mama y cérvico-uterino	32. Climaterio y menopausia
14. El menor de un año	33. Acciones básicas en caso de desastres
15. El mayor de un año	34. Atención al adulto mayor
16. Vacunas	35. Discapacidad
17. Diarreas	
18. Vida suero oral	

*x Estos siete temas son obligatorios para los becarios de educación media superior.

B.2.3)Componente alimentario

El Programa otorga apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición.

La entrega de suplementos alimenticios y la educación alimentario-nutricional buscan reforzar la alimentación infantil y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

El suplemento alimenticio es un complemento de la alimentación infantil para prevenir y atender la desnutrición a partir de los cuatro meses de edad. Hay dos tipos de suplemento: para niños(de entre 4 meses y 23 meses de edad y de entre 2 y 5 años que presenten algún grado de desnutrición), y para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia (que lacten a sus hijos por un periodo hasta de un año). Ambos aportan 100% de los micronutrientes diarios requeridos y 20 % en promedio de las necesidades calóricas; su contenido se detalla en los dos cuadros siguientes. Debe ser ingerido diariamente en dosis de 44 gramos preparado en forma de papilla para el caso de los niños, y de 52 gramos preparado en forma de bebida para las mujeres.

**CONTENIDO NUTRIMENTAL DEL SUPLEMENTO ALIMENTICIO PARA NIÑAS Y NIÑOS
(DOSIS DIARIA: 44 G)**

Proteína	5-8	G
Energía	194	Kcal
Grasas	6.6	G
Carbohidratos	27.9	G
Sodio	24.5	Mg
Hierro	10	Mg
Zinc	10	Mg
Vitamina "A"	400	Mg
Vitamina "E"	6	Mg
Vitamina "C"	40	Mg
Vitamina "B12"	0.7	Mg
Riboflavina	0.8	Mg
Acido fólico	50	Mg

**CONTENIDO NUTRIMENTAL DEL SUPLEMENTO ALIMENTICIO PARA MUJERES
(EMBARAZADAS O EN LACTANCIA)
(DOSIS DIARIA: 52 G)**

Proteína	12-15	G
Energía	250	Kcal
Grasas	11.2	G
Carbohidratos	25.3	G
Sodio	81.2	Mg
Hierro	15	Mg
Zinc	15	Mg
Yodo	100	Mg
Vitamina "E"	10	Mg
Vitamina "C"	70	Mg
Vitamina "B12"	2.6	Mg
Acido fólico	100	Mg

B.2.4) Componente Patrimonial “Jóvenes con Oportunidades”

Este componente consiste en un beneficio económico diferido que se acumula en forma de puntos a partir de tercer grado de secundaria, siempre que permanezcan en la escuela, y que se convierte en un fondo de ahorro administrado por una institución bancaria, al cual el becario se hace acreedor si concluye los estudios medios superiores antes de los 22 años de edad.

El beneficio se maneja a través de un fideicomiso constituido con la aportación federal prevista anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

“Jóvenes con Oportunidades”, constituye una plataforma para que los becarios egresados puedan acceder más fácilmente y de manera voluntaria, mediante la vinculación del Programa con otros programas de desarrollo social y humano, a cualquiera de las siguientes cuatro vertientes: 1) continuar su educación en alguna institución de educación superior, teniendo acceso prioritario a una beca del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior PRONABES; 2) iniciar un negocio vinculándolos directamente a alguna Entidad de Ahorro y Crédito Popular que opere de conformidad con lo que establece la Ley de Ahorro y Crédito Popular, y que preferentemente forme parte de La Red de la Gente, o mediante el

acceso prioritario al Programa Opciones Productivas; 3) adquirir una unidad básica de vivienda, mejorar o ampliar la vivienda actual, al poder utilizar el fondo para completar la aportación del beneficiario al Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa; u otro programa de vivienda equivalente 4) una mayor protección familiar al poder aplicarlo a la adquisición del Seguro de Salud para la Familia del IMSS o para su incorporación al Sistema de Protección Social en Salud.

Alternativamente, el beneficiario puede elegir conservar su patrimonio mediante una opción de ahorro, el cual podrá retirar, junto con los intereses correspondientes, una vez transcurridos dos años de la apertura de su cuenta de ahorro.

B.3) Selección de zonas de atención

Los criterios para identificar las zonas de atención para la incorporación de familias al Programa se basa en un proceso de focalización geográfica, por medio del cual se seleccionan localidades o agrupamientos geográficos de concentración de hogares en condiciones de pobreza extrema.

Las zonas de atención urbanas se identifican a partir de ciudades medias. Posteriormente se procede a generar zonas de atención alrededor de ellas, el radio de influencia depende del tamaño de la ciudad; mientras más grande es ésta más amplio es su radio de influencia.

Las áreas de influencia definidas para cada localidad, de acuerdo a su número de habitantes y considerando las características topográficas, son las siguientes:

Tamaño de localidad Radio de influencia (km)

Menor a 20,000 habitantes 2.5

De 20,000 hasta 69,999 habitantes 3.5

De 70,000 hasta 79,999 habitantes 4.5

De 80,000 hasta 979,999 habitantes 6

De 100,000 hasta 199,999 habitantes 7

De 200,000 hasta 299,999 habitantes 9

De 300,000 hasta 399,999 habitantes 10

De 400,000 hasta 499,999 habitantes 11

De 500,000 hasta 599,999 habitantes 12

De 600,000 y más habitantes 12.5

Las zonas definidas mediante este proceso son las consideradas para llevar a cabo la identificación de las familias a beneficiar por el Programa.

B.3.1) Validación de la accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de educación y salud

Una vez que la Coordinación Nacional define el listado preliminar de las zonas de atención para la ampliación de cobertura y densificación, la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social en el seno del Comité Técnico Estatal, delimitan y validan conjuntamente a nivel de localidad, sus ámbitos geográficos de responsabilidad, con base en la infraestructura de salud existente y la capacidad de atención.

En el seno de los Comités Técnicos Estatales se realiza la validación de la accesibilidad y la capacidad de atención de los servicios de salud y educación en las zonas de atención seleccionadas, considerando los ámbitos geográficos de responsabilidad.

Las zonas de atención deberán contar a nivel de localidad, con acceso a los servicios básicos de salud y de educación básica.

Por su parte, la Coordinación Nacional proporciona al sector educativo el número estimado de familias a beneficiar así como el cálculo de posibles niños y jóvenes beneficiarios de becas. Al sector salud, se le entrega la estimación de familias a beneficiar como base para el cálculo del número de niños y mujeres a los que deberán proporcionarse los suplementos alimenticios.

B.3.2) Recolección de la información socioeconómica de los hogares

Por este mecanismo se pretende obtener la información necesaria para identificar, mediante el levantamiento de cédulas individuales de información socioeconómica, a las familias

susceptibles de incorporarse como beneficiarias del Programa. La unidad de atención del Programa es el hogar⁸⁷.

A través de la cédula se recopilan datos sobre las características del hogar y de las condiciones socioeconómicas de todos sus miembros. Se debe resaltar que la cédula es homogénea a nivel nacional para cada uno de los hogares dentro del contexto rural y urbano.

El levantamiento de la cédula se realiza mediante visita domiciliaria o a través de módulos establecidos para dicho fin en lugares accesibles a los hogares considerados como posibles beneficiarios.

Los datos que se incluyen en la cédula son diversos, pues contiene preguntas sobre: la estructura del hogar(Número de personas, Edad y sexo de cada miembro del hogar, Identificación del jefe o jefa del hogar, Estado civil, para cada miembro del hogar de 12 y más años, Parentesco de cada individuo con el jefe o la jefa del hogar), características individuales(alfabetismo: Si sabe leer y escribir un recado, para cada miembro del hogar de 5 y más años, Escolaridad, condición de trabajo, ingresos por trabajo), Apoyos de diversos programas sociales, Créditos(Fonaes, Apoyo a la Palabra), emigración de integrantes del hogar, características de la vivienda, servicios de salud y miembros discapacitados del hogar, propiedad de bienes y enseres, propiedad y uso de tierra y animales

Aunado a la recolección de información en los hogares, también se recoge la relacionada con diversas características de la localidad, mediante una cédula diseñada específicamente para obtener datos sobre:

- Los servicios de educación, salud y comunicaciones a los que tiene acceso la población de la localidad.
- Las localidades con las que se mantiene un mayor contacto.
- Los tipos de transporte que utilizan los habitantes y su costo.
- Las características generales de abasto de alimentos y precios de los mismos en la localidad.

⁸⁷ El hogar se define como el conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina, en todos los casos se levanta una cédula por cada hogar.

B.3.3) Análisis de la información socioeconómica de los hogares

La Coordinación Nacional es responsable de los trabajos de captura y procesamiento de la información recolectada, así como de identificar los hogares cuyas condiciones de pobreza extrema requieran del apoyo y beneficios del Programa.

Para la identificación de las familias beneficiarias se utiliza una metodología de puntajes basada en un criterio objetivo y único, homogéneo para todo el país.

En la incorporación de las familias se establece el contacto formal del Programa con sus beneficiarios, se designa a una representante o titular del hogar, que suele ser la madre de familia, para recibir los apoyos económicos. Adicionalmente, se da una explicación sobre el funcionamiento del Programa, se hace entrega de material informativo y la documentación necesaria para el registro definitivo de las familias.

La identificación de la titular de la familia beneficiaria⁸⁸ se realiza con base en la información recabada en el hogar para cada uno de sus miembros.

Si en el hogar no hay menores de edad se aplican criterios jerárquicos para la identificación de la titular beneficiaria: Jefa del hogar, Esposa del jefe del hogar, Mujer entre 15 y 55 años, Mujer de 56 y más años.

Cuando en un hogar no hay mujeres, el jefe del hogar se designa como titular beneficiario.

Cabe mencionar que la familia puede solicitar el “cambio de la titular” beneficiaria en caso de :Fallecimiento de la titular; incapacidad física o mental de la titular; ausencia definitiva de la persona identificada como titular; cuando la titular trabaja lo cual le impide el cumplimiento de su corresponsabilidad, siendo otra persona en el hogar quien se hace cargo de preparar los

⁸⁸ La titular beneficiaria es generalmente la madre de familia y previo al proceso de incorporación se le identifica aplicando los siguientes criterios jerárquicos:

- Madre que tenga hijos o hijas de 0 a 16 años
- Mayor número de hijos e hijas de 8 a 16 años
- Mayor número de hijas
- Mayor número de hijos e hijas de 0 a 5 años
- Mujer de mayor edad pero menor a 55 años de edad
- Esposa del jefe del hogar

alimentos y llevar a los niños a la escuela; o por error en la identificación de la titular al proporcionar incorrectamente los datos de los integrantes de la familia.

B.3.4) Instalación de Comités de Promoción Comunitaria

En cada localidad rural y colonia o zona urbana donde opera el Programa, durante el evento de incorporación, las titulares eligen de entre ellas un Comité de Promoción Comunitaria⁸⁹ conformado por al menos tres vocales, una de educación, una de salud y otra de vigilancia. En localidades con menos de 10 familias beneficiarias se nombra una vocal de salud y educación, que se vinculará al Comité de Promoción Comunitaria más cercano a su localidad.

Los Comités de Promoción Comunitaria son instancias que contribuyen a establecer una vinculación entre las titulares beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional; a canalizar solicitudes y sugerencias de las familias; así como a fortalecer las acciones de contraloría social y transparencia del Programa; de esta manera se preserva la libertad de las familias beneficiarias de interlocución directa con las instancias operativas y normativas del Programa.

Estos comités pueden nombrar las comisiones de trabajo que sean necesarias, en función de los proyectos y acciones complementarias a desarrollar como: alfabetización, mejoramiento de vivienda, ahorro y proyectos productivos.

Las integrantes de los Comités recibirán una constancia que las acredita como tales y en el que se especifica la vigencia de su cargo.

B.3.5) Comités Técnicos Estatales

Los Comités Técnicos Estatales son instancias de coordinación interinstitucional en ellos participan las autoridades de los organismos y dependencias gubernamentales de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

⁸⁹ Los requisitos para conformar el Comité de Promoción Comunitaria son: Ser beneficiario del Programa, ser mayor de 15 años, saber leer y escribir, no ser directivo de alguna asociación o partido político de nivel federal, estatal y/o municipal, ni participar activamente en apoyo de algún partido político o candidato a puesto de elección popular.

Los Comités Técnicos Estatales evalúan y dan seguimiento al funcionamiento y atención de la problemática que se registra a nivel regional y estatal. Se resalta que con base en los resultados del modelo de seguimiento operativo, los Comités Técnicos Estatales instrumentan en el marco de las Reglas y Procesos Generales de operación del Programa, la corrección de las fallas operativas de acuerdo a su ámbito de competencia.

B.4) Recertificación de familias beneficiarias

Las familias beneficiarias que durante tres años consecutivos continúan recibiendo los beneficios del Programa, deben sujetarse al Proceso de Recertificación, el cual consiste en evaluar nuevamente sus condiciones socioeconómicas. Este proceso consta de las siguientes etapas:

1. Las familias son informadas sobre el proceso de recertificación;
2. A las familias se les aplica la encuesta de recertificación, confirmando su participación en el proceso;
3. Se realiza el levantamiento de la encuesta de recertificación;
4. Se evalúan las condiciones socioeconómicas de las familias;
5. Se informa a las familias, el resultado de la recertificación.

Con base en los resultados de evaluación de la Encuesta de Recertificación, las familias beneficiarias podrán permanecer en el Padrón Activo de Beneficiarios, siempre que no sean sujetas del procedimiento para la suspensión de los beneficios del Programa.

Las familias que cumplan cuatro años contados a partir de su incorporación al Programa, en las localidades urbanas, y seis años en las localidades rurales y semiurbanas, recibirán durante los siguientes tres años el Esquema Diferenciado de Apoyos. Al cumplir tres años contados a partir de su incorporación al Esquema Diferenciado de Apoyos se darán de baja del Padrón Activo de Beneficiarios.

B.4.1) Esquema Diferenciado de Apoyos

El Esquema Diferenciado de Apoyos consiste en la entrega de los apoyos de becas educativas de nivel secundaria y educación media superior, el acceso al paquete Esencial de

Servicios de Salud y la entrega de suplementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas o en lactancia.

Todas las familias beneficiarias del Programa que cumplan con sus responsabilidades, continuarán recibiendo los beneficios hasta que cumplan 4 años en el medio urbano y 6 años en el medio rural. A partir de entonces, quienes se clasifiquen dentro del Esquema Diferenciado de Apoyos recibirán este beneficio únicamente por tres años más, siempre que cumplan con todas las responsabilidades.

B.5) Monto de los apoyos

B.5.1) Montos e integración de los apoyos directos

La Coordinación Nacional es responsable de la entrega bimestral a la titular de los apoyos monetarios, la cual realiza a través de instituciones liquidadoras, sea en sus instalaciones o en los Módulos de Atención instalados temporalmente con este propósito.

Los montos de los apoyos monetarios se actualizan semestralmente, en enero y julio de cada año, tomando en consideración el incremento acumulado del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica a partir de julio de 1997 hasta el mes inmediato anterior al de la actualización, que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación.

El monto de los apoyos para becas educativas durante el semestre julio-diciembre 2004 se detalla en el cuadro siguiente:

PRIMARIA	JULIO-DICIEMBRE DE 2004
TERCERO	\$110.00
CUARTO	\$130.00
QUINTO	\$165.00
SEXTO	\$220.00
SECUNDARIA	
NIÑOS	
PRIMERO	\$320.00
SEGUNDO	\$340.00
TERCERO	\$360.00

PRIMARIA	JULIO-DICIEMBRE DE 2004
SECUNDARIA	
NIÑAS	
PRIMERO	\$340.00
SEGUNDO	\$375.00
TERCERO	\$415.00
EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	
HOMBRES	
PRIMERO	\$540.00
SEGUNDO	\$580.00
TERCERO	\$615.00
MUJERES	
PRIMERO	\$620.00
SEGUNDO	\$660.00
TERCERO	\$700.00

El apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares al inicio del ciclo escolar 2004-2005 para cada uno de los becarios entre tercero y sexto grados de primaria que reciben paquete de útiles escolares es de \$145.00 (ciento cuarenta y cinco pesos M.N.). Todos los becarios de educación primaria reciben un apoyo de \$75.00 (setenta y cinco pesos M.N.) por concepto de reposición de útiles. Para los becarios de secundaria y educación media superior, el apoyo para la adquisición de útiles escolares es de \$275.00 (doscientos setenta y cinco pesos M.N.), los cuales se entregan en una sola exposición.

Los apoyos monetarios directos que recibe la familia varían conforme al número de becarios, a su permanencia y avance en los diferentes niveles escolares. Su entrega requiere el cumplimiento de las corresponsabilidades de cada familia.

Para el caso de los montos e integración de los apoyos diferidos los becarios de Oportunidades que cursen tercero de secundaria o cualquier grado de Educación Media Superior y concluyan la Educación Media Superior antes de cumplir los 22 años de edad,

podrán acumular en total hasta un máximo de 3000 puntos. La acumulación de puntos será gradual, conforme permanezcan como becarios y se inscriban al siguiente ciclo escolar.

Los puntos se acumulan de acuerdo al servicio educativo de Educación Media Superior en que el becario se encuentre inscrito:

SERVICIOS EDUCATIVOS Y EQUIVALENTES			
GRADO	2 AÑOS	3 AÑOS	4 AÑOS
3° SECUNDARIA	300 PUNTOS	300 PUNTOS	300 PUNTOS
1° EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	1500 PUNTOS	600 PUNTOS	450 PUNTOS
2° EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	1200 PUNTOS	900 PUNTOS	450 PUNTOS
3° EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR		1200 PUNTOS	600 PUNTOS
4° EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR			1200 PUNTOS
TOTAL	3000 PUNTOS	3000 PUNTOS	3000 PUNTOS

Información para el semestre julio-diciembre de 2003.

La Coordinación Nacional es quién informa a cada becario, a través de las instituciones liquidadoras o por sí misma, la cantidad de puntos acumulados en el fondo y el máximo que podrá acumular si continúa estudiando, así como la fecha límite que tendrá el joven egresado para formalizar su cuenta de ahorro una vez concluida la Educación Media Superior.

Si el becario cumple con todas las obligaciones y requerimientos del Programa y concluye sus estudios de nivel medio superior antes de cumplir los 22 años, los puntos que haya reunido se convertirán en dinero en efectivo, de acuerdo a la tasa de conversión que se haya establecido para cada año, el cual será depositado en una cuenta de ahorro personalizada. A partir de ese momento, el beneficiario acumulará en dicha cuenta, los intereses generados por su ahorro.

La tasa de conversión de los puntos será actualizada anualmente de conformidad con el Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica y será publicada por la Coordinación Nacional, a más tardar el 30 de abril de cada año.

El monto máximo que puede recibir mensualmente una familia por concepto de apoyos educativos y alimentarios para el semestre Julio-diciembre 2004 fue de \$1,010.00 (un mil diez pesos) en el caso de familias sin becarios en educación media superior, y de hasta \$1,710.00 (un mil setecientos diez pesos) cuando en la familia hay jóvenes becarios de educación media superior. Si se rebasa el monto máximo, las becas se ajustan proporcionalmente, sin considerar el monto correspondiente a los apoyos para la adquisición y la reposición de útiles. El monto resultante de este ajuste se redondea a múltiplos de \$5.00 (cinco pesos), a la alta a partir de \$2.51 (dos pesos cincuenta y un centavos) y a la baja de \$2.50 (dos pesos cincuenta centavos) o menos.

Si alguna de las familias beneficiarias rebasa el monto máximo por becas se suspende el apoyo a un becario por el resto del ciclo escolar, conforme a los criterios establecidos, el ajuste realizado al monto de los demás becarios se mantendrá hasta el siguiente ciclo escolar.

El monto máximo de los apoyos monetarios que puede recibir una familia se actualiza semestralmente.

B.5.2) Apoyos no entregados y apoyos cancelados

Los apoyos emitidos y no entregados en los Módulos de Atención se pueden reexpedir en listados de Liquidación subsecuentes a solicitud expresa de la titular.

La reexpedición de apoyos monetarios puede abarcar hasta un bimestre anterior, en relación con el bimestre que está en proceso de entrega de apoyos.

B.6) Suspensión de los beneficios

Los tipos de suspensión a los que se hacen acreedoras las familias beneficiarias por la ausencia de la corresponsabilidad con el programa son:

B.6.1) Suspensión temporal

Los apoyos educativos de los becarios de educación básica se suspenden temporalmente porque:

- No se recibe con oportunidad la certificación de asistencia del alumno.
- Un alumno registre 4 o más inasistencias injustificadas durante un mes.

Los apoyos de los becarios de educación media superior, se suspenden temporalmente cuando:

- No se certifique la permanencia escolar del becario;
- El becario no cumpla con los requisitos de reinscripción establecidos por el sistema educativo nacional y por el plantel, o
- El becario no cumpla con su asistencia a las siete sesiones educativas para la salud obligatorias.
- Cuando los integrantes de la familia beneficiaria no cumplen con las corresponsabilidades del componente de salud, esto es su asistencia a las citas médicas programadas o a la sesión educativa para la salud.
- Si el becario repite un año escolar o no se reinscribe al siguiente periodo escolar, se suspende la acumulación de puntos en la Plataforma de Oportunidades durante dicho ciclo escolar.

B.6.2) Suspensión definitiva

Los apoyos monetarios del Programa se suspenden definitivamente a la familia cuando:

- La titular no firme su contrato con la institución liquidadora, o no recoja su tarjeta o planilla de hologramas;
- En los casos de entrega directa a través de los Módulos de Atención, la titular no asista a recibir los apoyos monetarios en dos bimestres consecutivos, ya sea por razones personales o porque no recogió su planilla de hologramas;
- Para el caso de la entrega de apoyos a través de transferencias bancarias la suspensión aplica cuando la institución bancaria detecte e informe que en los dos últimos bimestres no se realizaron retiros de esas cuentas;
- En cuatro meses consecutivos o seis meses discontinuos en el curso de los últimos 12, la familia no cumpla con su corresponsabilidad de asistencia a los servicios de

salud, en este caso se suspenderá la entrega de todos los apoyos monetarios del Programa. En caso de aún requerir la expedición de apoyos educativos correspondientes a periodos previos, derivada de retrasos en la certificación de asistencia escolar ésta sólo se realizará a solicitud de parte y en un periodo máximo de dos meses posteriores al bimestre en que se notifica la baja;

- La familia haya proporcionado información falsa respecto a sus condiciones socioeconómicas;
- La titular beneficiaria incurra en mal uso de la Cédula de identificación;
- Se vendan o se dé un uso distinto al indicado a los suplementos alimenticios recibidos;
- La titular beneficiaria o algún otro miembro del hogar presente documentación falsa para intentar recibir los apoyos monetarios;
- La titular beneficiaria utilice indebidamente el nombre del Programa;
- Se detecte duplicación de la titular en el padrón de beneficiarios, o
- Se compruebe un error de inclusión.

B.6.2.1) Suspensión definitiva de los apoyos educativos:

El apoyo educativo en educación básica, tanto de beca como para útiles escolares, se suspenderá en forma definitiva porque:

- Se le suspenda la beca en dos ciclos escolares consecutivos;
- Repruebe el ciclo escolar en dos ocasiones.

El apoyo educativo en educación media superior, tanto de beca como para útiles escolares, se suspenderá en forma definitiva cuando:

- Reciba otro tipo de beca educativa
- Deje de certificar su permanencia en el plantel durante dos ciclos escolares (semestre o cuatrimestre de acuerdo a la modalidad cursada) consecutivos;
- Haya recibido durante cuatro años calendario el apoyo educativo en educación media superior;
- Sea expulsado definitivamente del plantel, de acuerdo a un comunicado oficial, y
- Se detecte duplicación del escolar en el padrón de becarios.

B.6.2.2) Suspensión definitiva del apoyo diferido del Componente Patrimonial “Jóvenes con Oportunidades”

El becario de educación media superior que no haya concluido sus estudios medios superiores antes de cumplir los 22 años, perderá definitivamente todos los puntos que haya acumulado en el Componente Patrimonial “Jóvenes con Oportunidades”.

B.7) Evaluación

La evaluación del Programa tiene como objetivo el análisis de los resultados e impactos del Programa, su costo-efectividad y operación. Asimismo, establece la base de un sistema integral de valoración que permite instrumentar ajustes en el diseño y ejecución del Programa y contribuye al cumplimiento de los objetivos y metas.

“La evaluación del Programa, se centra en:

- Verificar el cumplimiento de los objetivos y metas;
- Medir los resultados e impactos en el corto, mediano y largo plazo;
- Identificar los resultados e impactos atribuibles al Programa, distinguiendo los efectos asociados a otros factores, tanto en la esfera individual, como en la familiar y en el contexto comunitario;
- Identificar las sinergias entre los componentes del Programa y de éste con otros programas sociales;
- Analizar la relación costo-efectividad;
- Verificar y analizar la operación del Programa;
- Aportar elementos para el mejoramiento continuo del Programa, y
- Proponer recomendaciones tanto de adecuaciones conceptuales al propio Programa, como de política social en lo general.”⁹⁰

La evaluación es responsabilidad de la Coordinación Nacional, la cual somete a autorización del Comité Técnico, los términos de referencia y el modelo de evaluación, y posteriormente difunde los resultados de su aplicación.

⁹⁰ *Ibíd.*

Oportunidades ha sido uno de los programas más evaluados realizándosele diversos tipos de evaluación entre las que están:

B.7.1)Evaluación Externa

La evaluación externa es independiente a los ejecutores del Programa y busca reafirmar la credibilidad e imparcialidad de los resultados.

Dicha evaluación es realizada por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional, con reconocimiento y experiencia en la materia, atendiendo al cumplimiento de los requisitos emitidos por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública. Los resultados de dicha evaluación se deben presentar a más tardar el 15 de octubre conforme se señala en el artículo 55 fracción IV, inciso b del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004.

B.7.2) Evaluación de Impacto

El objetivo de la evaluación de impacto es medir y analizar los efectos del Programa sobre la población beneficiaria en el corto, mediano y largo plazos. Los aspectos prioritarios son:

- La educación de las niñas y los niños;
- La salud y nutrición de las personas;
- El desarrollo cognoscitivo de los niños y niñas;
- La metodología de focalización de beneficiarios;
- La dinámica de consumo de las familias;
- La condición de la mujer;
- La participación comunitaria;
- El estado de las redes sociales;
- La eficiencia de la focalización de los apoyos;
- La inserción de los jóvenes en el mercado laboral;
- El impacto económico del Programa en las zonas donde opera;
- El impacto en la migración;
- La profundidad y severidad de la pobreza;
- La distribución del ingreso y ahorro de los hogares beneficiarios;
- El impacto en la eficiencia terminal resultado de la aplicación del componente patrimonial.

El análisis de estos temas se hace con apego a los tiempos esperados, con base en estudios realizados de corte académico, para observar impactos en cada indicador con un enfoque de corto, mediano y largo plazo.

B.7.3) Evaluación operativa

La evaluación operativa externa tiene como propósito valorar los resultados de los distintos procesos operativos e instrumentos de evaluación operativa, y en su caso, proponer, en conjunto con los actores que participan en la operación del Programa, estrategias de mejora operativa.

La evaluación operativa se centrará, entre otros temas, en:

- Verificar la calidad de los procesos para la incorporación de beneficiarios con base en la aplicación de las normas establecidas en estas Reglas;
- Evaluar la eficiencia operativa de los componentes del Programa en lo que respecta a la oferta de servicios, entrega de beneficios y verificación de corresponsabilidades;
- Verificar el cumplimiento de los protocolos de solución de problemas en la entrega de beneficios y servicios a las familias beneficiarias del Programa;
- Revisar la distribución y disponibilidad de los insumos necesarios para la operación del Programa;
- Analizar los factores operativos relacionados con las bajas regulares del padrón de beneficiarios;
- Valorar mecanismos alternativos para la mejora de procesos en general;
- Verificar el cumplimiento de las Reglas de Operación.

Para el desarrollo de esta evaluación, se deberá contar con los términos de referencia específicos desarrollados por la Coordinación Nacional en colaboración con los sectores.

C) Resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002-2004

En los últimos años México ha avanzado dando prioridad y mejorando el monitoreo y la evaluación de sus programas sociales. “El monitoreo es el seguimiento continuo de los

indicadores de entrada, indicadores de salida y, a menudo, de los resultados, a veces en relación con los objetivos. Las evaluaciones significan una valoración del desempeño”.⁹¹

Actualmente la evaluación es considerada fundamental para medir los avances y rezagos de las políticas gubernamentales. Para el gobierno mexicano la evaluación es un sistema de información que mide el cumplimiento de las metas y objetivos de un programa específico.

Con base en lo anterior, el programa OPORTUNIDADES ha sido evaluado desde diversas ópticas esto es, por parte de investigadores en el tema de la pobreza contratados para analizar los resultados de este (evaluaciones externas), así como también evaluaciones realizadas por parte de la propia Sedesol.

Asimismo, la evaluación de impacto es de gran importancia ya que esta utiliza metodologías cuantitativas y cualitativas que se complementan para lograr un enfoque integral y de esta manera contar con resultados lo más apegados a la realidad, pues se analiza si de verdad estos son acordes a los objetivos y metas planteados por el programa; por ello es fundamental medir y analizar los efectos de este sobre la población beneficiaria en el corto, mediano y largo plazos.

Como se ha mencionado la estrategia del gobierno mexicano para hacer frente a la pobreza consiste en ampliar las capacidades de las personas e impulsar el desarrollo, por ello se busca extender la cobertura y calidad de los servicios de salud y educación, así como elevar los niveles nutricionales de la población, reforzando los programas que atienden de forma directa e integral estos aspectos (Ver cuadro).

⁹¹ Banco Mundial, “ La Pobreza en México: una Evaluación de las Condiciones, las Tendencias y la Estrategia del Gobierno”, Banco Mundial, México 2004, p. 237.

Gasto destinado a los principales programas para la ampliación de capacidades de las personas, 2000-2003
(Millones de pesos)

Concepto	2000	2001	2002	Meta	Observado	2003		
						Avance % respecto a la meta anual	Variación % real con relación a	
							2000	2002
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	9 586.9	12 393.8	17 003.8	22 508.2	22 344.1	99.3	99.5	25.7
Programas Compensatorios	2 435.7	2 187.2	2 254.1	2 350.0	2 242.6	95.4	-21.2	-4.8
Programa Escuelas de Calidad		350.0	1 200.0	1 250.0	1 250.0	100.0	n.a.	-0.4
Programa IMSS-Oportunidades	3 665.8	3 859.3	3 693.7	3 755.8	4 158.0	110.7	-2.9	7.7
Programa de Desayunos Escolares	1 332.8	1 665.9	1 752.1	1 829.4	1 829.4	100.0	17.5	-0.1
Programa de Abasto Rural ^{1/}	405.4	512.3	568.0	340.0	732.0	215.3	54.6	23.3

1/ Se refiere únicamente a recursos fiscales.

n.a. No aplicable.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el 2002 el gasto en desarrollo social se ubicó en 3.2% más en términos reales al nivel registrado en el 2001. En ese año el Programa de Educación, Salud y Alimentación se transforma en el programa de desarrollo humano Oportunidades, el cual como se mencionó en el capítulo anterior mantuvo la entrega de los apoyos, e incorporó acciones para lograr la incorporación en ese año de un millón de familias (tanto en zonas rurales como urbanas), cifra adicional a los resultados del programa desde su implementación en 1997 (3.2 millones de familias beneficiadas, www.oportunidades.gob.mx)

Los apoyos otorgados por el programa aumentaron en 36.7% al proporcionar 4 millones 534 mil becas, de las cuales 2 millones 691 mil corresponden al nivel de primaria, 1 millón 359 mil a secundaria, y 483.8 mil a nivel medio superior, rebasándose el número de becas registradas en el 2001.

Para ese mismo año se preveía que 1.2 millones de mujeres embarazadas y 9.7 millones de menores de cinco años, beneficiarios de oportunidades habrían recibido atención médica, ambas son cifras superiores en 27 y 22% a lo alcanzado en el 2001.

Por su parte se distribuyeron 178.8 millones de dosis de suplementos alimenticios a mujeres embarazadas y 487.8 millones de dosis a niños menores de cinco años.

Se avanzó en el desarrollo de programas para apoyar la generación de opciones y el desarrollo del patrimonio para las familias que viven en condiciones de pobreza, en las micro

regiones con mayor grado de marginación destacan: superación de la pobreza urbana, y desarrollo de pueblos y comunidades indígenas.

La cobertura de beneficiarios de oportunidades incrementó de 2.476.4 miles de familias en el 2000, a 4 240 miles en 2003. En ese periodo también se amplió la presencia del programa a 17, 204 localidades más, mientras que el número de municipios aumentó a 194 (ver cuadro).

Resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2000-2003

Concepto	2000	2001	2002	Meta	Observado	2003		
						Avance % respecto a la meta anual	Variación % con relación a	
							2000	2002
BENEFICIARIOS								
Familias (Miles)	2 476.4	3 237.7	4 240.0	4 240.0	4 240.0	100.0	71.2	0.0
Zonas rurales	2 129.8	2 524.5	3 090.8	3 090.8	3 010.6	97.4	41.4	-2.6
Zonas semiurbanas	341.6	599.4	616.1	616.1	747.4	121.3	118.8	21.3
Zonas urbanas	5.0	113.8	533.1	533.1	482.0	90.4	9 540.0	-9.6
COMPONENTES								
Educación								
Becas (Miles)	2 485.3	3 315.5	4 355.9	4 492.1	4 577.0	101.9	84.2	5.1
Por género								
- Hombres	1 258.5	1 671.1	2 188.1	2 256.5	2 296.9	101.8	82.5	5.0
- Mujeres	1 226.8	1 644.4	2 167.8	2 235.6	2 280.1	102.0	85.9	5.2
Por nivel educativo ^{1/}								
- Primaria	1 677.1	2 044.0	2 588.6	2 669.5	2 609.7	97.8	55.6	0.8
- Secundaria	808.2	1 003.7	1 330.6	1 372.2	1 432.3	104.4	77.2	7.6
- Media Superior		267.7	436.7	450.4	535.1	118.8	n.a	22.5
Paquetes de útiles escolares repartidos (Miles)	1 281.6	1 504.7	1 761.6	1 820.4	1 740.6	95.6	35.8	-1.2
Salud								
Promedio de consultas mensuales (Miles)	1 624.4	1 836.4	2 295.8	2 758.0	2 661.5	96.5	63.8	15.9
Total	19 497.7	22 037.0	27 549.3	33 096.1	31 938.0	96.5	63.8	15.9
Menores de 5 años	7 137.6	7 957.7	9 418.6	11 816.8	10 400.0	88.0	45.7	10.4
Mujeres embarazadas y en lactancia	931.6	946.1	1 168.3	1 444.7	1 400.0	96.9	50.3	19.8
Alimentación								
Suplementos alimenticios distribuidos (Millones de dosis)	555.7	665.3	566.4	601.4	529.2	88.0	-4.8	-6.6
A menores de 5 años	386.7	494.5	410.6	436.6	390.3	89.4	0.9	-4.9
A mujeres embarazadas y en lactancia	169.0	170.8	155.8	164.8	138.9	84.3	-17.8	-10.8

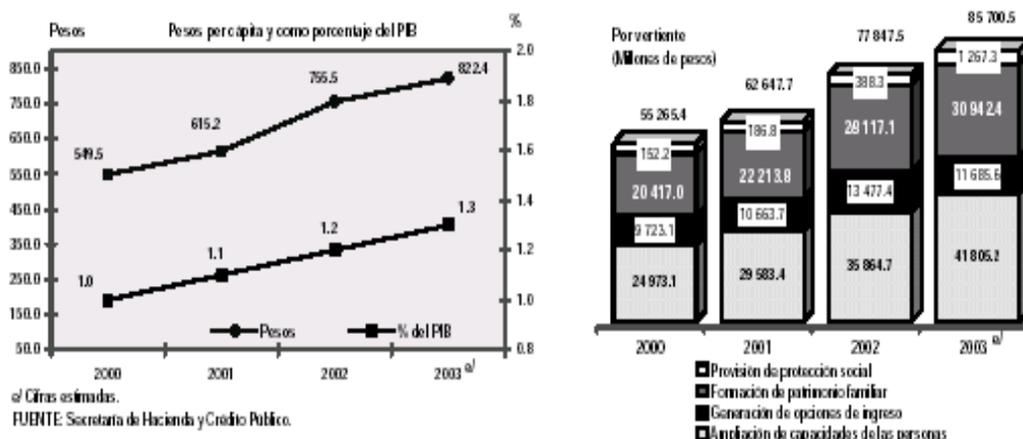
^{1/} Para 2001, cifras actualizadas por la entidad responsable.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

En el periodo 2001-2003 los recursos del Gobierno Federal destinados para el combate a la pobreza aumentaron en un promedio del 10.1%, pues durante el 2003 se ejercieron 85 700.5⁹² millones de pesos (ver cuadro).

⁹² Este monto supera en términos reales en 5.3% al ejercido en 2002 y en 32.8% al del año 2000.

Gasto público federal para la superación de la pobreza, 2000-2003



En cuanto al componente educativo de 2000 a 2003:

- El número de becarios se elevó 84.2% al pasar de 2 485.3 a 4 577 miles.
- Los beneficiarios de primaria aumentaron en un 55.6 % y en secundaria a 77.2%.
- El número de alumnos en educación media superior en 2003 creció 22.5%.⁹³
- El número de mujeres becarias se incrementó paulatinamente ya que pasó de 49.4 a 49.8%.⁹⁴
- En 2003 se entregaron 1 740.6 miles de paquetes de útiles escolares.

Asimismo, de acuerdo con resultados de las evaluaciones externas, el aumento de la matrícula en las escuelas que participan en el programa ha sido mayor en relación con las que no lo están.

En el ciclo escolar 2001-2002 se amplió la cobertura de los estímulos a la educación a beneficiarios que cursan el nivel medio superior. La cobertura aumentó a 267.7 miles de jóvenes en 2001, a 535.1 miles en 2003.

Desde el ciclo escolar 2002-2003 se puso en marcha el componente “Jóvenes con Oportunidades” con el fin de incentivar el ingreso y permanencia a los jóvenes en la

⁹³ Este aumento se puede atribuir al impulso inicial de la modalidad, y también al estímulo que representa el componente patrimonial Jóvenes con Oportunidades.

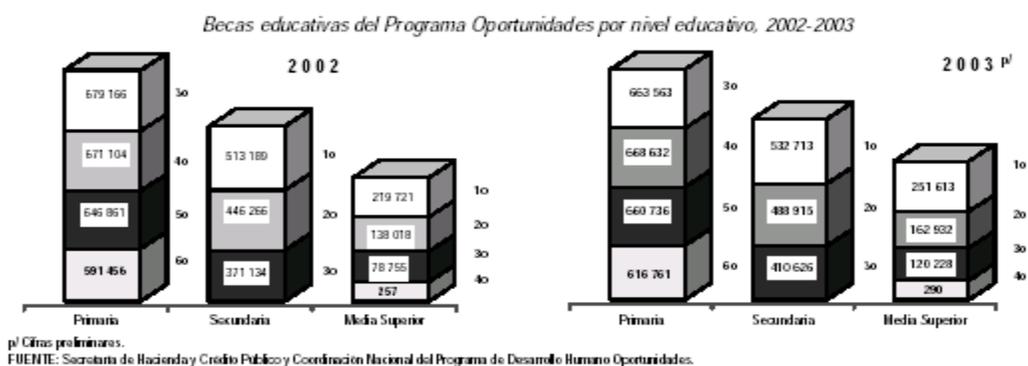
⁹⁴ Este incremento se concentró principalmente en la educación media superior, donde la matrícula femenina representó 52.3% en 2003.

educación media superior. Con este componente a finales de 2003 64,528 jóvenes egresados obtuvieron dicho apoyo y de ellos, 18, 362 abrieron su cuenta bancaria.

Del ciclo escolar 2000-2001 al 2002-2003 se registró un aumento de la matrícula de secundaria en zonas rurales; mientras que en zonas urbanas y semiurbanas creció en 2.2%.

En las zonas rurales el aumento en ese mismo periodo en la matrícula del primer grado del nivel medio superior fue 66.9% con un impacto mayor para los hombres.

En zonas urbanas la matrícula aumentó, en 10.9% en el primer grado y 9.6 % en el segundo, cabe mencionar que el crecimiento fue ligeramente mayor para las mujeres.



En lo correspondiente al componente de salud en el 2003 se proporcionaron casi 32 millones de consultas, que representaron 15.9% más que las otorgadas en el 2002.



En el componente alimentario los resultados de la evaluación del programa 2002 y los preliminares de 2003 resaltaron un aumento del 57% de la demanda de consultas en las unidades de salud incorporadas al programa, y de éstas, crecieron 78% las consultas

preventivas. Adicionalmente se incrementó en 45% la demanda de consultas de nutrición para niños menores de cinco años.

En municipios con hogares incorporados al programa, entre 1997 y 2001 las tasas de mortalidad materna e infantil fueron menores en 11 y 3%, respectivamente, con relación a la mortalidad observada en los otros municipios.

Durante 2004 el Programa Oportunidades incorporó a más de 760 mil nuevas familias en desventaja económica, con lo cual completó anticipadamente su meta sexenal de atención a cinco millones de personas (ver anexo 3), una cuarta parte de la población mexicana.

A partir de este año, el Programa de Desarrollo Humano del Gobierno Federal sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Social, opera en todos los municipios del país y en más de 82 mil localidades, desde pequeñas comunidades rurales hasta las grandes zonas metropolitanas.

Evaluaciones externas del Programa muestran que entre el periodo 2001 -2002 y 2003 - 2004 aumentó la inscripción en secundarias rurales en 24 por ciento, y en educación media superior en 85 puntos. Asimismo, se redujo la deserción escolar hasta en 17 por ciento y la reprobación hasta en 13 puntos en zonas rurales.

En materia de salud y nutrición, mejoró el peso y talla de niños menores de 3 años en 16 por ciento, disminuyeron las enfermedades en niños menores de 5 años en 12 por ciento, se abatió la mortalidad materna en 11 puntos porcentuales y aumentó el gasto en alimentos en los hogares en 13 por ciento.

D) Críticas realizadas al programa

Los programas de combate a la pobreza vistos desde el ámbito de la focalización han cobrado fuerza en el país, fundamentalmente con Progresá (ahora Oportunidades). En estos programas se pone en práctica el modelo liberal residual, en el cual reciben transferencias del estado sólo aquellos que prueben no tener medios para satisfacer sus necesidades.

Se debe resaltar que OPORTUNIDADES al ser el programa en materia de política social más importante del presente sexenio ha sido objeto de diversos estudios por parte de especialistas en el tema de la pobreza, muestra de ello son algunas inconsistencias o debilidades detectadas en la operación del mismo.

Los problemas que se han detectado y deben ser atendidos son:

La identificación de los pobres extremos en zonas de alta y muy alta marginación, se realiza de conformidad con el índice establecido por el Consejo Nacional de Población, sin embargo dicho índice identifica las localidades según su grado de marginación, pero no los hogares, de forma tal, que se aplicó una encuesta en cada uno de ellos (Encuesta de Caracterización Socioeconómica de los Hogares), la cual completaba el panorama socioeconómico y así se determinaba quien era pobre, y en su caso se incorporaba al programa, y quien no y que en consecuencia se excluía. De manera tal que con dicha definición se excluyeron a todos los pobres extremos que vivían en localidades urbanas o en una rural que no se encontraba en los rangos de alta y muy alta marginación.

El diseño bajo el cual se opera el programa supone que la población permanece en su localidad, sin embargo, no considera el caso de los campesinos que emigran constantemente en busca de fuentes de empleo, lo que provoca que se haya excluido a muchas familias del programa debido a que no estaban en su localidad cuando se realizó el cuestionario de selección, al respecto Agustín Escobar comenta “Conocimos casos de madres viudas o abandonadas que no se encontraban en la ranhería porque trabajaban en otro pueblo por su pobreza extrema, y el cuestionario del hogar no se contestaba”.⁹⁵

En cuanto al proceso de focalización una vocal de salud entrevistada comentó “que a veces no entienden cómo seleccionaron a las personas porque hay familias que tienen recursos económicos y que están dentro del programa y hay familias o abuelitos que no trabajan y no son beneficiarios”.⁹⁶

⁹⁵ Agustín Escobar, “Progresas y cambio social en el campo en México”, ponencia del seminario “Teorías vigentes sobre el combate a la pobreza”, Universidad de Guadalajara- ITESO, agosto, 1999.

⁹⁶ Julio Boltvinik, “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México: el PROGRESA / OPORTUNIDADES”, en La pobreza en México y el Mundo realidades y desafíos, siglo XXI editores, 2004, p.337.

Un médico declaró “que los encargados de la incorporación deben buscar otras estrategias para la incorporación al programa, debido a que algunas familias proporcionaron información falsa dando un domicilio diferente al suyo, y claro, cuando habían ido a verificar los datos proporcionados en el módulo, las familias eran consideradas como pobres e incorporadas al programa.”⁹⁷

Oportunidades se concentra en la entrega de apoyos por medio de sus componentes (alimentación, salud y educación) con el fin de que se aumente el nivel educativo de los jóvenes y con ello sean menos pobres en el futuro, sin embargo, para Julio Boltvinik surgen dos desigualdades por un lado en el ingreso de los propios hogares pobres primero, entre quienes tienen hijos y quienes no y en segundo lugar, discrimina a los hogares más grandes, para los cuales el apoyo per cápita es menor, específicamente el apoyo alimentario.

Las inconsistencias por componente del Programa son:

Componente Alimentario: el programa otorga suplementos alimenticios a mujeres embarazadas y en lactancia, así como también a niños entre cuatro meses y dos años. Se argumenta que este apoyo tiene varias deficiencias, esto es mientras con los niños de 4 y 24 meses se tiene una actitud preventiva, con los preescolares es curativa, pues a partir de los cinco años los niños quedan sin protección especial.

Lo anterior deja al descubierto que mientras las familias con bebés y/o madres embarazadas reciben los suplementos alimenticios, los hogares con niños mayores de dos años no recibirán apoyo.

En muchas comunidades el traslado es caro y complicado, por lo que los requisitos de asistencia a la clínica para la plática educativa, asistir a las citas y recoger los suplementos alimenticios suelen ser una barrera adicional. El costo, sobre todo si se considera que algunas obligaciones domésticas y laborales son desatendidas, así como también trasladar a los niños en sus visitas, en suma estas situaciones contribuyen a que el beneficio sea poco atractivo.

⁹⁷ *Ibíd.*

Se considera que los apoyos alimentarios están mal diseñados ya que entregan el mismo monto a un hogar unipersonal que a uno con ocho o más integrantes, provocando que el apoyo per cápita sea desigual.

Componente Salud: las acciones para ampliar la oferta rebasan las responsabilidades del programa, ya que competen al ámbito estatal o incluso a los sectores educativo o de salud. La situación es que en la identificación de comunidades beneficiarias se eliminó a las comunidades que no contaban con servicios de educación y de salud en un radio de 5km. esto muestra énfasis en hacer que la población atienda su salud y asista a la escuela.

Adicionalmente, los médicos, enfermeras y en algunos casos hasta los profesores de las escuelas son los que certifican la asistencia a la escuela y a la clínica, ya que sin estos se pierde el subsidio, lo que les da un poder el cual se suele usar en beneficio propio.

Componente Educativo: No se indica porque las becas empiezan en tercer grado de primaria, ya que por un lado, el documento del programa menciona al respecto que “es común que los niños de las familias pobres inicien su educación escolar en edades tardías y sin que hayan recibido alguna instrucción que despierte desde el inicio sus habilidades primarias para el conocimiento. Por otro lado, el programa señala que a partir de los doce años, los niños están presionados para asistir a trabajar, lo que haría más lógico estimular el comienzo temprano de la escuela para que a los doce se haya concluido la primaria.

También se reconoce que el argumento de que la deserción escolar es mayor a partir del tercer grado de primaria requeriría una evaluación adecuada en dos aspectos: 1) para verificar que la información sea valida se debe deslindar la deserción de la reprobación, 2) los niños pueden dejar de ir a la escuela por falta de oferta. Además es probable que las escuelas incompletas a que se refiere el programa expliquen gran parte de la deserción escolar.

No se explica de manera precisa en ningún documento del programa los motivos para no otorgar la beca en periodos vacacionales, con esta situación se ignora una característica de la pobreza extrema rural en donde los meses previos a la cosecha de julio a octubre, son los

de más hambre y considerando que la forma en la que se pagan las becas(bimestre vencido) el primer pago de cada ciclo escolar llega en noviembre, dejando un hueco de percepciones entre julio y noviembre.

El hecho de que se otorguen becas más altas a las niñas, se contradice con la argumentación del mismo programa que asocia el monto de la beca al costo de oportunidad de asistencia escolar.

El pago bimestral tiene implicaciones en el uso de los recursos, además de que para los hogares en pobreza extrema es difícil contener los gastos cuando se tienen recursos, ya que existen deudas, atrasos, hambre, etc; por dicha situación puede ser más efectivo el pago con mayor frecuencia.

Se comenta que el gobierno federal tiene 2.48 millones de becarios, pagando a sus familias un monto cercano a 4 mil millones de pesos anuales, sin ningún resultado, pues la asistencia escolar es exactamente la misma que habría sin becas. Esto ya se había dado a conocer por Susan Parker desde 1999, donde citó un trabajo de Mónica Orozco y M. Huerta en el cual identifican que el efecto sobre la inscripción en primaria es pequeño o nulo, lo que atribuyen a que la inscripción en primaria, era superior a 90% antes de la operación del programa. Así, Parker concluye que “ la capacidad del programa Oportunidades para aumentar la inscripción estaba ya muy limitada”, por esto se reconoce un error en el diseño, sin embargo esto aún no se ha realizado y es muy probable que las becas de primaria continúen expandiéndose.

Adicionalmente a todo lo mencionado, los padres beneficiarios del programa informaron que al recibir el apoyo económico se incrementaron las cuotas en materia de contribuciones escolares, y los precios en las tiendas locales los días en que reciben el pago.

**CUESTIONARIO EN TORNO AL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO
OPORTUNIDADES CONTESTADO POR EL DR. JULIO BOLTVINIK ⁹⁸**

1.- ¿Cual sería su opinión sobre el programa y los resultados de este?

R__ Analizar las reglas de operación de un programa equivale a analizar su diseño. En numerosas ocasiones he insistido en que toda reflexión sobre el Progreso (hoy Oportunidades) debe comenzar con el análisis minucioso y crítico de su diseño. Las reglas de operación se han convertido en documentos cuasi jurídicos (con una estructura rígida, como las leyes y reglamentos, sin justificación de motivos). En rigor, cuando la Sedesol cambió el nombre del programa tendría que haber producido un nuevo documento del programa (que sustituyese al original, que empezó a circular hacia 1997), que contuviera, entre otras cosas, el diagnóstico de la situación de la pobreza en el país, actualizando el del documento original y, apoyado en él y en las consideraciones conceptuales y de estrategia, el planteamiento básico de diseño del programa. Pero la Sedesol no lo hizo y el Oportunidades de hoy carece (en contraste con el Progreso) de un marco coherente de diagnóstico y de un texto de principios explícito, que justifique su diseño.

2.- Para usted, ¿cuáles han sido los aciertos y desaciertos del programa?

R__ Combinando mis críticas y las de algunos evaluadores, se pueden sintetizar las características del laureado programa en los siguientes párrafos:

1. REPRESENTA EL PARADIGMA neoliberal en materia social. Es un prototipo de lo que la ideología neoliberal concibe como la lucha contra la pobreza. Esto sería suficiente para que lo premiara el BM. Su carácter neoliberal se aprecia en los siguientes aspectos: a) no interfiere con el mercado, ya que no promueve la actividad económica de los beneficiarios, ni fija precios o salarios; b) igualmente, en concordancia con la ideología neoliberal subsidia la demanda (de alimentos y otros bienes básicos), pero no la oferta; c) no promueve el fortalecimiento, sino, como veremos, el debilitamiento de las comunidades o de cualquier organización de los pobres; d) su población objetivo está constituida sólo por los pobres extremos, concebidos como formando hogares aislados, pero nunca en comunidad, en concordancia con los principios neoliberales que establecen que la pobreza extrema impide a

⁹⁸ Este cuestionario con sus respectivas respuestas fue enviado por correo electrónico el día 07 de marzo del presente año.

los individuos "jugar el juego del mercado" y, por tanto, que se cumpla con el principio de igualdad de oportunidades.

2. ES UN PROGRAMA FOCALIZADO, es decir, dirigido sólo a los pobres extremos, en concordancia con otro principio neoliberal: subsidiariedad, el cual establece que el Estado sólo debe intervenir cuando la familia o el individuo no son capaces, por sí mismos, de superar la condición de pobreza extrema. Todo programa dirigido a satisfacer necesidades básicas o a abatir la pobreza puede incurrir en dos tipos de error: el de inclusión (incluir alguien que no es pobre en el programa) y el de exclusión (excluir alguien que es pobre del programa). Los programas focalizados (como Oportunidades o Liconsa) buscan minimizar el error de inclusión. Su motivación única es lo que he llamado el síndrome de Slim, el terror de subsidiar a los ricos. Los programas universales (como la educación pública gratuita y los subsidios generalizados a los alimentos), en cambio, buscan reducir a cero el error de exclusión. En Oportunidades, la obsesión de no incluir a nadie que no sea pobre extremo, lleva a la aberración de seleccionar, en el seno de comunidades rurales muy pobres, a una parte de los hogares, dejando fuera a otra parte. En múltiples entrevistas las beneficiarias del programa han señalado: "no sé por qué dejaron fuera a mi vecina, si es tan pobre como yo". Frances Stewart y Andrea Cornia han puesto en evidencia que el costo social de dejar fuera a una persona pobre es entre 4 y 6 veces mayor que el costo social de incluir a una persona que no lo es. Con ello, y la evidencia de los altísimos errores de exclusión observados en los programas focalizados en ocho países, demuestran que son mejores los subsidios generalizados a los alimentos que los programas alimentarios focalizados.³ Los errores de exclusión del Progresá son gigantescos, entre otras razones por las incoherencias de su método de identificación de los "pobres extremos".⁴

3. LOS PROGRAMAS FOCALIZADOS son el elemento central de lo que Esping-Andersen ha llamado el modelo liberal o residual del estado de bienestar,⁵ donde los beneficios sólo se otorgan a quien pasa la prueba de medios, es decir, el que demuestra que es pobre, carece de medios para su propio sustento. La focalización, que nos venden hoy como panacea, lleva siglos aplicándose en el mundo, desde las leyes de pobres en Inglaterra en el siglo XVI, y es la forma dominante en Estados Unidos, pero no es importante en Europa, donde prevalecen otros modelos de estados de bienestar, mucho más universalistas, basados en derechos

universales. Amartya Sen ha dicho, refiriéndose a los beneficiarios potenciales de los programas focalizados:

"Si los así llamados objetos focalizados [targets en inglés] fueran todos identificables y no reaccionaran, ahí terminarían las cosas: todos aceptaríamos una buena estrategia cuyos méritos reconoceríamos". Ciertos estruendosos clamores a favor de dicha estrategia le dan a uno la terrible sensación de que ésta es, en efecto, la forma en que algunos promotores del 'focalizar y dejarse de tonterías' ven el problema de la erradicación de la pobreza".

MUCHOS ARGUMENTOS EN favor de la focalización en México suenan como estos "estruendosos clamores". La naturaleza del problema real de la eliminación de la pobreza difiere de esta visión precisamente porque la gente involucrada actúa y reacciona en respuesta a las políticas dirigidas a la remoción de la pobreza, señala el destacado profesor. Si el subsidio está dirigido a los pobres, identificados por un criterio específico, aquellos que no lo cumplen pueden pretender lo contrario, mintiendo. Cualquier sistema de vigilancia que intente atrapar a los tramposos cometerá errores, dejará fuera algunos casos de buena fe y desestimulará las solicitudes de otros. Algunas de estas investigaciones, señala, pueden ser particularmente repugnantes, tratando a cada solicitante como un criminal potencial. En México este aspecto de la focalización apenas está empezando. Ya en la incorporación urbana al Oportunidades se hace una visita domiciliaria para verificar la información proporcionada por el solicitante: verificación visual y verbal que inevitablemente invade la privacidad. El otro punto importante es la creación de lo que Sen llama pequeños potentados. Por ejemplo, en el Oportunidades un ejército de médicos, enfermeras, profesores de escuela, y otros, "ponen la palomita" (certifican asistencia a la escuela, a la clínica o que el hogar cumple las condiciones), sin la cual se pierde o no se obtiene el subsidio; poner la palomita les da un pequeño poder que es ingenuo pensar que no se usa en provecho propio en formas de corrupción diversas. En las evaluaciones del Oportunidades ni se ha evaluado la confiabilidad de la información proporcionada por los hogares, por los médicos y los profesores, ni se ha investigado el uso que estos pequeños potentados hacen de su minicuota de poder ni la invasión de privacidad ni la corrupción.

4. DESTRUYE EL TEJIDO SOCIAL. En el informe final de la evaluación cualitativa del Progresá, realizada por Michelle Adatto, titulado El impacto del Progresá en las relaciones

sociales comunitarias, que formó parte de los trabajos del IFPRI (International Food Policy Research Institute, con sede en Washington), institución contratada por el Progresista para evaluar el programa durante el gobierno de Zedillo, se señala que la "focalización al nivel de hogares también ha tenido efectos adversos en las relaciones sociales, produciendo envidias y divisiones, con frecuencia expresadas como el hecho que los no beneficiarios no desean participar en las actividades comunitarias porque no son parte del Progresista" (p.31). Se trata, ni más ni menos, que de una invasión de reglas ajenas individualistas en el seno de comunidades que se manejan con reglas colectivas. El daño realizado es brutal. La autora deriva la recomendación de sustituir la focalización a hogares individuales por un sistema de focalización geográfica o uno de autofocalización. El tomo resumen del informe final del IFPRI no recogió estas conclusiones de Adatto y, desde entonces, han sido ignoradas por la Secretaría de Desarrollo Social y no se le ha hecho caso a su recomendación principal, mostrando así que el asunto de focalización a hogares individualizados es un asunto ideológico y no técnico.

3.- Se cuenta con un mecanismo por medio del cual el levantamiento de la cédula individual de información socioeconómica, garantice que la información brindada por los posibles beneficiarios del programa sea fidedigna?

R- La línea de pobreza (LP) de un hogar es igual a la suma de los 3 componentes (BI, BFF y BFV). El primer componente, BI, está determinado por el tamaño y composición del hogar. Una ilustración del procedimiento se presenta en el Cuadro 1. En la cabeza del cuadro, en la primera sección de la izquierda, se incluyen los costos de la canasta de bienes individuales (BI), para cada grupo. Mientras cada hombre adulto requiere bienes que cuestan anualmente poco más de 18 mil pesos, los bebés se sitúan alrededor de 8 mil, menos de la mitad, y los niños entre poco menos de 10 mil y poco menos de 11 mil, según su sexo. En términos de equivalencias para re-expresar el número de personas como número de adultos varones equivalentes (adultos equivalentes de aquí en adelante), el último renglón del cuadro muestra los valores. Los bebés equivalen a 0.43 adultos, las niñas a 0.54, los niños a 0.58 y las mujeres a 0.81. Esto no significa que el costo de manutención total de una mujer sea el 81% del costo de manutención de un hombre. Se refiere solamente al costo de los bienes individuales. Si se comparan los renglones del hogar formado por un hombre con el formado

por una mujer, se verá (última columna) que el costo total de manutención del primero asciende a 52.6 miles de pesos anuales, mientras el de la segunda asciende a 49.2 miles de pesos, el 93.5% del primero. Dado que los costos de los bienes familiares para hombres y mujeres que viven solos son iguales, la distancia relativa se reduce.

Cuadro 1. Forma de cálculo del costo anual de la CNSE para tamaños específicos de hogares. Costos de los bienes individuales (BI), Bienes Familiares Fijos (BFF) y Bienes Familiares variables (BFV). Pesos de febrero del 2000.																
Hogar específico	Costos anuales de la canasta de Bienes Individuales (BI)						Costo de los BFF	Costo. BFV por número de persona				Síntesis. Costo por tipo de bien				valores relativos
	Hombre	Mujer	Niño	Niña	Bebe (M)	Bebé (F)		1	2	3	4	BI	BFF	BFV	Total	
	18,436	14,977	10,767	9,866	8,000	7,882	10,498	23,693	25,080	35,868	46,532					
1 hombre adulto (AH)	18,436						10,498	23,693				18,436	10,498	23,693	52,627	1.00
1 mujer adulta (AM)		14,977					10,498	23,693				14,977	10,498	23,693	49,168	0.93
1 HA + 1MA	18,436	14,977					10,498		25,080			33,413	10,498	25,080	68,991	1.31
1 HA + 1MA+ un bebé masc (BM)	18,436	14,977			8,000		10,498		35,868			41,413	10,498	35,053	86,964	1.65
1 HA + 1MA+ 1BM+ 1 bebé fem (BF)	18,436	14,977			8,000	7,882	10,498				46,532	49,235	10,498	35,868	95,661	1.82
1HA+ 1MA+ 1Niño+1 Niña	18,436	14,977	10,767	9,866			10,498				46,532	54,045	10,498	35,868	100,411	1.91
Coefficientes de equivalencia con los varones adultos																
Basados en:	Hombre	Mujer	Niño	Niña	Bebe (M)	Bebé (F)	Fuente: Cálculos propios a partir de Alejandro Marín, "La medición de la pobreza. Una nueva aproximación", Tesis de Licenciatura, Universidad Tecnológica de México, 2002.									
Canastas individuales completas	1.00	0.81	0.58	0.54	0.43	0.43										
Requerimientos nutricionales	1.00	0.76	0.77	0.69	0.46	0.43										

Conviene comparar las equivalencias adulto así obtenidos, con los que he aplicado en ocasiones anteriores, calculados solamente con base en los requerimientos nutricionales. Esto se ha añadido en la parte baja del cuadro. Se aprecia que la equivalencia de la mujer es más baja (0.76 contra el 0.81 obtenido por Marín) cuando solo se consideran requerimientos nutricionales, lo que muestra que es en estos requerimientos donde reside una parte importante de la diferencia entre hombres y mujeres, mientras otra radica en los gastos de transporte. Dada la menor participación en la actividad económica extradoméstica de la mujer, requiere en promedio menos traslados entre el hogar y el trabajo.

De lo dicho resulta claro que, en las aplicaciones de la CNSE, se podría proceder, en la parte del costo de los bienes individuales, como se hace en el Cuadro 1, sumando los costos de los integrantes de cada grupo de edad para obtener el componente individual de la línea de pobreza de cada hogar, o expresar en número de adultos varones equivalentes cada hogar y multiplicar tal número por el costo de un hombre adulto (18.4 miles), lo que es mucho más sencillo.

Tomemos el cálculo de la LP de los dos hogares extremos del cuadro para compararlos con otras LPs (Cuadro 2). En primer lugar, con el costo de la CNSE como la venía calculando Hernández Laos, partiendo de la CNSE original de Coplamar, que fue calculada para el tamaño promedio del hogar nacional a principios de los años ochenta, 4.9 personas. Al dividir el costo entre 4.9 obtenía el costo per cápita o línea de pobreza per cápita. En segundo lugar, como la venía calculando yo, transformando en adultos equivalentes con base en

requerimientos nutricionales. Por último, se comparan también con los costos de las tres líneas de pobreza oficiales de la Sedesol, la línea 3 del Comité Técnico de la Sedesol (que el gobierno no adoptó), la versión corregida de ésta⁹⁹, las líneas de Levy (incluyendo la versión corregida de la misma, que yo definí), y la del Progresá (ahora Oportunidades). En todos los casos se tomaron las líneas de pobreza urbanas¹⁰⁰.

Empecemos por el hogar de 4 personas (pareja y dos niños de diferente sexo) donde las diferencias son sobre todo de criterio sobre lo que los hogares necesitan, sobre sus derechos. Las diferencias entre el primer paquete (las tres primeras filas del cuadro) y la mayor parte de las demás, es muy fuerte. La línea de pobreza patrimonial de Sedesol (la más alta de las tres que anunció oficialmente), para este tamaño y estructura de hogar es el 60% de la CNSE revisada. La línea 3 del comité técnico llega al 73% de ésta, muy cerca de las líneas de la CNSE original, que son el 79% y el 80% de la revisada. Las líneas de pobreza de capacidades y la alimentaria de la Sedesol se quedan al 35% y al 29% de la CNSE de Marín, un tercio o menos, niveles similares a los de Levy corregido. Progresá y Levy original cubren la quinta parte o menos de la CNSE revisada.

Para mi sorpresa, al revisar la LP 3 del Comité Técnico de Sedesol, para que ésta se obtenga con el factor de expansión del costo de la canasta alimentaria derivado de la estructura de gasto de los hogares que pueden adquirirla con su gasto en alimentación, y no con la derivada de la conducta de los pobres que no pueden comprarla, como lo hizo el Comité, se obtiene una LP superior a la CNSE revisada (7% por arriba) y sustancialmente por arriba de la CNSE original (Cuadro 2).

Dos reflexiones importantes surgen aquí. Por una parte, los altos niveles de la línea de pobreza (y de pobreza resultantes) con la metodología de la canasta normativa alimentaria, que es la que aplica el Comité, explican la reticencia de dos instituciones que llevan aplicando esta metodología casi 40 y más de 20 años (el Gobierno de EE:UU. y la CEPAL,

⁹⁹ Véase Economía Moral del 20/09/02 para una explicación del error del Comité y lo que significa la versión corregida de esta línea.

¹⁰⁰ Sin embargo, es una comparación preliminar porque muchos factores no han podido ser controlados. Por ejemplo, Marín además de los cálculos para diferentes tamaños y estructuras de los hogares; cambió la CNSE en varios sentidos. Recalculó, por ejemplo, el costo de la vivienda sobre bases más realistas que en la CNSE original; añadió varios rubros que se desprenden de la encuesta de percepciones sobre lo necesario y lo necesario; y actualizó los costos de la CNSE desde 1982 al 2000 usando los índices de precios rubro por rubro.

respectivamente) a modificar los factores de expansión del costo de la canasta alimentaria a medida que los hogares van gastando una proporción menor de su ingreso en alimentos. Con ello convierten un método que podría haber sido de pobreza relativa (donde la LP se va ajustando con los cambios observados en la sociedad), en uno de pobreza absoluta, donde los criterios son rígidos.

línea de pobreza	Hombre solo	valores relativos	Pareja, niño y niña	valores relativos
CNSE con base al cuadro 1	52,627	1.00	100,411	1.00
CNSE original por adulto equivalente	24,942	0.47	80,313	0.80
CNSE original per cápita	19,722	0.37	78,888	0.79
Línea de pobreza patrimonial, SEDES0	15,054	0.29	60,216	0.60
Línea de pobreza de capacidades, SEDES0	8,747	0.17	34,989	0.35
Línea de pobreza alimentaria, SEDES0	7,401	0.14	29,606	0.29
Línea 3 del Comité Técnico SEDES0	18,221	0.35	72,884	0.73
Línea 3 del Comité Técnico corregida	26,874	0.51	107,494	1.07
Progresá	4,089	0.08	16,357	0.16
Levy original	4,941	0.09	19,762	0.20
Levy corregido	7,905	0.15	31,620	0.31

4.- El programa considera que las zonas de atención deben de tener acceso a los servicios de salud y educación básica, ¿qué ocurre en el caso de las zonas que carecen de dichos servicios o al menos de uno?

R- LA educación es la razón de ser del programa Oportunidades. A la familia se le apoya para mejorar su alimentación y su salud, y se otorgan becas educativas para que los niños asistan a la escuela, ya que se parte de la creencia (que sus diseñadores creen que no necesita probarse, por ser evidente) de que la mayor escolaridad de los hijos e hijas de los pobres extremos hará que, cuando formen sus propios hogares, superen esta condición. Por tanto, la evaluación idónea del programa, como programa de combate a la pobreza, tendría que seguirle la pista a los ex becarios del programa y verificar si superan el nivel de vida de sus padres y el umbral de la pobreza extrema, y si lo hacen gracias al mayor nivel educativo que el programa les habría permitido adquirir. Lo que se ha venido haciendo, en cambio, son evaluaciones fragmentarias del programa, evaluando sus consecuencias inmediatas en los componentes que integran el programa (alimentación, educación y salud). Un paso para atrás. Pero no sólo eso, sino que cada uno de los tres componentes se ha estado evaluando no por sus resultados, que podríamos llamar intermedios (mejor nutrición, mejor salud, mejor educación), sino por los medios usados (más asistencia escolar, más asistencia a consultas, más compra de alimentos). El Programa social favorito de los dos últimos gobiernos, el Oportunidades (antes Progresá) está muy próximo a entrar en crisis como resultado de los

avances en la política de salud. En abril de este año el Congreso de la Unión aprobó una reforma (publicada el 14 de mayo en el Diario Oficial y que entrará en vigor el 1° de enero del 2004) a la Ley General de Salud por el cual se le adiciona un título completo llamado “De la protección social en salud”. El punto de partida es el reconocimiento de la total inadecuación de los llamados servicios a población abierta que, entre otras cosas, excluyen una parte importante de los elementos de diagnóstico y tratamiento (pruebas de laboratorio, radiología, medicamentos, tratamientos, cirugías, entre otros), lo que lleva a la población a incurrir en gastos elevados de su propio bolsillo que, a veces, llegan a ser catastróficos. No es claro, sin embargo, que estos propósitos se lograron del todo en el texto del nuevo título de la Ley, como tampoco es claro que los recursos requeridos para hacerla realidad serán realmente movilizados en el largo camino (del 2004 al 2010) que se establece para lograrlo. El Art. 77 bis 1, así como el 36 y 37 establecen el derecho de los beneficiarios “a recibir...los servicios de salud, los medicamentos y los insumos esenciales requeridos para el diagnóstico y tratamiento de los padecimientos”. Estos artículos constituyen a los beneficiarios en derechohabientes, en agudo contraste con la población abierta y con la del Oportunidades. ¿Cuáles son los servicios y bienes que recibirán los beneficiarios? ¿A qué clase de atención tienen derecho? En un artículo de la Ley orientado a promover la calidad de los servicios se señala: “La Secretaría de Salud, los estados y el Distrito Federal, promoverán las acciones necesarias para que las unidades médicas... que se incorporen al Sistema de Protección Social en Salud provean como mínimo los servicios de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de medicina interna, cirugía general, ginecoobstetricia, pediatría y geriatría...” (Art. 77 bis 9).

5.- En el caso del componente patrimonial del programa, ¿cuál o cuáles vertientes eligen los jóvenes y porque?

R- En lo que se refiere a esta pregunta lamentablemente no he hecho un análisis a profundidad relativo a la selección de los jóvenes en el caso del fideicomiso “Jóvenes con Oportunidades”. Sin embargo te presento a continuación las cuatro vertientes que tiene el programa para seleccionar solo una.

1 Vertiente de Capacidades: el beneficiario podrá utilizar el fondo como apoyo para continuar su educación. Recibirá la tercera parte del total del fondo al presentar su constancia de inscripción a una institución de Educación Superior. El resto le será entregado

al mostrar su constancia de reinscripción al siguiente año de estudios y al presentar, en su caso, una constancia de becario del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior, o al cumplir el plazo máximo de dos años, a partir de que concluye la educación media superior.

2 Vertiente Productiva: el beneficiario podrá empezar un proyecto productivo o un negocio propio a través de alguna Entidad de Ahorro y Crédito Popular (EACP), o a través del acceso prioritario al Programa Opciones Productivas.

Para acceder a esta vertiente, el interesado deberá acercarse a alguna de las (EACP's) que opere de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Ahorro y Crédito Popular, que preferentemente forme parte de L@ Red de la Gente, y cubrir los requisitos necesarios para integrarse como socio y adquirir los derechos para recibir un crédito productivo.

Una vez transcurrido el plazo de un año, el beneficiario podrá disponer del recurso, previo al cumplimiento de los compromisos adquiridos con la EACP, con motivo del crédito productivo que ésta le hubiera entregado.

3 Vertiente Patrimonial: el beneficiario podrá utilizar el fondo como parte del ahorro previo requerido para adquirir una Unidad Básica de Vivienda, o mejorar o ampliar su vivienda, a través del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la vivienda progresiva “Tu Casa” u otro programa de vivienda equivalente. El beneficiario entregará en BANSEFI el formato que indique si el beneficiario califica para el programa “Tu Casa” u otro programa de vivienda equivalente. Posteriormente el beneficiario continuará con los trámites que correspondan ante la institución bancaria.

4 Vertiente de Protección: el beneficiario podrá incorporarse al Sistema de Protección Social en Salud o de Salud de la Secretaría de Salud o adquirir el Seguro de Salud para la Familia del IMSS, por uno o varios años, dependiendo del total acumulado en el fondo y de las aportaciones complementarias que el beneficiario desee hacer. Después de que el beneficiario determine el seguro que le convenga, y considerando la disponibilidad de alguno de los dos, en la localidad en que resida o desee residir, el beneficiario realizará los trámites

de solicitud de inscripción en la institución correspondiente y entregará el comprobante a BANSEFI, así como los datos de la cuenta bancaria, para que este último haga la transferencia directamente a la institución de salud que corresponda.

En este caso, el fondo deberá aplicarse íntegramente a la cobertura de salud, extendiendo el tiempo o el número de personas cubiertas, a elección del beneficiario, con base en la normatividad vigente del Sistema de Protección Social en Salud o del Seguro de Salud para la Familia.

Cuando el beneficiario no elija una de las cuatro vertientes anteriores, los recursos permanecerán en las cuentas de ahorro por un periodo de dos años a partir de la formalización de éstas. Transcurridos los dos años, BANSEFI pondrá a disposición del beneficiario el monto total de su ahorro, más los intereses devengados en este tiempo.

Los beneficiarios que elijan cualquiera de las cuatro vertientes, deberán cumplir con la normatividad vigente o con lo dispuesto en las Reglas de Operación de dichos programas, además deberán notificarlo a las sucursales de BANSEFI, para que éstas ejecuten la opción. La Coordinación Nacional recibirá de BANSEFI, el quinto día hábil de cada mes, la información sobre las cuentas abiertas. Esta información deberá estar desagregada por sexo y contener para cada beneficiario: fecha de formalización de la cuenta, número de cuenta, vertiente elegida y cantidad.

6.-¿Qué sucede con los beneficiarios del programa que son recertificados, una vez que el periodo en el que se brindan los apoyos se da por terminado?

7.-De acuerdo con el entorno nacional e internacional en donde además de desastres naturales, el crecimiento económico no es alentador provocando un aumento de desempleo, aunado a niveles de educación y salud deficientes, ¿considera usted que el Programa Oportunidades es el instrumento de la política social mexicana a partir del cual se erradicará la pobreza o será como los programas precedentes que sólo han paliado el problema durante el sexenio en el que surgen?

R- La lucha contra la pobreza y por el bienestar, como se ve, no puede ser una tarea exclusiva de la política social. La pobreza no puede reducirse sólo con buenos programas dirigidos a su combate. Para lograrlo es necesaria una articulación sinérgica entre política

económica y política social. En las condiciones actuales, en la cual la política social es considerada de segunda importancia y está supeditada a la política económica, ello no es posible. Para superar esta situación, hacer posible la articulación buscada entre ambas políticas, y fortalecer la posición de lo social en el conjunto de la realidad nacional es necesario:

a) Definir el bienestar de la población, en vez de la estabilidad o crecimiento de las variables macroeconómicas como el objetivo rector de todas las políticas públicas. Para que esta definición sea algo más que retórica y se convierta en auténtica guía del quehacer gubernamental, hay que dejar de evaluar el desarrollo a través del crecimiento del PIB y hacerlo mediante índices que pongan en el centro a las personas y su bienestar (desarrollo humano, progreso social, disminución de la pobreza).

b) Para llevar a cabo esta nueva evaluación del desarrollo debe crearse un organismo autónomo del Ejecutivo federal, cuyas autoridades sean nombradas por un mecanismo que garantice su plena independencia de los demás poderes. Este mismo organismo debería evaluar la política y los programas de lucha contra la pobreza.

c) Dotar a la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) de dos funciones clave: la rectoría de la política social en su conjunto y la defensoría de los derechos sociales de los ciudadanos al interior del Poder Ejecutivo Federal. Lo segundo significa, entre otras cosas, que la secretaría sería miembro pleno del gabinete económico y que tendría la responsabilidad de llevar a cabo los análisis y estudios necesarios para evaluar el impacto en el bienestar de las medidas de política económica.

d) Ampliar el campo de acción de la política social para que incluya no sólo sus ámbitos tradicionales, sino también los elementos que inciden directamente en el ingreso de los hogares: políticas de empleo, de salarios, y de promoción y fomento de la economía popular (microempresas familiares y formas asociativas de organización) a través de la banca social.

e) Formular y ejercer un presupuesto horizontal integrado de lucha contra la pobreza, que incluya las actividades en la materia que actualmente se presupuestan en ramos administrativos (educación pública; salud; agricultura; hacienda y crédito público; trabajo; comunicaciones y transportes; Semarnap y otros) y en el ramo general 33, aportaciones

federales para entidades federativas y municipios. El presupuesto horizontal integrado será una expresión de la planeación concertada llevada a cabo para tal fin. Su propósito es lograr plena coordinación y coherencia tanto a nivel agregado como en cada unidad política. La asignación de recursos a este presupuesto etiquetará los recursos que la nación decide destinar en beneficio de los pobres para que no puedan transferirse a otros usos.

f) Eliminar las distinciones actualmente existentes entre "secretarías de primera y de segunda", que actúan en desmedro de la política social.

CUESTIONARIO EN TORNO AL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES CONTESTADO POR LA LIC. JOSEFINA VÁZQUEZ MOTA¹⁰¹

1. ¿Cuál es su opinión sobre el programa y los resultados de éste?

R.- Debemos analizar el programa dentro de la estrategia de desarrollo social que se dirigen en 6 vertientes:

- El desarrollo de capacidades
- La generación de oportunidades económicas
- La ampliación del patrimonio
- La provisión de protección social
- El desarrollo local
- La inclusión social

Necesitamos de una buena salud para promover el desarrollo físico y cognoscitivo de las personas, así como una buena educación para incrementar la productividad y la creatividad. Necesitamos también oportunidades para que las personas puedan poner en marcha y tomar ventaja de las capacidades adquiridas. Necesitamos redes de protección social para reducir las pérdidas que resultan de las enfermedades y los accidentes. Y necesitamos ampliar el patrimonio como detonador de la creación de riqueza.

El programa más importante para el desarrollo de capacidades y un polo articulador de otras de las vertientes es el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Mediante una transferencia monetaria directa a la madre de familia se está impulsando la atención a la salud, educación y nutrición de los niños y jóvenes. El programa tiene a las familias como eje de acción, considerando las condiciones de sus integrantes durante su curso de vida.

Actualmente, Oportunidades atiende a 5 millones de familias en condiciones de pobreza. Otorga 5.2 millones de becas y trabaja en 83 mil comunidades. Es uno de los programas más grandes de América Latina y se ha ganado el reconocimiento como mejor práctica de política social por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Diversos países de la región latinoamericana han realizado visitas técnicas para estudiar sus aspectos de diseño y

¹⁰¹ Este cuestionario con sus respectivas respuestas fue enviado por correo electrónico el día 18 de mayo del presente año.

los procesos de operación. Hay en esto una cuestión clave: la escala. Por ello el interés de los responsables de la política social de muy diversos lugares para comprender los mecanismos de operación con eficiencia (costos operativos por debajo de 6%) de un programa social de gran escala.

El programa se enfoca en los componentes de educación, salud, alimentación y ahorro. Representa la convergencia de tres secretarías del gobierno federal: Educación Pública, Salud y Desarrollo Social. Bajo la coordinación de esta última, se destina un presupuesto compuesto con recursos de las tres secretarías para brindar apoyos a las familias más pobres del país, identificadas como aquellas por debajo de una línea de pobreza equivalente a la pobreza alimentaria definida de acuerdo con la metodología del Comité Técnico de Medición de la Pobreza. La pertinencia del modelo de identificación y el cumplimiento de su aplicación para identificar a los hogares más pobres ha sido analizados y reportados por expertos en el tema. Muchos de las críticas que en el pasado se argumentaban contra los programas “dirigidos” o “focalizados”, han sido superadas.

La focalización ciertamente tiene ventajas de eficiencia de los esfuerzos y los recursos, pero es más importante por un principio de justicia: ante recursos necesariamente escasos para atender a todos o a todas las necesidades, tan importante es asegurar que se beneficien quienes más los necesitan, como no destinar recursos a quienes no se encuentran en una situación apremiante. La focalización es una forma de promover la equidad, por lo que su ausencia puede, incluso, ampliar las brechas de injusticia y aumentar la inequidad. Esto ha sido señalado por la CEPAL.

La focalización debe realizarse con objetividad, transparencia y sin discrecionalidad alguna. En el pasado, la falta de objetividad y cierto nivel de discrecionalidad han sido argumentados como elementos que hacían poco deseable un esquema de trabajo focalizado. No obstante, ahora se cuenta con herramientas técnicas y procesos que, por el contrario, favorecen la credibilidad en la imparcialidad y equidad de las acciones de política social.

Pero la focalización también se concibe como un instrumento para disminuir el clientelismo, y esto es claro en el programa. En muchos casos, mecanismos más tradicionales de operación

de políticas públicas no han llegado a los más pobres, por cuanto han tendido a satisfacer las demandas de los grupos que tienen menores necesidades, pero cuya ubicación territorial tiene más fáciles accesos, cuentan con organización social y política, o disponen de mayor información para acceder a los programas y proyectos sociales. Por el contrario, los hogares en condición de pobreza enfrentan barreras culturales y procedimientos burocráticos y requisitos que no pueden satisfacer, carecen de acceso a la información sobre las acciones de la política social, tienen escaso peso político que hace difícil defender adecuadamente sus derechos, y afrontan costos de transacción (como transporte y tiempo) que dificulta la demanda de incluso los servicios gratuitos. El diseño y operación de Oportunidades precisamente enfrenta estas limitantes.

Sin embargo, la focalización tiene costos. La relativa falta de voz de los pobres frente a otros grupos de la sociedad puede introducir un costo político para el consenso y el apoyo sostenido a la focalización. Afortunadamente, en México el apoyo al programa ha sido respaldado por amplios sectores de la sociedad, incluidos legisladores.

Otro supuesto costo es que las personas pueden distorsionar la información para ser identificados como posibles beneficiarios de las acciones públicas, e incluso pueden presentarse incentivos perversos para permanecer en el grupo de beneficiarios. Esto se ha enfrentado con verificaciones en sitio, entrevistas directas en los hogares, re-visitas por terceros. Además, la argumentación de posible falsificación de información presupone que las mismas familias no conocen a quienes participan en el programa y que no se realizan reclamos, lo que denota un desconocimiento de la operación efectiva del programa.

Adicionalmente, se ha dicho que ser identificado en un programa focalizado puede ser considerado un estigma. Las evaluaciones del programa no han encontrado esto, y en encuestas realizadas a toda la población y a los hogares en pobreza se concibe que los hogares en pobreza deben ser apoyados ante la falta de oportunidades.

Y es indispensable considerar que la identificación de los beneficiarios conlleva un costo administrativo que debe analizarse con medidas de costo-efectividad. Muchos de estos temas han sido atendidos por el programa y se han construido mecanismos de respuesta

amplia. Además, la alternativa también tiene un costo, que es dirigir recursos a quienes no los necesitan, que es un elevado costo ético.

La focalización perfecta no existe ni en teoría ni en la práctica. Lo que se busca es un marco eficiente y justo que garantice el máximo beneficio a los grupos más desfavorecidos. Todos estos son aspectos fundamentales para ser cuidados en el proceso de diseño de la focalización. De hecho, como en todo diseño de políticas, es necesario tomar en consideración diversos elementos para definir esta orientación: la viabilidad, el costo, los incentivos que genera, y la efectividad.

Aunque la focalización aparece como un concepto sencillo, para realizarla adecuadamente se necesita en la práctica la utilización de complejas herramientas técnicas. Focalizar representa un aspecto esencial de modernización de la política social, para lo cual es necesario contar con información estratégica. Dentro del mismo marco, es un instrumento para impulsar la integración de las políticas sociales entre sí, a la vez que se busca asegurar que no se dispersen, atomicen, ni se dupliquen los beneficios de las acciones. La información también resulta ser una herramienta clave para la generación de evidencia y la evaluación de los resultados e impacto de los programas que deben ser aplicados en el proceso de mejora continua del diseño e implementación de las acciones.

Los apoyos del programa consisten en la entrega de apoyos en efectivo para alimentación y becas educativas para niños y jóvenes que cursan entre el tercero y doceavo grado de educación, la provisión de un paquete básico de salud para toda la familia, la entrega de suplementos alimenticios con el 100% de micronutrientes requeridos diariamente para mujeres embarazadas o en lactancia y niñas y niños menores de cinco años, la conformación de un ahorro en efectivo en Jóvenes con Oportunidades.

Para recibir los apoyos, las familias deben cumplir con compromisos de corresponsabilidad: los niños, niñas y jóvenes deben asistir diariamente a la escuela, las madres deben asistir mensualmente a sesiones de educación para la salud y deben llevar a los niños menores de cinco años a la vigilancia y evolución de su estado nutricional. La corresponsabilidad se registra de manera familiar e individual cada mes y sólo con la comprobación se emiten los

apoyos correspondientes que se entregan de manera directa a las madres de familia. En diversos foros ha quedado claro que el principio de corresponsabilidad impulsa que el uso de los apoyos efectivamente resulte en impacto pro-desarrollo de capital humano.

Los apoyos de Oportunidades no se otorgan a petición de personas sino a través de rigurosos procesos de evaluación de las condiciones socioeconómicas de las familias rurales y urbanas. En tal sentido, son elegibles las familias en situación de pobreza alimentaria o de capacidades, es decir, aquellas cuyo ingreso no alcanza para cubrir sus necesidades de alimentación o que, si pueden hacerlo, ya no les alcanza para cubrir sus gastos en salud y educación.

Enfrentamos un gran reto: vencer una cultura paternalista y peticionaria y abrir paso a otra de corresponsabilidad. Podemos elaborar muy buenos diseños de política, podemos ejecutar eficientemente nuestros programas, pero no podemos olvidar que todos estos esfuerzos deben acompañarse con cambios profundos en la mentalidad de amplios sectores considerables de la sociedad

Ahora, referirse a los resultados es posible porque, y debemos subrayar esto, se trata de uno de los pocos programas sociales que cuenta con un esquema de evaluación de largo plazo, diseñado sobre bases objetivas. No se había pensado nunca en una evaluación “interconstruida” desde el diseño. Aunque el diseño, operación y seguimiento del programa siempre ha contado con el respaldo de un grupo de profesionales con experiencia en evaluación, se ha contado con la participación de un amplio grupo de expertos nacionales e internacionales para investigar con todo rigor los efectos atribuibles al programa.

Los reportes de las evaluaciones son públicos. Las bases de datos pueden solicitarse para realizar procesamientos directos. Todo el proceso de evaluación representa un cambio cualitativo de gran importancia. Recientemente se presentaron los resúmenes del proceso de evaluación, de los que desprendemos que:

- Aumentó en 35 por ciento la cifra de niños que transitan de primaria a secundaria en zonas rurales

- Los niños que cuentan entre 12 y 18 años ya tienen, en promedio, un año más de escolaridad. Esto se logró en la mitad del tiempo que han requerido otros países de América Latina
- En las zonas rurales la inscripción al primer grado de educación media superior ha aumentado en más de 85 por ciento, gracias a los apoyos del Programa
- Hoy, uno de cada tres alumnos de primaria, tres de cada diez de secundaria y 22 por ciento de los que cursan preparatoria, tienen una beca de Oportunidades
- Del total de becarios en educación media superior, 53 por ciento son mujeres
- Aumentaron las calificaciones de las pruebas de aprendizaje en matemáticas, lectura y escritura
- Disminuyó la participación laboral remunerada de niños por mayor permanencia escolar en el medio rural
- Incrementó el tiempo dedicado a las tareas escolares en el medio urbano
- La anemia en los niños menores de dos años se redujo significativamente y el consumo de proteínas, frutas y vegetales de las familias aumentó en 15 por ciento
- Los niños de entre seis y 15 años se enfermaron 20 por ciento menos con respecto a los que no tienen Oportunidades
- Aumentaron casi 10% las habilidades motoras de niños de 2 a 5 años de edad
- En promedio, el programa ha evitado cada año 79 muertes maternas
- Se ha incrementado el conocimiento de las parejas de métodos anticonceptivos
- De acuerdo con el Observatorio de Género y Pobreza, sabemos hoy que donde está Oportunidades hay menos maltrato y menos abusos contra las mujeres
- 1.5 millones de beneficiarias tienen acceso a servicios financieros con Bansefi

Estos son unos pocos ejemplos del impacto efectivo para el desarrollo de capital humano de las personas. Recordemos que los impactos educativos corresponden a un aumento en el ingreso futuro a lo largo de la vida de 12%. Además, existe evidencia que las familias han realizado inversiones que les permiten un aumento permanente en sus niveles de consumo.

Los resultados completos pueden consultarse por internet en Oportunidades.

Debe subrayarse que en el equipo de trabajo del programa hay técnicos que vienen de una práctica de uso de información para la planeación y de desarrollo de herramientas de seguimiento sistemático robustas; esta posición se opone a la discrecionalidad en la definición de políticas y acciones en materia de política social, con la que no pueden esperarse buenos resultados. Sin embargo, para ver las dificultades existentes, aún hoy pueden buscarse catálogos de obras o acciones a nivel de localidad para diversos programas y no se dispondrá de la información.

2. ¿Cuáles han sido los aciertos y desaciertos del programa?

R.- Una idea que desde el inicio permeó el programa era seguir al pie de la letra las reglas. Esto permitió darle solidez y no ceder ante las presiones de grupos que querían operar “como antes”, sobre todo en la identificación de los hogares beneficiarios.

La segunda fue aceptar que había siempre que mantener “simple” la operación y corregir lo que se necesitara, para facilitar a la población su participación en el Programa (por ejemplo, aceptar recursos de revisión de la marginación de las localidades fue una señal de apertura al dialogo responsable).

Tener tres componentes transmitió la idea de acciones integrales en política social. Haber entregado a las mujeres los recursos ha sido una decisión adecuada, porque ha sido reconocida por ellas.

El establecer corresponsabilidades para recibir los apoyos permitió dar un cauce concreto de participación a las familias.

Encontrar un mecanismo de entrega de apoyos en efectivo sistemático y con bajo costo ha sido muy útil para mostrar la viabilidad del proyecto. Poder corroborar la entrega de los recursos mediante los hologramas dio confianza en la transparencia del programa. Oportunidades ha mostrado la viabilidad de un amplio proyecto de transferencias condicionadas.

Tener criterios objetivos de hacia donde dirigir la expansión del programa ayudó a reducir las presiones locales sobre la direccionalidad.

Realizar las asambleas comunitarias posteriores a la evaluación ofreció la señal de transparencia y apertura a las opiniones de la población.

Establecer los Comités Técnicos dio voz a los gobiernos locales y ayudó a “hacer suyo” el programa.

Establecer un padrón de beneficiarios objetivo, eficiente y no discrecional ha permitido:

1. Llegar a los que más necesitan los programas.
2. La rendición de cuentas y la eliminación de intermediarios.
3. La transferencia de beneficiarios entre programas (no todos necesitan lo mismo al mismo tiempo).
4. Identificar cuántos programas están llegando a cada familia.

Otro mecanismo importante para lograr mayor eficiencia ha sido la coordinación intergubernamental.

El programa ha buscado la equidad de género como fundamento para el desarrollo social. No podemos avanzar como sociedad cuando la mitad de nuestra población no forma parte del progreso nacional: para compensar el rezago educativo que tradicionalmente presentaban las mujeres, Dar mayores apoyos a las mujeres en la escuela fue una señal clara del compromiso con la equidad de género. El resultado es que este rezago se ha superado.

La despolitización de la política social: por ejemplo, en 2003, se capacitaron a 3.8 millones de mujeres del programa Oportunidades para que vigilen la imparcialidad e impidan cualquier uso electoral del programa, tarea que se continúa durante las elecciones locales.

Tener un sistema de evaluación con resultados regulares en el tiempo ha dado confianza en la transparencia del Programa y ha involucrado a la academia en el Programa.

Ampliar las becas al sistema de educación media superior ha sido muy importante como estímulo educativo para los jóvenes. Los impactos de mayor asistencia escolar fueron acompañados con inversiones adicionales para mantener la relación alumnos/profesor en las aulas.

Resguardar electrónicamente toda la información sobre la identificación y cumplimiento de responsabilidad de las familias mostró seriedad técnica y administrativa.

Los retos son aún muchos. Un programa tan complejo y de tal escala siempre requiere de ajustes. Puede señalarse que el suplemento alimenticio ha requerido de una actualización en su componente de hierro, ya realizado con asesoría del Instituto Nacional de Salud Pública.

Todavía se necesita consolidar el aprovechamiento del programa como eje articulador de otras políticas públicas (apoyos productivos, mejoramiento de vivienda, combate al analfabetismo).

Deben renovarse aspectos de los instrumentos de información y educación en nutrición y salud para maximizar el impacto y fortalecer la calidad de la educación, para que se consolide la formación de capital humano.

3.- Mecanismo para verificar calidad de la información socioeconómica de los hogares

R- El padrón de beneficiarios tiene que construirse. Cuando uno piensa en escala, se piensa en el Censo de Población, pero, por ley, no nos pueden dar nombres. Entonces, el censo no es una opción.

Había que asegurar cobertura ¿Por qué? porque el costo más alto para los pobres siempre se el costo de información. Los pobres no tienen acceso a toda la información que tienen acceso todos los demás. Hasta para recibir un crédito los últimos que se enteran que hay créditos son los pobres.

Hay que ser objetivos y asegurar la direccionalidad de esos apoyos, asegurar que llegaran a los que debían que llegar, de manera viable y al menor costo.

La encuesta de Oportunidades es una encuesta muy eficiente en términos de tiempo de los entrevistados y costo operativo. Pero tan importante como es el cuestionario, es el sistema que permitiera utilizar los datos para identificar hogares en pobreza. Además del sistema de Oportunidades, en América Latina hay dos experiencias de sistemas de puntajes: el sistema chileno y el sistema colombiano. El sistema chileno tienen la desventaja de que es un sistema preparado por “expertos” y tiene un amplio margen de discrecionalidad sobre el peso de los puntajes de diversos factores (como el material de techo, el tipo de piso, etc.).

El sistema colombiano es un sistema que desde el punto de vista estadístico no es muy robusto. Además, toda la lógica de funcionamiento llevó a un proceso de “invalidación” de los datos en las municipalidades. El problema es que la municipal invitaba a los de la derecha pero se les olvidaba invitar a los de la izquierda, lo que sucede en muchas municipalidades en todo el continente americano.

En México se decidió recabar la información con un grupo central. Los cuestionarios en el medio rural se levantan directamente en los hogares. En los primeros años, participaron empresas especializadas en trabajo de campo, contratándose empresas específicas para verificar la información en cada hogar. Conforme avanzó el programa y la gente tuvo más experiencia, se decidió pasar a un proceso en que fuera personal contratado por honorarios quien realizara esta tarea, teniendo empresas como monitoras del proceso, verificadores y asesoras del proceso.

Y se pudo hacer la direccionalidad hacia localidades altamente marginadas, porque la marginación y la pobreza están muy correlacionadas en los niveles muy altos de marginación. Esto se pudo hacer por un avance tecnológico que tuvo el país. Hoy en día Oportunidades puede hacer un levantamiento basado ya en planeación a nivel de manzana.

En el medio urbano, actualmente se instalan módulos de atención Oportunidades, que son espacios públicos, de fácil acceso y reconocidos por la población. En ellos se aplica a cada familia que lo solicita una Cédula de Inclusión con los datos básicos para determinar si la familia es candidata a incorporarse al Programa. En caso positivo, se realiza un estudio

socioeconómico, y después, mediante una visita domiciliaria, se verifica la información proporcionada. El sistema rechaza a cualquier familia que pretendiera falsear la información o duplicar su registro. La información además se verifica con información socioeconómica agregada a nivel de manzana proveniente del Censo de Población.

4.-¿Qué ocurre con las localidades que no tienen acceso a servicios de educación y salud?

R- En las localidades definidas como de alta y muy alta marginación, debe haber acceso a los servicios de educación y salud para brindar la atención integral a las familias tal y como se define en las Reglas de Operación del Programa. El acceso se define de acuerdo a condiciones de accesibilidad, que toman en cuenta la existencia de vías de comunicación y orografía. Los gobiernos locales participan en la validación de las condiciones de accesibilidad, e inclusive presentan alternativas de ampliación de las mismas.

En caso de no existir el acceso de las familias a alguno de estos servicios, el Programa no puede operar.

Debe considerarse que es muy difícil establecer servicios de educación y salud en localidades muy pequeñas. La dispersión hace muy costoso el proceso, y existe una alta movilidad de la población que en ellas habita: por ejemplo, entre un censo de población y otro aparecen y/o desaparecen alrededor de 50 mil pequeñísimas localidades, de las cuales hay 100 mil en México (con 3 o menos hogares).

Actualmente, de las casi 100 mil localidades de más de 3 hogares del país, Oportunidades trabaja en 83 mil.

5.- ¿Cuáles son las vertientes que eligen los jóvenes en el componente patrimonial y por qué?

R- Con la incorporación del componente Jóvenes con Oportunidades, al iniciar el último año de secundaria cada becario recibe la cantidad de 300 pesos como monto inicial de una cuenta de ahorro que se irá incrementando en el transcurso de sus estudios medio superiores, hasta alcanzar un monto de 3 mil pesos más intereses.

Al concluir el bachillerato, el estudiante dispone de cinco opciones sobre su ahorro:

- Continuar con estudios profesionales. El ahorro equivale a 30 por ciento de una beca promedio.
- Obtener un crédito de hasta 30 mil pesos para una vivienda nueva o de 10 mil pesos para hacer mejoras a la vivienda.
- Empezar un negocio con créditos de hasta 10 mil pesos.
- Contratar un seguro médico hasta por dos años.
- Seguir ahorrando, la cuenta genera intereses hasta por dos años.

Hasta el momento no se cuenta con los resultados de los motivos que llevan a los jóvenes a elegir una u otra opción. De la información disponible, se tienen tres principales destinos de los ahorros. En primer lugar, se ha elegido disponer de los recursos para apoyar los estudios. La segunda es mantener los recursos en sus cuentas, como un fondo de ahorro (no significa que muchos de ellos no sigan estudiando, sólo que desean mantener ese fondo).

6.- ¿Qué sucede con los beneficiarios que son recertificados?

R- La recertificación es un mecanismo que permite que Oportunidades sea un programa de apoyo temporal, evitando generar la permanencia indefinida y la dependencia de las familias.

El proceso de recertificación sirve para actualizar el padrón: permite identificar familias que migraron y ya no habitan en la localidad, titulares que fallecieron o titulares que ya no quieren continuar en el programa y no aceptan el proceso de recertificación.

A través de la recertificación se identifica a las familias que han superado el puntaje de la línea de pobreza de capacidades, es decir, familias que presentan un mínimo de bienestar y mejoras sostenibles en su condición y que por tanto, pueden transitar a un Esquema Diferenciado de Apoyos.

Con la recertificación se identifica a las familias que continúan en extrema pobreza, es decir, que su situación socioeconómica no asegura la continuidad de sus hijos e hijas en la escuela y por tanto, necesitan mantener los mismos apoyos del Programa.

Las reglas de Operación establecen que aquellos hogares que han mejorado sus condiciones socioeconómicas y alcanzado mínimos de bienestar, transiten a un Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA) que consiste en:

- Becas educativas de nivel secundaria y educación media superior
- Paquete esencial de salud
- Suplementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas y en lactancia
- Las familias continúan cumpliendo sus corresponsabilidades establecidas en las Reglas de Operación

Para 2005 habrán transitado al EDA casi 100 mil hogares a nivel nacional. Para conocer su perfil socioeconómico, se analizó un conjunto de variables demográficas y sociales de una muestra de hogares que transitan y de hogares que no transitan al EDA. Los resultados y muestran la pertinencia y fundamentan la aplicación de este esquema para otorgar a estos hogares, los incentivos adecuados para su avance: los cuidados a la salud y las becas para jóvenes en secundaria y educación media superior.

Las variables sociodemográficas reflejan que los hogares que transitan al EDA tienen un perfil muy distinto al de los hogares en condición de pobreza.

7.- ¿Es Oportunidades el instrumento a partir del cual se erradicará la pobreza o será sólo un paliativo sexenal?

R- Oportunidades debe verse como un instrumento de desarrollo de capital humano que ayuda a romper el círculo intergeneracional de la pobreza. Como se señaló arriba, los impactos educativos y de salud atribuibles al programa tienen efectos de largo lazo sobre los ingresos de las personas. Pero plantear que un solo programa puede ser suficiente para “erradicar” la pobreza, es una propuesta que olvida que el fenómeno es muy complejo y tiene orígenes históricos.

De ahí que se señalaron en la primera respuesta las vertientes de política social que deben desplegarse. En ellas, Oportunidades es una pieza clave, pero no puede ser la única.

Permítame agregar dos ideas: la economía guarda un estrecho vínculo con el desarrollo social. No podemos abordarlos de forma separada, pues es evidente que las condiciones sociales se ven afectadas por el desempeño económico. La inflación, por ejemplo, afecta más a las familias pobres al erosionar el poder de compra de sus ingresos. Por su parte, los aspectos sociales influyen en la economía. Ese es el caso de las epidemias del SARS y de la gripe aviar, las cuáles han restringido el desempeño económico de Asia. En segundo lugar, las reformas estructurales tienen un enorme impacto social. Sin finanzas públicas sólidas es imposible llevar a cabo proyectos que son necesarios para promover el desarrollo social.

Recientemente hubo en México un seminario sobre institucionalización de la política social. Ciertamente, la consistencia de la política social es un factor relevante para reducir la pobreza, porque se requieren de acciones de largo plazo. Precisamente la Ley de Desarrollo Social protege las acciones de largo plazo, por lo que esperamos que los impactos alcanzados por Oportunidades y documentados en las evaluaciones independientes, permitan que este trabajo se sostenga en el futuro.

CONCLUSIONES

Las conclusiones de este trabajo se han dividido en generales y específicas, las primeras, derivadas de la investigación realizada y las segundas, como resultado del análisis del cuestionario sobre Oportunidades contestado por el Dr. Julio Boltvinik y la Lic. Josefina Vázquez Mota, cabe mencionar que las respuestas de ambos son importantes considerando al primero, como estudioso de temas en materia de pobreza y a la lic. Josefina Vázquez, como la encargada de la operación del Programa.

GENERALES

En toda la historia de México se ha abordado el tema de la pobreza buscando reducirla a través de dos vertientes: beneficencia o caridad y programas específicos de combate a la pobreza, muestra de esto fue el surgimiento del monte de piedad en 1775 (institución que brindaba préstamos a los pobres principalmente aquellos que tenían prendas para su empeño), los hospicios de pobres en 1763, la casa de niños expositos, dormitorios públicos, mesones, etc.

Es bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas que se sustituye el concepto de asistencia por el de beneficencia, lo que implicó que dentro de las obligaciones del Estado estuviera el promover y regular las acciones relativas al servicio médico y social de la población.

La pobreza es multidimensional, sin embargo hay quienes han tratado de definirla como una carencia de lo que la sociedad considera como el mínimo básico para sobrevivir.

Existen dos tipos de pobreza: la moderada o relativa y la extrema, absoluta o indigente, esta clasificación permite que se elaboren políticas dirigidas a cada una de la pobreza de que se trate, así como también mecanismos para medir el aumento o disminución de la misma y con ello interpretar los resultados que arroje la medición correspondiente.

La presencia de la pobreza responde a la forma en la que se encuentra organizada la sociedad, la política, la economía, etc en un país determinado, en ese contexto la acción estatal es fundamental principalmente por medio de sus políticas económicas y sociales (satisfacción de los derechos sociales).

Existen diversos métodos para medir la pobreza como por ejemplo, el de Necesidades Básicas Insatisfechas, el método de la Línea de Pobreza o incluso métodos mixtos, sin

embargo, se argumenta que algunos tienen una visión unidimensional debido a que no consideran los posibles efectos de manera multidimensional, por tal motivo, se propone la utilización de métodos combinados a partir de los cuales se puedan arrojar resultados más fidedignos sobre la pobreza.

La política social es considerada como aquella que busca la preservación y elevación del bienestar social, buscando que los beneficios del desarrollo se brinden a las capas de la sociedad con equidad. Así, dicha política debe establecer igualdad socioeconómica, mejorar la calidad de vida y garantizar que los actores sociales sean capaces de establecer su representación política y social.

No se debe pasar por alto que la política social surge como un beneficio concreto ante una sociedad específica, esto debido a que se origina de acuerdo al momento histórico-político resaltando que en la mayoría de los casos la vigencia de los programas sociales es sexenal (o incluso menor), pues han servido a los gobiernos en turno para su legitimación. El hecho de que una política tenga una duración de seis años implica, por un lado, el que los resultados sólo se pueden apreciar en el corto plazo y por el otro lado, hasta el año 2000 con la entrada de una nueva administración(foxista) se hacía de lado todo lo que el gobierno saliente había implementado y se volvía a comenzar de cero estableciendo nuevos programas lo que contribuía a que no se diera continuidad a los programas y consecuentemente no se apreciaba el impacto real de los mismos.

Se debe tener en cuenta que a la población en general le interesa poco o nada los tecnicismos de la economía y la política, lo que si le inquieta es percibir de manera directa los beneficios de políticas gubernamentales acordes a las necesidades nacionales que se reflejen en el mejoramiento de la calidad de vida.

Así, se debe reconocer que el crecimiento económico es una pieza clave para lograr mejores niveles de bienestar, por ello se resalta que el crecimiento depende en nuestro país de la inversión y también del ahorro interno, sin embargo, culturalmente no estamos acostumbrados a ahorrar, sino más bien a consumir de ahí que se debe cambiar dicho hábito eliminando paulatinamente la cultura consumista de todos y cada uno de los mexicanos, así como también contar con instituciones que capten el ahorro nacional otorgando facilidades y haciendo que este sea atractivo para todos.

Adicionalmente, a las evaluaciones que se realizan a todas las políticas implementadas por el gobierno, también deben ser evaluadas por los beneficiarios de estas ya que se suele evaluar desde una perspectiva vertical(desde arriba), esto es, por quienes las están implementando olvidando que estas son calificadas por quienes las reciben, por lo que actualmente es fundamental que se valoren desde otra óptica (desde abajo) de acuerdo con los satisfactores que produce.

ESPECÍFICAS

En relación a la pregunta hecha al Dr. Julio Boltvinik y a la Lic. Josefina Vázquez Mota, sobre, ¿cuáles han sido los aciertos y desaciertos del programa?

Por un lado, el **Dr. Julio Boltvinik** se refiere a que el programa representa fundamentalmente el paradigma neoliberal resaltando algunas características: a) no interfiere con el mercado, ya que no promueve la actividad económica de los beneficiarios, ni fija precios o salarios; b) subsidia la demanda (de alimentos y otros bienes básicos), pero no la oferta; c) no promueve el fortalecimiento, sino, el debilitamiento de las comunidades o de cualquier organización de los pobres; d) su población objetivo está constituida sólo por los pobres extremos, concebidos como formando hogares aislados, pero nunca en comunidad, en concordancia con los principios neoliberales que establecen que la pobreza extrema impide a los individuos "jugar el juego del mercado" y, por tanto, que se cumpla con el principio de igualdad de oportunidades. Asimismo comenta que al ser focalizado se puede incurrir en dos tipos de error: la inclusión o exclusión, también resalta que hay quienes pueden mentir con el fin de recibir los apoyos, aunado a la destrucción del tejido social esto debido a que los no beneficiarios no participan en las actividades comunitarias porque no son beneficiarios del programa.

Por su parte, la **Lic. Josefina Vázquez Mota**, hizo referencia a que se han seguido al pie de la letra las reglas del programa, se mantuvo una operación simple del mismo para realizar las correcciones correspondientes; se reconoce que la decisión de entregar los recursos a las mujeres fue acertada, fomentando así la equidad de género; se propicia la participación de las familias estableciendo corresponsabilidades; se impulsa la despolitización de la política social. No obstante se reconoce que un programa de tal magnitud requiere de ajustes, muestra de ello es la actualización del suplemento alimenticio en la cantidad de hierro.

Conclusión:

Desde mi punto de vista el que los apoyos se brinden a las mujeres es una actividad acertada toda vez que se ha comprobado que ellas tienen diversas habilidades que les permiten ser amas de casa, madres, esposas, hijas, son trabajadoras, además de ser buenas administradoras en el hogar y sobre todo, se preocupan por su familia a la que en la mayoría de los casos antepone ante cualquier circunstancia, muestra de ello es que ante la actual situación en donde el dinero no alcanza salen en busca de empleo (principalmente en las ciudades) para de esa forma contribuir a la economía familiar.

En cuanto a la despolitización de la política social, no se debe perder de vista que la política social va dirigida a la sociedad, por ello, nadie por ningún motivo debe hacer uso de este tipo de programas con fines electorales, no obstante ha sucedido en la historia de México, por tal motivo deben existir mecanismos que permitan que la política social y más aún los programas sociales emanados de la misma se dirijan a la ciudadanía para el beneficio de ella, independientemente del partido político que gobierne en los tres ámbitos de gobierno.

Asimismo, no sólo nos debemos dejar llevar por lo bueno del programa sino también hay que ver cuales han sido los errores que se han suscitado desde la operación hasta sus resultados esto con el fin de realizar las adecuaciones correspondientes para que el programa cumpla con su objetivo, de lo contrario podrá ser muy bueno en papel pero sino es acorde a la realidad entonces no sirve de manera que se deberá crear otro que si responda a las necesidades actuales.

Actualmente para combatir la pobreza (no sólo en México sino a nivel mundial) se considera necesario la aplicación de políticas a los más pobres, en ese marco surgen los programas de focalización aplicados en países como Bolivia y Chile, dirigidos a la pobreza extrema. Es fundamental considerar que más que realizar toda una estrategia en pro de programas focalizados se debe atacar tanto la pobreza moderada como la extrema estableciendo programas para ambos tipos, para con ello disminuir el número de pobres en general, pues si solamente se aboca al combate de un solo tipo como ha ocurrido con la pobreza extrema, después quienes se encuentren en esta pueden pasar a formar parte de la pobreza moderada logrando así, una disminución de la pobreza extrema pero apreciándose un aumento de la primera; entonces en lugar de decir que se está combatiendo la misma lo

único que se estaría haciendo sería pasar de un tipo a otro de pobreza o dicho de otra manera las personas serían menos pobres.

Oportunidades es considerado un programa focalizado, sin embargo, se debe tener cuidado al aplicarlo ya que en la operación de este se puede dejar fuera (excluir) a quien es pobre extremo e incluso beneficiar (incluir) a quienes no lo requieren, de ahí que deben existir mecanismos que una vez que se identifique a los beneficiarios del programa, se realice un estudio con el fin de verificar si hubo exclusiones o incorporaciones erróneas para incorporarlos al mismo en etapas subsecuentes o desincorporarlos según sea el caso.

Lo anterior, considerando que la focalización perfecta no existe, sin embargo, se debe garantizar un marco eficiente y justo que otorgue el mayor beneficio a los que menos tienen.

No se deben dejar de lado las diversas críticas que el programa ha recibido, sea por parte de quienes son pobres extremos y aún no están dentro del programa por diversos motivos que pueden ser desde operativos hasta circunstanciales o incluso las ventajas que están obteniendo algunos individuos que participan en la operación del programa (aunque se diga que se siguen los lineamientos al pie de la letra) coadyuvando a la corrupción y falta de credibilidad del mismo, por que si bien es cierto, la meta del actual gobierno federal de brindar apoyo a cinco millones de familias en pobreza extrema ha sido alcanzada, no obstante habría que ver si efectivamente todos los hogares requieren de los apoyos otorgados. De ahí que es muy importante la evaluación del programa como tal e incluso a quienes se encargan de su operación en los distintos ámbitos de gobierno.

De esto se desprenden algunas cuestiones: al recibir un apoyo económico no se asegura que el dinero sea destinado para la compra de alimentos; adicionalmente, el asistir a la escuela no garantiza del todo una mejor calidad de vida, ya que si bien es cierto en la actualidad es indispensable contar con niveles de educación más altos, aunado a ello debe haber oportunidades de empleo que permitan a los profesionistas e incluso a quienes no lo son insertarse en el mercado laboral(por ello debe generarse una política laboral acorde al entorno considerando además la política social y económica, de lo contrario seguirán existiendo políticas desarticuladas unas de otras).

Considerando lo anterior, se debe tener cuidado en la aplicación del Oportunidades para no generar un círculo vicioso, en el sentido de que los beneficiarios se acostumbren a recibir los diversos apoyos, de manera tal que no hagan lo posible por salir adelante, ya que se estaría cayendo en los defectos propios de los gobiernos paternalistas.

Así, los gobiernos actuales enfrentan un gran reto: vencer el paternalismo dando lugar a la corresponsabilidad lo que implica que los ciudadanos no sólo pidan todo al gobierno, sino también, sean participes en la elaboración, aplicación y operación de las políticas públicas, pues para erradicar la pobreza no sólo se requiere de buenos programas sociales sino también de la participación del gobierno y la sociedad trabajando conjuntamente para alcanzar una mejora en el nivel de vida de la población.

En lo que se refiere a la pregunta que menciona que el programa considera que las zonas de atención deben tener acceso a los servicios de salud y educación básica, ¿qué ocurre en el caso de las zonas que carecen de dichos servicios o al menos de uno?

El **Dr. Julio Boltvinik**, comenta que la educación es la razón de ser del programa por lo que a las familias se les apoya para mejorar su alimentación y salud, además se les otorgan becas para que los niños asistan a la escuela, pues se cree que una mayor escolaridad de los hijos o hijas de los pobres extremos superaran dicha condición por ello se tendría que dar seguimiento a los exbecarios y ver si superaron el nivel de vida de sus padres.

La **Lic. Josefina Vázquez Mota**, apunta que de acuerdo con las Reglas de Operación del Programa en las localidades debe haber acceso a los servicios de salud y educación por lo que sino existe el acceso de las familias a alguno de estos servicios el programa no puede operar, esto considerando que es difícil establecer dichos servicios en localidades muy pequeñas.

Conclusión

Al respecto, resaltó que el programa surge para el combate a la pobreza extrema y reconociendo que nuestro país esta conformado por un mosaico multicultural, además de tener varios contrastes, pues es cierto que las zonas urbanas están industrializadas paradójicamente, en el campo a pesar de las riquezas naturales existe atraso, además, de

comunidades comunicadas ya que están en la sierra y que para llegar a ellas solo se hace caminando siendo difícil el acceso y a pesar de que son identificadas como zonas de alta y muy alta marginación no son atendidas por dicho programa ya que carecen de servicios de salud y/o educación, de manera tal que se continúa dejando fuera de los apoyos del programa a quienes los necesitan, esto muestra que entonces el Oportunidades no está cumpliendo con su objetivo y habría que preguntarse hasta qué punto conviene; por tal razón, se debe buscar una alternativa por medio de la cual se les pueda incorporar al programa, por ejemplo, que acudieran a solicitar su incorporación a la localidad más cercana a su domicilio.

En la pregunta sobre el componente patrimonial del programa, ¿cuál o cuales vertientes eligen los jóvenes y por qué?

El Dr. Boltvinik comenta que nos ha realizado un análisis, sin embargo, identifica las cuatro vertientes del componente en cuestión.

Por su parte **Josefina Vázquez Mota**, informa que no se cuenta con los resultados de los motivos que llevan a los jóvenes a elegir una u otra opción.

Conclusión

Si la instancia encargada de la operación del Oportunidades, en este caso la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, no ha realizado un análisis sobre las vertientes que eligen los jóvenes y por qué, está dejando de lado aspectos que pueden coadyuvar al perfeccionamiento del programa, adicionalmente su función estaría en entredicho ya que es la institución en la que recae la aplicación de la política social a todo lo largo y ancho del país.

Aunado a lo anterior, no se debe olvidar que los jóvenes representan un porcentaje significativo a nivel nacional por lo que es incongruente decir que se les apoya cuando sólo se les indica las vertientes que hay y en lo que consiste cada una de ellas, pero no hay un estudio sobre el por qué eligen una u otra.

Por ello, es menester realizar un análisis sobre las vertientes elegidas por los jóvenes y qué los motiva a decidirse por una u otra tanto en el sector urbano como en el campo; cabe mencionar que dicho análisis mostrará lo que los jóvenes quieren en función de sus

expectativas de vida propia y la de su familia, lo que a su vez será útil para la generación de programas que otorguen beneficios a los jóvenes considerando su entorno y lo más importante: sus necesidades o incluso para verificar si las vertientes ofrecidas son las adecuadas o es necesario realizar algunas modificaciones.

En la pregunta sobre ¿considera usted que el Programa Oportunidades es el instrumento de la política social mexicana a partir de la cual se erradicará la pobreza o será como los programas precedentes que sólo han paliado el problema durante el sexenio en el que surgen?

Para el **Dr. Boltvinik** la lucha contra la pobreza y por el bienestar no es una tarea sólo de la política social. Por ello debe haber una articulación entre la política social y la política económica, resaltando algunas de sus aseveraciones:

- ✓ Considera necesaria la definición del bienestar de la población, en vez de la estabilidad o crecimiento de las variables macroeconómicas como el objetivo de las políticas públicas.
- ✓ Considera que se debe crear un organismo autónomo del Ejecutivo Federal el cual evalúe la política y los programas de lucha contra la pobreza.
- ✓ Ampliar el campo de acción de la política social para que incluya elementos como son las políticas de empleo, salarios, promoción y fomento a la economía popular a través de la banca social.
- ✓ Formular y ejercer un presupuesto horizontal integrado de lucha contra la pobreza, que incluya actividades en la materia que actualmente se presupuestan en ramos administrativos y en el ramo 33, el propósito de dicho presupuesto es lograr una coordinación y coherencia a nivel agregado como en cada unidad política. La asignación de recursos etiquetará los recursos que se destinen a los pobres para que no se transfieran a otros usos.

Por su parte la **Lic. Josefina Vázquez Mota**, comenta que plantear que un solo programa puede ser suficiente para “erradicar” la pobreza, es una propuesta que olvida que el fenómeno es complejo y con orígenes históricos.

Por ello, apunta que la economía guarda un vínculo con el desarrollo social, adicionalmente las reformas estructurales tienen un enorme impacto social.

Conclusión

Particularmente considero que no se debe ver al Oportunidades como la panacea para el combate a la pobreza, debido a que esta ha estado presente a lo largo de la historia de nuestro país, por lo que pensar que con él se erradicará sería como no ver la profundidad e implicaciones del problema. Por ello, es fundamental que los programas gubernamentales no sólo tengan una visión y duración de seis años, sino que es importante darles la continuidad para apreciar los resultados de estos en el corto, mediano y largo plazo, por lo que, ante el actual entorno es primordial tener una visión prospectiva sobre los diversos problemas para con ello, implementar las soluciones factibles una vez construidos los escenarios correspondientes.

En suma, la lucha contra la pobreza, no es una tarea exclusiva de la política social. La pobreza no puede erradicarse sólo con buenos programas dirigidos a su combate. Para lograrlo es necesaria una articulación entre política económica y política social. En las condiciones actuales, en la cual la política social está supeditada a la política económica, ello no es posible. Para superar esta situación, debe existir la articulación entre ambas políticas, y fortalecer la posición de lo social en el conjunto de la realidad nacional.

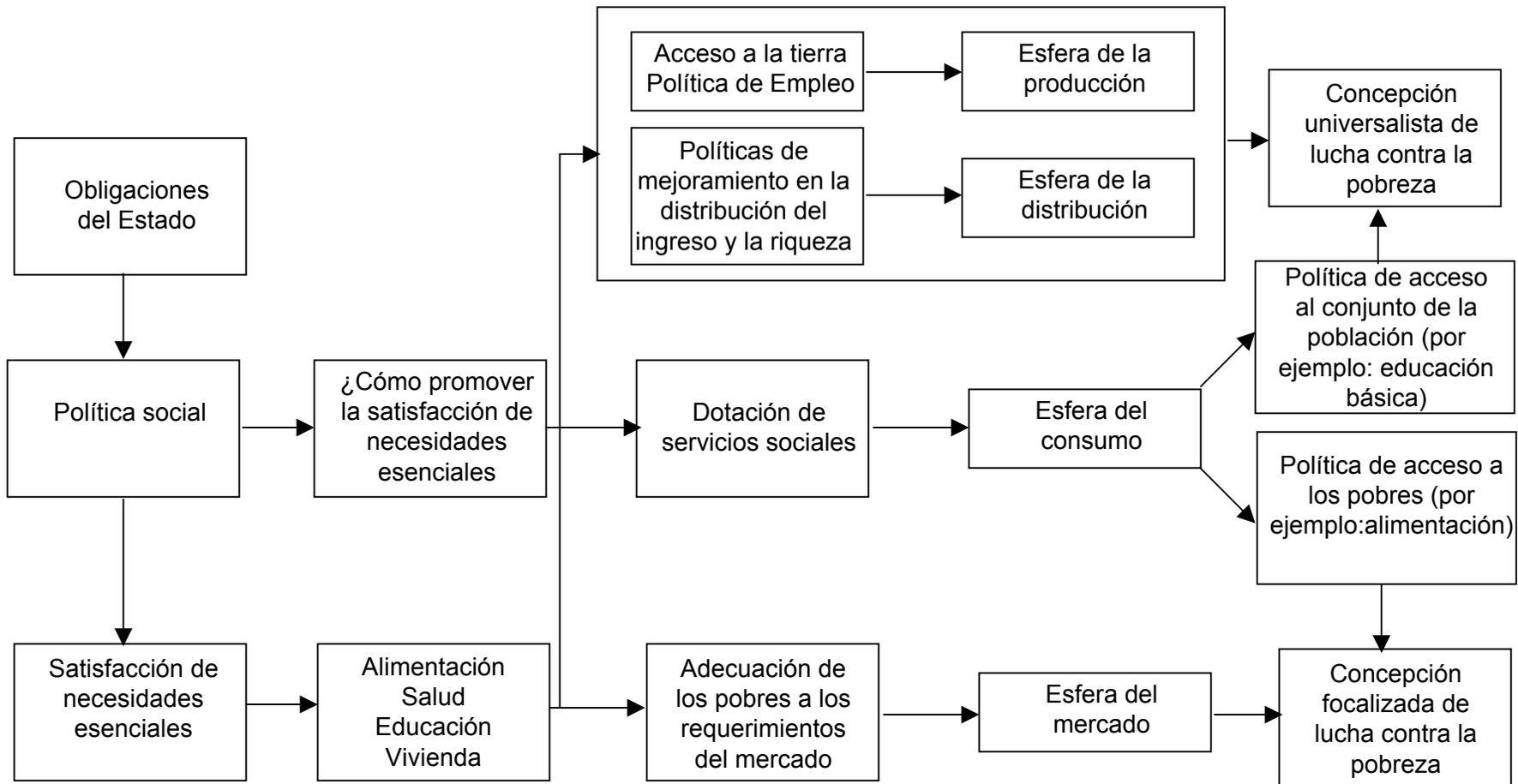
El Estado al ser un órgano superior a los hombres y cuyo fin último es el bien común debe ser el eje rector de la política social ya que esta obligado a garantizar que los derechos sociales se satisfagan y con mayor fuerza en la actualidad con la existencia de un mundo globalizado integrándose en bloques, trayendo consigo una vez más desigualdades sociales en donde sólo a unos cuantos favorece el sistema, mientras que los más pobres empeoran cada vez más su situación.

Es necesario vincular la generación, distribución, intercambio y consumo de la riqueza con el fin de modificar los niveles, formas e intensidad de la pobreza a nivel nacional. Por ello, se debe reconocer que no se puede entender la política social sin la económica, ya que se encuentran entrelazadas, ante esta situación el Estado puede ser un reparador de algunos de los problemas que originan la pobreza debido a que puede allegarse de los medios para enfrentar el problema considerando agentes económicos, políticos, sociales, culturales, así como, el ámbito internacional, etc.

ANEXOS

ANEXO 1

Áreas de intervención de la política social y de las acciones para enfrentar la pobreza



FUENTE: Gallardo Gómez Luis Rigoberto y Joaquín Osorio Goicoechea (coord.), Los rostros de la pobreza, el debate, Tomo I, México 2001, Universidad Iberoamericana, ITESO, edit Limusa , p. 98.

ANEXO 2

PROGRAMAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO					
Características del programa	Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER)	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	Programa Oportunidades
Origen de la iniciativa y nivel de la dependencia administrativa responsable	Gobierno Federal. Dependió de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)	Gobierno Federal. Dependió directamente de la Presidencia de la República.	Gobierno Federal. En un primer momento dependió directamente de la Presidencia de la República; a partir de 1992 fue trasladado a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Gobierno Federal. La Secretaría de Desarrollo Social es la responsable de la coordinación general del Programa a través de la Coordinación Nacional de Progresas.	Gobierno Federal. La Secretaría de Desarrollo Social es la responsable de la coordinación general del Programa a través de la Coordinación Nacional del Oportunidades.
Duración	1973-1982	1977-1982	1988-1994	1997-2002	2002-actualidad
Arena de política pública en la que se le ubica formalmente	Explícitamente se le ubica como un instrumento de política económica federal, productivo, multisectorial, participativo y descentralizado.	Instrumento de política económica y social que busca influir en las causas y efectos de la marginación por medio de un sistema de coordinación interinstitucional que permita la acción conjunta de dependencias y entidades de la administración pública federal.	Instrumento de política social vinculado a una estrategia general de desarrollo	Instrumento de política social vinculado a una estrategia de desarrollo.	Instrumento de política social vinculado a una estrategia de desarrollo.
Conceptuación de la problemática social	De 1940 a 1970, la estrategia de desarrollo económico del país se dirigió al impulso de la industrialización y construcción de grandes obras hidráulicas para incrementar los cultivos de exportación, estrategia que permitió alcanzar altas tasas de crecimiento, pero en forma paralela propició la marginación de todos aquellos habitantes que se asentaban en áreas temporaleras. La escasa productividad de la economía rural, los bajos índices de ingreso de la economía campesina, la escasez de empleo y los escasos servicios de bienestar propiciaron la migración de estos grupos, provocando el incremento de los cinturones de miseria en las ciudades, así como el crecimiento explosivo de las mismas, que indicaban la necesidad de reorientar importantes recursos para procurar a los habitantes de las regiones marginadas de nuestro país los niveles de	Para definir su área de acción COPLAMAR estableció una concepción de marginalidad que se utilizaría para caracterizar a aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible. Las actividades de COPLAMAR no pueden sino reducir las condiciones de pobreza y están lejos, por tanto, de resolver las causas más profundas de la misma, que responden a muy diversos sistemas de explotación que van desde las formas caciquiles aldeanas, hasta las de dominación externa que, pese a su diferente grado de sofisticación, forman parte de un mismo e idéntico proceso de explotación y desigual retribución al trabajo humano y que lo mismo hace	A partir de 1933- y hasta 1981-, la economía mexicana logró un ritmo de crecimiento acelerado y sostenido, que después de 1957 y durante más de veinte años se combinó con una relativa estabilidad en los precios. En este largo periodo se tomaron decisiones políticas, se crearon instituciones y se llevaron a la práctica diversos programas gubernamentales con una clara orientación social, al mismo tiempo que crecieron y se fortalecieron organizaciones para proteger y promover los intereses de los trabajadores y de los campesinos. Como resultado de todo ello, los indicadores de las condiciones de existencia de la población mejoraron en forma importante y se avanzó en la satisfacción de las necesidades esenciales de los mexicanos en materia de alimentación, salud, educación, vivienda y empleo remunerativo. Los derechos sociales, consagrados en la Constitución, con el tiempo fueron realidad para un número cada vez	El inicio del Gobierno de Ernesto Zedillo estuvo marcado por desequilibrios políticos y económicos que contribuyeron al aumento de la pobreza a 65.2 millones de pobres en 1996. En ese marco el gobierno dio a conocer programas sociales, sin embargo algunos sólo quedaron en papel mientras que otros no tuvieron el impacto esperado en la población objetivo. Es así que en 1997 se da inicio al programa de Educación, Salud y Alimentación, con el fin de superar los obstáculos que impiden a las familias acceder a niveles adecuados de nutrición, así como también el cuidado de la salud y beneficiarse de la formación y capacidades que se adquieren a través de la educación. Derivado de la aplicación del programa surgieron algunas críticas que lo consideraban como paternalista además del abuso y mal manejo de parte de quienes lo operaban, etc.	Ante las expectativas no satisfechas de la sociedad por tener gobiernos en donde se privilegió sólo a unos cuantos dejando de lado a la mayoría se da el desencanto de la sociedad reflejado en los comision del 2 de julio del 2000 otorgando el triunfo a un partido de oposición (PAN) terminando con ello la hegemonía durante setenta años del PRI. En agosto de 2002, la Secretaría de Desarrollo Social redefinió la pobreza en tres tipos (capacidades, patrimonio y alimentaria) de acuerdo al ingreso de la población. Así, en ese mismo año, el Progresas se convierte en Oportunidades esto debido a que incorpora nuevas acciones en el marco de la política de Desarrollo Social y Humano del Gobierno Federal.

ANEXO 2

PROGRAMAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO					
Características del programa	Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER)	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	Programa Oportunidades
	bienestar a que tienen derecho. el crecimiento desequilibrado hacia necesario establecer mecanismos dirigidos a propiciar el desarrollo económico de estas áreas.	de la economía dependiente, que de las regiones, economías igualmente frágiles.	mayor de mexicanos. No obstante, el crecimiento económico prolongado y sostenido combinado con las políticas, las instituciones y los programas sociales promovidos y ejecutados por el gobierno, no sacaron de la pobreza-aún extrema- a muchos millones de mexicanos; no lograron reducir la desigualdad en la distribución del ingreso ni tampoco atemperar la desigual distribución regional de los beneficios del progreso, y provocaron un importante deterioro en la base material del desarrollo: la naturaleza.		
Población Objetivo	Comunidades rurales que se localizan en las regiones más atrasadas del país (localidades de más de 500 y menos de 5000 habitantes).	Indígenas y campesinos pobres que habitan en 30 mil localidades dispersas en el desierto, en el semidesierto, en los pantanos y en las zonas montañosas del país (20 millones aproximadamente)	Pueblos indígenas, campesinos y habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas, trabajadores agrícolas migratorios, habitantes de colonias populares de las ciudades, jóvenes, mujeres y niños (40 millones de personas en condición de pobreza de los cuales 17 millones se encuentran en una situación de pobreza extrema).	Población en pobreza extrema tanto en el campo como en el sector urbano.	Población en pobreza extrema tanto en el campo como en el sector urbano.
Objetivos Generales	Promover el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales mediante la participación activa y organizada de sus habitantes, acción que unida a los esfuerzos del sector público permite generar excedentes económicos, y mediante su inversión en obras productivas, de apoyo y de bienestar social, logra un incremento sostenido del bienestar.	Agrupar y analizar las necesidades y las demandas más significativas de las diversas zonas marginadas, para que las diferentes entidades de la administración pública pudieran concurrir como un todo coherente. Las acciones se orientaron en dos direcciones: Influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación. 2) Actuar sobre los efectos más graves que han dejado como secuela una marginación de centurias y que se manifiesta en el enorme déficit existente en las áreas	El combate a la pobreza y la elevación del nivel de vida de los mexicanos por vías productivas. Consolidar logros sociales y avanzar hacia nuevos ámbitos de acción.	Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en condición de pobreza extrema, particularmente las de la población más vulnerable: niños, niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Integrar acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de niños y jóvenes, ni porque se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar. Que los padres de familia dispongan de los medios y recursos para que sus hijos complementen la educación	Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.

ANEXO 2

PROGRAMAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO					
Características del programa	Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER)	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	Programa Oportunidades
		rurales en materia de alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción y otros servicios colaterales.		básica. Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de los integrantes de las familias, para mejorar su salud, alimentación y educación. Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresa para que los servicios de salud y educación beneficien a las familias de las localidades donde opera.	
Objetivos Específicos	<p>A) Aumentar la producción de alimentos básicos.</p> <p>B) Elevar el nivel de empleo permanente y productivo para la fuerza de trabajo disponible en las comunidades rurales.</p> <p>C) Incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado.</p> <p>D) Contribuir a una distribución equitativa del ingreso generado.</p> <p>E) Elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición, salud, educación y vivienda.</p>	<p>A) Aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallan asentados para asegurar una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente alimentos y servicios.</p> <p>B) Promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas mediante la canalización de recursos públicos y privados y la captación de los núcleos de población, cuidando de la cabal observación de las leyes laborales y demás aplicables.</p> <p>C) Elevar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos en las zonas marginadas mediante la difusión de modernas tecnologías y el aprovechamiento de respuestas tecnológicas adecuadas o tradicionales.</p> <p>D) Lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los</p>	<p>A) Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares. El gobierno de la República y la sociedad en su conjunto sumarán esfuerzos para llevar a cabo acciones en materia de bienestar social y de apoyo al trabajo productivo con el propósito de elevar los niveles de vida de los grupos sociales de menores recursos.</p> <p>B) Crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población y promover el desarrollo regional. Para el impulso al trabajo productivo se apoyan las actividades que libremente deciden los indígenas, los campesinos y los colonos urbanos. Asimismo, se crea la infraestructura productiva y social tomando en cuenta la diversidad de características de orden cultural, político, económico y geográfico de cada región y cada estado. La base son las necesidades, los recursos, formas de organización y de vida de cada comunidad, municipio y estado.</p>		<p>- Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema mediante el acceso a servicios de calidad en materia de educación, salud y alimentación, y la entrega de apoyos monetarios.</p> <p>- Integrar las acciones de educación, salud y alimentación para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición, ni por la necesidad de realizar labores que dificulten la asistencia escolar de los niños y jóvenes.</p> <p>- Contribuir a que los niños y jóvenes completen la educación básica y media superior mediante becas escolares crecientes, y tengan la posibilidad de continuar hacia estudios superiores.</p> <p>- Atender la salud y nutrición durante las etapas de gestación y crecimiento de niños y niñas mediante la entrega de suplementos alimenticios, vigilancia médica en las unidades de salud e información para el</p>

ANEXO 2

PROGRAMAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO					
Características del programa	Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER)	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	Programa Oportunidades
		<p>grupos marginados y promover una mayor aplicación de recursos que beneficien a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para propiciar un desarrollo regional más equilibrado.</p> <p>E) Fomentar el respeto y el desarrollo de las formas de organización de los grupos rurales marginados para fortalecer su capacidad de negociación en las fases de producción, distribución y consumo.</p> <p>F) Fortalecer las manifestaciones propias de estos grupos y con ello la estructura pluricultural de México.</p> <p>G) Elevar la conciencia de la capacidad de organización de los núcleos sociales marginados para que sean capaces de influir en mayor medida en la orientación de las políticas nacionales y contribuir, con ello, a modificar o remover las condiciones que hacen posible la excesiva acumulación de la riqueza y determinar la desigual atención de las necesidades de los grupos marginados por parte de los propios instrumentos gubernamentales.</p>	<p>C) Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales. La participación de las organizaciones sociales y de las autoridades municipales constituye el mecanismo de operación que le da viabilidad a la realización de las acciones del programa. La gestión concertada será la base para impulsar las acciones que tienen que ver con el bienestar social de sus habitantes y para promover el desarrollo de proyectos de Solidaridad para la Producción en su entorno geográfico.</p> <p>D) Constituir a la Solidaridad en un vehículo de concertación entre el Estado y la sociedad civil. El programa incluye a todos los sectores de la sociedad, porque el reto de abatir la pobreza es responsabilidad de toda la nación.</p>		<p>autocuidado y la buena alimentación.</p> <p>- Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia para mejorar su educación, salud y alimentación.</p> <p>- Promover la participación y respaldo de los padres en el mejoramiento de la calidad de la educación y los servicios de salud para que beneficien a toda la comunidad.</p>

ANEXO 2

PROGRAMAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO					
Características del programa	Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER)	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	Programa Oportunidades
Tipos de programas que realiza	<p>A) Productivos. Destinados a generar excedentes económicos: infraestructura de pequeño riesgo, unidades ganaderas, habilitación de tierras de temporal, unidades frutícolas. En menor medida proyectos de industria rural y pesquera. En estos proyectos, el PIDER financia una parte del costo total y el resto es complementado con créditos refaccionarios y de avío, así como con aportaciones de los beneficiarios.</p> <p>B) Apoyo a la producción: construcción de caminos rurales, servicios de asistencia técnica y de organización de productores, electrificación rural y comercialización.</p> <p>C) Beneficio social: agua potable, aulas para educación primaria, clínicas rurales, educación nutricional y vivienda.</p>	<p>A) Programas Institucionales: Instituto Nacional Indigenista (INI), Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), Federación Regional de Sociedades Cooperativas de Venta Común de Productos Forestales (La Forestal, F.C.L.), Fideicomisos Relacionados con la Cera de Candelilla (FOCAN), Promotora del Maguey y el Nopal, Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital y la Huasteca Hidalguense (PIVMHH), Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER), Productos Forestales de la Tarahumara (PROFORTARAH), Fideicomiso de la Palma (FIDEPAL).</p> <p>B) Programas Integrados Regionales: Programa de Desarrollo Integral de la Montaña de Guerrero.</p> <p>C) Programas Sectoriales: 1.- IMSS-COPLAMAR de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria (clínicas rurales). 2.- CONASUPO-COPLAMAR de Abasto a Zonas Marginadas. 3.- STPS-SARH-COPLAMAR de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales. 4.- SAHOP-COPLAMAR de Mejoramiento de la Casa Rural. 5.- SEP-COPLAMAR de Casas-Escuela para Niños de Zonas Marginadas. 6.- SAHOP-COPLAMAR de Agua Potable y Caminos. 7.- SARH-COPLAMAR de Desarrollo Agroindustrial. 8.- Pacto de Coordinación</p>	<p>A) Solidaridad para el Bienestar Social: Mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.</p> <p>B) Solidaridad para la Producción: Oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas.</p> <p>C) Solidaridad para el Desarrollo Regional: Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.</p>	<p>El Programa opera a partir de sus componentes, a saber:</p> <p>Educativo: otorgaba becas y apoyos en especie o dinero para útiles escolares a niños y jóvenes siempre y cuando comprobaran la asistencia regular a la escuela.</p> <p>Salud: Se brindaba un paquete básico de salud, que integra pláticas para el cuidado de la salud hasta elementos preventivos para las enfermedades. Adicionalmente, se entregaban suplementos alimenticios a niños de entre 4 meses y menores de 2 años de edad, así como a niños de 2 a 4 años que presentaban algún grado de desnutrición y a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.</p> <p>Alimentario: se otorgaban apoyos monetarios a las familias beneficiarias. Dicha entrega suponía que los miembros de las familias adquirieran los alimentos que necesitaban para elevar su nivel nutricional.</p>	<p>El Programa opera a partir de sus componentes:</p> <p>Educativo: otorga becas y apoyos en especie o dinero para útiles escolares a niños y jóvenes siempre y cuando comprobaran la asistencia regular a la escuela.</p> <p>Salud: se proporciona el paquete básico de salud, así como también se otorgan suplementos alimenticios a niños de entre 4 meses y menores de 2 años de edad, así como a niños de 2 a 4 años que presentaban algún grado de desnutrición y a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Adicionalmente se busca reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.</p> <p>Alimentario: se otorgan apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias, para con ello elevar su estado de nutrición.</p> <p>Patrimonial: beneficio económico que se acumula en forma de puntos a partir de tercer grado de secundaria, siempre que permanezcan en la escuela, y que se convierte en un fondo de ahorro administrado por una institución bancaria, al que se hace acreedor el becario si concluye los estudios medios superiores antes de los 22 años. Este componente tiene cuatro vertientes: 1) continuar su educación en alguna institución de educación superior, teniendo acceso prioritario a una beca del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior; 2) iniciar un negocio vinculándose</p>

ANEXO 2

PROGRAMAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO					
Características del programa	Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER)	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	Programa Oportunidades
		<p>Intersectorial para Crear un Sistema de Servicios Integrados de Apoyo a la Economía Campesina.</p> <p>9.-CFE-COPLAMAR de Electrificación.</p> <p>10.-SEPESCA-COPLAMAR de Unidades Básicas de Producción Alimentaria.</p>			<p>directamente a alguna entidad del Ahorro y Crédito Popular que opere de conformidad con lo que establece la Ley de Ahorro y Crédito Popular, y que preferentemente forme parte de la Red de la Gente, o mediante el acceso prioritario al Programa Opciones Productivas; 3) adquirir una unidad básica de vivienda, mejorar o ampliar la vivienda actual, al poder utilizar el fondo para completar la aportación del beneficiario al Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa; u otro programa de vivienda equivalente; 4) Una mayor protección familiar al poder aplicarlo a la adquisición del Seguro de Salud para la familia del IMSS o para su incorporación al Sistema de Protección Social en Salud.</p>
Participación ciudadana y organización social	<p>En las comunidades es necesaria la participación y cooperación de los beneficiarios en la ejecución de los proyectos, las aportaciones son en mano de obra, materiales de la comunidad o en efectivo.</p> <p>Explícitamente, el programa promueve la organización de comunidades sólo en el caso de aquellas que desarrollen proyectos productivos.</p>	<p>Se propone el respeto y el fomento a las formas de organización existentes y latentes en las comunidades, con el propósito de incrementar su capacidad de negociación, influir en las decisiones nacionales y, en el caso de los Programas Integrales Regionales del COPLAMAR, presentar sus necesidades y demandas para traducirlas en programas.</p> <p>El trabajo comunitario se introdujo en una gran parte de los programas COPLAMAR con el propósito de que los campesinos participaran en la gestión, diseño y aplicación de los programas en su propio beneficio. Existen dos modalidades de trabajo</p>	<p>La participación social en las comunidades se canaliza por medio de los Comités de Solidaridad. Estos Comités están integrados por personas elegidas democráticamente en una asamblea general y son responsables directos ante la comunidad.</p> <p>Regularmente, los comités se forman con un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y los vocales adicionales con responsabilidades específicas que la comunidad decida elegir.</p> <p>Las tareas de los comités consisten en promover la participación social en las acciones relacionadas con el Programa convocar a la</p>	<p>La participación social se canaliza a través de la celebración de asambleas comunitarias a las que asisten las titulares beneficiarias.</p> <p>En la asamblea, las titulares beneficiarias deben de elegir de entre ellas a una promotora comunitaria que es el enlace entre las familias beneficiarias y el programa, estas se eligen en localidades con un mínimo de 10 familias beneficiadas y en las localidades de mayor tamaño, se elige una promotora por cada 100 familias; la importancia de las promotoras es que ayudan en la orientación a las titulares beneficiarias para que cuenten con la información para cumplir su corresponsabilidad dentro de Progresá y el personal de los servicios de salud y educación.</p>	<p>En la incorporación de las familias se establece el contacto formal del Programa con sus beneficiarios, se designa a una representante o titular del hogar.</p> <p>Durante el evento de incorporación, las titulares eligen de entre ellas un Comité de Promoción Comunitaria, el cual es una instancia que contribuye a establecer una vinculación entre las titulares beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional del Programa.</p>

ANEXO 2

PROGRAMAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO					
Características del programa	Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER)	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	Programa Oportunidades
		comunitario: aportación en mano de obra en el caso de obras físicas, y colaboración, participación o asistencia en los programas sociales (asistencia médica, educación, promoción social, etc). Por este tipo de trabajo se le considera explícitamente como un elemento de cohesión social, una posibilidad de organización y de eliminación del paternalismo.	asamblea para analizar los asuntos de interés común y decidir las características de los proyectos a realizar y, finalmente, coordinar los trabajos y aportaciones a los que se comprometieron los miembros de la comunidad. Adicionalmente, se busca que las comunidades extiendan el impulso de su organización y sus lazos de unión a nuevos aspectos que no eran considerados como de interés común.		
Instrumentos de gestión empleados	Gestión Intergubernamental (GIG) con la participación de 27 dependencias federales, los 31 gobiernos estatales y 1051 ayuntamientos. - La SPP, como entidad globalizadora, establece los objetivos, políticas, lineamientos y normas generales para sus distintas fases (planeación, programación-presupuestación, ejecución y evaluación), así como la coordinación operativa nacional. Las otras dependencias federales establecen lineamientos y normas específicas para las acciones de su competencia. - Los gobiernos de los estados participan en la planeación, programación, presupuestación, administración y ejecución de los programas que acuerden con las dependencias federales, conforme a su interés y capacidad técnica-administrativa.	A) GIG. La integración territorial de proyectos mediante la planeación, ejecución y evaluación en cada zona, por parte de las diferentes instituciones públicas, junto con la participación de la comunidad, de las unidades regionales de COPLAMAR y con la supervisión de los COPLADES, que presiden los gobernadores de los estados. B) Gestión Interinstitucional (GII). La celebración de convenios programáticos entre las entidades agrupadas en la Coordinación y el resto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En estos convenios se estableció que las entidades agrupadas aportarían su experiencia profesional y técnica específica, su penetración territorial, su comunicación permanente con las comunidades, un enfoque integrador de las necesidades, y sus recursos humanos y materiales, y que las segundas aportarían su capacidad programadora y de ejecución y	GIG. En Solidaridad confluyen desde sus respectivos ámbitos de competencia todas las dependencias y entidades de la administración pública en sus tres niveles de gobierno. - El Gobierno Federal Suscribe anualmente con cada uno de los gobernadores de las entidades federativas el Convenio Único de Desarrollo (CUD), que es el instrumento de planeación y de coordinación para extender los beneficios del programa a todos los municipios del país. - En el nivel municipal se procuran los apoyos que permitan al ayuntamiento ser la instancia de coordinación; cuando las características técnicas requieran de procesos financieros o técnicos más complejos, se busca que el gobierno estatal apoye estos proyectos. - El gobierno Federal Contribuye cuando es requerido por los gobiernos estatal o municipal, pero lo hace en su carácter de entidad normativa y para efectos de asesoría y apoyo específico. El gobierno municipal tiene una participación importante en la operación de los programas de	Gestión Intergubernamental (GIG). En la operación del programa participan a nivel federal, las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, también participa el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través del Programa de IMSS- Solidaridad. A nivel estatal los gobiernos de las entidades federativas las cuales son responsables de los servicios de educación básica y de la atención a la salud de la población abierta. También se cuenta con el apoyo de autoridades municipales para el desarrollo de sus acciones: participan en la revisión de las localidades a incorporar, con el fin de apoyar en la verificación de que cuentan con acceso adecuado a los servicios de educación y salud, entre otras cosas.	La operación del Programa se realiza a través de una estrecha coordinación interinstitucional. Participan a nivel federal, las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social. Las Secretarías de Educación Pública y de Salud, junto con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en coordinación con las autoridades sectoriales estatales, debe proporcionar en forma adecuada los servicios de educación y de salud, la capacitación de su personal y la certificación de las responsabilidades de las familias, en el marco de los acuerdos establecidos entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales.

ANEXO 2

PROGRAMAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO					
Características del programa	Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER)	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	Programa Oportunidades
	<p>- En el ámbito local se crea, dentro de cada Comité Estatal de Planeación (COPLADE), un Subcomité de Desarrollo Rural, presidido por el gobernador, con la participación de todas las dependencias federales y estatales que inciden en el campo.</p> <p>- En el ámbito regional se crean los Subcomités Regionales de Desarrollo Rural, coordinados por un representante del gobernador e integrados por representantes de las dependencias federales y estatales que operen en cada micro-región y los presidentes municipales, diputados locales y representantes de los sectores social y privado.</p>	<p>operación en el área de su competencia legal, así como los recursos humanos y materiales. Convenios sectoriales entre la Coordinación de COPLAMAR y diversas dependencias federales para el logro de los niveles mínimos de bienestar en las zonas marginadas del país.</p>	<p>Solidaridad. Los municipios establecen contacto directo y permanente con sus comunidades para definir las obras sociales a realizar, su costo, el calendario de ejecución y el control de calidad adecuado.</p>		
Proceso de Programación-presupuestación de obras y proyectos	<p>Las obras, para ser consideradas en el programa presupuesto del PIDER, deben ser solicitadas por la población de las comunidades, para lo cual debe realizarse un acta debidamente protocolizada por la Secretaría de la Reforma Agraria. En el acta debe consignarse la aceptación de la comunidad en cuanto a su aportación para el proyecto, así como los beneficiarios y la magnitud de los beneficios para cada uno de ellos. Adicionalmente se presenta un expediente técnico en el que se establecen las características, especificaciones, beneficiarios, beneficios y mercado del proyecto respectivo, el cual deberá anrobarse por la</p>	<p>Una vez realizados los estudios y establecidos los programas y proyectos a aplicar en las zonas marginadas, tanto por el propio COPLAMAR como por sus dependencias ejecutoras, la Coordinación efectúa la programación de los proyectos y las obras de tal forma que se evite la duplicación o la dispersión de las acciones.</p> <p>Una vez aprobadas las inversiones por parte del COPLAMAR, las dependencias ejecutoras ejercen el presupuesto mediante asignaciones intransferibles canalizadas por la misma Coordinación.</p>	<p>La Coordinación General del Programa participa en el establecimiento de las bases para la firma de los CUD que el presidente de la República suscribe con cada uno de los gobernadores para formalizar los acuerdos y compromisos conjuntos de inversión. En los convenios se define un apartado para Solidaridad, con objeto de que en el seno de los COPLADES se reúnan los gobiernos federal, estatal y municipal para definir, controlar y evaluar los proyectos productivos y sociales en los que participan activamente las comunidades mediante los Comités de Solidaridad. Los Comités se coordinan con las autoridades gubernamentales y los sectores sociales para definir qué obra o proyecto hacer cómo</p>	<p>Para el ejercicio de los recursos destinados a Progresá, cada uno de los participantes deberá elaborar su Programa Operativo Anual, que contenga las previsiones de gasto público que habrán de realizar para el desarrollo del Programa, considerando los objetivos y metas, y en su oportunidad el anteproyecto de Presupuesto, que se someterá a la aprobación de la H. Cámara de Diputados.</p>	<p>Para el ejercicio de los recursos destinados a Oportunidades, cada uno de los participantes deberá elaborar su Programa Operativo Anual, que contenga las previsiones de gasto público que habrán de realizar para el desarrollo del Programa, considerando los objetivos y metas, y en su oportunidad el anteproyecto de Presupuesto, que se someterá a la aprobación de la H. Cámara de Diputados.</p>

ANEXO 2

PROGRAMAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO					
Características del programa	Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER)	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	Programa Oportunidades
	<p>cabeza del sector(secretaría) correspondiente.</p> <p>En el caso de los proyectos productivos se presenta la carta de compromiso crediticio de la institución financiera que complementará con créditos refaccionarios y de avío el proyecto, apoyado por el PIDER, así como de existir necesidad de energía eléctrica.</p> <p>Las propuestas deberán ser presentadas por aquellas dependencias federales o estatales a que corresponden de acuerdo con su especialidad. Los proyectos se autorizan 20 días después de su aprobación por el COPLADE y la delegación de la SPP, la que turnará para su aprobación los anexos correspondientes a la Dirección General de Desarrollo Rural Integral de la SPP.</p>		<p>llevarlo a la práctica, en cuánto tiempo, a qué costo, con qué calidad y cómo se recuperarán y reinvertirán los apoyos financieros que se proporcionan. Anualmente, el Gobierno Federal define los criterios generales de política económica para la iniciativa de la ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, los cuales son aprobados por la Cámara de Diputados. En los criterios y en el proyecto de presupuesto se definen los lineamientos globales que guían la política económica y social que instrumenta al Plan Nacional de Desarrollo. Con base en lo anterior, los gobiernos estatales y municipales concertan sus programas productivos y de bienestar, a fin de ser incluidos en el CUD. En este documento se incorporan los proyectos y recursos que atenderán las demandas e iniciativas de las comunidades. En congruencia con estos elementos, se asignan los recursos financieros y demás apoyos directamente a las comunidades organizadas en Comités de Solidaridad.</p>		
Financiación	<p>Con cargo al presupuesto general del gobierno federal. En el caso de los proyectos productivos el financiamiento se complementa con créditos refaccionarios y de avío. En los proyectos comunitarios los beneficiarios aportan dinero, trabajo o materiales, y las comunidades beneficiadas los terrenos.</p>	<p>Una vez que los programas de acción de las zonas marginadas han sido debidamente organizados, las actividades de las dependencias ejecutoras son financiadas por las asignaciones que la SPP canaliza al sistema COPLAMAR y que son autorizadas directamente por la Coordinación. En el caso de obras físicas, los beneficiarios aportan mano de obra.</p>	<p>Solidaridad se traduce en un conjunto de proyectos de inversión que se financian de muy diversas fuentes, entre las que se cuentan las aportaciones directas de los individuos en forma de trabajo, materiales, infraestructura disponible y recuperaciones. Los recursos asignados por el presupuesto federal son el componente principal del financiamiento del programa. Los costos de operación de las instituciones públicas participantes se cargan a sus presupuestos</p>	<p>Los recursos asignados al Programa son con cargo al presupuesto general del gobierno federal.</p>	<p>Los recursos asignados al Programa son con cargo al presupuesto general del gobierno federal.</p>

ANEXO 2

PROGRAMAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO					
Características del programa	Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER)	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	Programa Oportunidades
			ordinarios, hecho por el que los recursos asignados al programa son totalmente aplicados a las prioridades y grupos de población en favor de los cuales fue creado. Los gobiernos estatales y municipales canalizan también importantes asignaciones presupuestales.		
Sistemas de Evaluación	Centralizado. Por medio de la SPP.	Centralizado. Por medio del Sistema Nacional de Evaluación y los organismos públicos fiscalizadores del gasto (SPP y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados)	Descentralizado. El programa considera cinco vertientes de evaluación: -La autoevaluación que realizan los propios beneficiarios. -La evaluación estatal desarrollada por los responsables de la operación en cada entidad federativa. -La evaluación interna es realizada por los órganos de dirección central del programa, las coordinaciones de cada programa en particular y el Comité Técnico de Evaluación. -La evaluación externa que involucra la participación de diversos grupos de intelectuales, centros de investigación, instituciones de educación superior y consultores privados. -El debate público que se da en los medios de comunicación y en la opinión pública.	La evaluación permite valorar los resultados de la intervención y cuantificar la magnitud de sus impactos, así como proponer medidas de reorientación de las acciones, mejorar la funcionalidad de los procesos y, en general aumentar la efectividad y eficiencia del uso de los recursos para el logro de los objetivos del programa. La evaluación utiliza información sobre la operación misma del programa, sobre los cambios que las beneficiarias perciben a nivel individual, familiar y comunitario, así como del conocimiento y opinión que tienen del Progreso. El propósito de la evaluación: - Medir el grado y la orientación de sus impactos, conocer las distintas fases de consolidación de los mismos, - Precisar las interrelaciones que se establecen entre los tres componentes. - La forma en que dichos vínculos se potencian entre sí, así como definir la forma en que conjuntamente estos resultados redundan en oportunidades para que las familias pobres puedan superar su condición.	La evaluación del Programa tienen como objetivo el análisis de los resultados e impactos del mismo, su costo - efectividad y operación. Asimismo, establece la base de un sistema integral de valoración que permite instrumentar ajustes en el diseño y ejecución del Programa y contribuye al cumplimiento de los objetivos y metas. Oportunidades ha sido uno de los programas más evaluados realizándosele diversos tipos de evaluación: Externa: es independiente a los ejecutores del Programa y busca reafirmar la Credibilidad e imparcialidad de los resultados. Impacto: mide y analiza los efectos del Programa sobre la población beneficiaria en el corto, mediano y largo plazos. Operativa: valora los resultados de los distintos procesos operativos e instrumentos de evaluación operativa, y en su caso, proponer, en conjunto con los actores que participan en la operación del Programa, estrategias de mejora operativa.

FUENTE: En lo que corresponde a los programas PIDER, COPLAMAR Y PRONASOL **información de** Ordóñez Barba Gerardo Manuel, " La política social y el combate a la pobreza en México", Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM y SEDESOL, México 2002. En lo que se refiere a PROGRESA y OPORTUNIDADES elaboración propia con información de las reglas de operación de los programas en cuestión.

ANEXO 3

PRESUPUESTO Y FAMILIAS BENEFICIARIAS POR ENTIDAD FEDERATIVA Y COMPONENTE DEL PROGRAMA DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES 2000-2004

ENTIDAD FEDERATIVA	2000				FAMILIAS BENEFICIARIAS	2001				
	ALIMENTARIO	EDUCATIVO	SALUD	TOTAL		ALIMENTARIO	EDUCATIVO	SALUD	TOTAL	
AGUASCALIENTES	1,878,189	2,702,246	1,808,970	6,389,405	1,280	3,067,806	4,434,159	1,651,040	9,153,005	
BAJA CALIFORNIA	3,056,410	2,673,600	3,733,870	9,463,880	2,084	8,161,187	4,218,304	2,993,568	15,373,059	
BAJA CALIFORNIA SUR	3,611,436	3,085,212	2,788,700	9,485,348	2,460	5,904,256	4,353,555	3,198,703	13,456,514	
CAMPECHE	46,388,020	58,114,176	15,443,300	119,945,496	31,638	55,852,059	78,821,413	21,989,092	156,662,564	
COAHUILA DE ZARAGOZA	30,404,622	27,515,560	10,684,870	68,605,052	20,754	40,959,253	39,928,661	13,490,845	94,378,759	
COLIMA	5,837,118	5,750,412	3,803,970	15,391,500	3,985	8,718,233	7,922,311	4,281,798	20,922,342	
CHIAPAS	423,222,030	392,989,517	106,057,704	922,269,251	288,570	504,367,025	579,649,022	166,572,785	1,250,588,832	
CHIHUAHUA	28,020,185	23,479,349	11,411,670	62,911,204	19,112	43,350,780	35,763,347	13,398,249	92,512,376	
DISTRITO FEDERAL										
DURANGO	46,076,363	50,090,104	10,991,540	107,158,007	31,378	57,420,020	69,737,159	16,726,828	143,884,007	
GUANAJUATO	172,310,897	192,495,926	65,781,787	430,586,610	117,460	218,497,206	268,381,760	79,370,109	566,249,075	
GUERRERO	280,827,624	305,767,285	99,047,523	685,642,432	191,652	325,436,322	407,404,549	131,832,010	864,672,881	
HIDALGO	158,085,826	191,366,217	57,768,506	407,220,549	107,901	180,783,517	258,911,965	70,630,508	510,325,990	
JALISCO	63,181,304	67,703,940	25,248,826	156,134,070	43,109	83,901,702	95,859,606	31,308,728	211,070,038	
MÉXICO	246,029,386	279,337,340	89,297,404	614,664,130	167,790	279,365,902	384,108,934	110,407,580	773,882,416	
MICHOACÁN DE OCAMPO	19,940,420	231,406,765	57,365,051	508,712,236	150,059	263,002,297	326,244,127	73,726,757	662,973,181	
MORELOS	28,837,014	30,099,878	10,893,264	69,830,156	19,677	40,411,058	42,794,275	12,196,231	95,401,564	
NAYARIT	55,278,979	57,200,552	17,300,550	129,783,081	37,737	63,226,859	75,746,263	19,020,921	157,994,043	
NEUVO LEÓN	24,002,862	21,506,308	12,358,790	57,867,960	16,384	29,652,421	28,438,336	15,052,356	73,143,113	
OAXACA	366,223,761	371,487,063	98,851,080	826,561,894	242,500	440,740,462	522,366,695	130,850,814	1,093,957,971	
PUEBLA	319,432,438	341,837,284	96,636,175	757,905,897	217,947	370,913,564	486,668,568	127,414,930	984,897,152	
QUERÉTARO DE ARTEAGA	56,925,611	66,326,274	25,273,405	148,525,290	38,856	67,010,459	90,576,082	31,994,565	189,581,106	
QUINTANA ROO	30,429,231	37,206,585	11,267,060	78,902,876	20,756	35,276,819	51,663,572	14,298,432	101,239,003	
SAN LUIS POTOSÍ	159,479,734	198,719,408	57,995,829	416,194,971	108,848	183,428,984	268,355,366	71,537,012	523,321,362	
SINALOA	103,393,640	105,790,159	30,821,062	240,004,861	70,568	122,207,799	147,336,295	38,994,159	308,538,253	
SONORA	40,764,433	40,485,384	14,890,200	96,140,017	27,822	51,388,790	55,508,373	18,391,775	125,288,938	
TABASCO	100,306,755	129,701,684	43,956,767	273,965,206	68,459	118,273,655	184,423,155	58,701,805	361,398,615	
TAMAULIPAS	59,215,537	60,990,363	17,276,580	137,482,470	40,387	71,058,456	86,098,711	20,581,105	177,738,272	
TLAXCALA	18,164,183	19,761,974	8,522,890	46,449,047	12,387	26,033,849	27,845,284	10,479,815	64,358,748	
VERACRUZ-Llave	447,344,294	456,083,361	151,289,953	1,054,717,608	304,860	555,397,811	622,955,532	181,946,067	1,360,299,410	
YUCATÁN	102,544,400	107,404,345	30,361,573	240,310,318	69,936	122,426,312	149,986,391	37,786,469	310,199,172	
ZACATECAS	122,663,499	123,920,748	36,885,950	283,470,197	83,644	150,544,937	178,397,960	50,114,322	379,057,219	
UNIDAD 212								176,265,924	176,265,924	
UNIDAD 611										
NIVEL CENTRAL										
TOTAL	3,753,876,201	4,002,999,999	1,225,814,819	8,982,691,019	2,560,000	4,526,779,600	5,584,800,000	1,757,205,302	11,868,784,902	

ENTIDAD FEDERATIVA	2002				FAMILIAS BENEFICIADAS A CIERRE 2002	2003		
	ALIMENTARIO	EDUCATIVO	SALUD	TOTAL		ALIMENTARIO	EDUCATIVO	SALUD
AGUASCALIENTES	11,784,745	10,760,337	4,784,249.30	27,329,331	13,943	26,277,049.00	51,606,368.00	6,006,406.11
BAJA CALIFORNIA	10,182,691	8,078,816	3,998,680.90	22,260,188	12,218	15,804,045.00	27,027,756.00	7,811,110.75
BAJA CALIFORNIA SUR	7,756,982	8,383,989	4,744,072.20	20,885,043	6,631	12,080,195.00	16,024,017.00	4,440,154.43
CAMPECHE	67,408,163	118,055,823	28,660,032.40	214,124,018	45,623	81,152,652.00	146,707,676.00	38,860,818.59
COAHUILA DE ZARAGOZA	49,909,629	57,188,336	16,007,410.90	123,105,376	35,754	69,200,263.00	91,642,648.00	20,441,635.71
COLIMA	17,133,770	12,192,636	9,400,389.30	38,726,795	16,380	25,212,594.00	32,047,054.00	15,804,759.43
CHIAPAS	763,618,463	956,997,340	235,864,021.90	1,956,479,825	495,495	870,476,142.00	1,199,513,172.00	264,332,300.28
CHIHUAHUA	54,742,002	62,974,450	15,614,098.00	133,330,550	40,216	71,091,075.00	97,862,405.00	33,373,273.28
DISTRITO FEDERAL								
DURANGO	74,578,697	96,123,479	22,997,173.20	193,699,349	58,085	102,853,236.00	141,155,267.00	37,843,963.57
GUANAJUATO	273,013,876	369,968,746	160,769,809.40	803,752,431	192,475	337,489,154.00	500,305,705.00	113,595,888.75
GUERRERO	388,768,944	566,130,993	242,840,038.90	1,197,739,976	274,322	483,248,096.00	750,118,939.00	177,115,494.51
HIDALGO	231,720,702	346,394,879	99,685,782.60	677,801,364	170,020	313,528,348.00	484,446,787.00	128,812,452.68
JALISCO	119,453,385	138,996,954	72,984,913.50	331,435,253	79,805	138,600,109.00	198,240,240.00	62,517,231.62
MÉXICO	394,558,722	538,572,736	272,157,707.60	1,205,289,166	298,786	486,870,403.00	705,385,269.00	200,675,823.47
MICHOACÁN DE OCAMPO	376,930,668	491,809,313	117,507,508.00	986,247,489	266,754	463,303,514.00	637,636,162.00	147,972,792.27
MORELOS	85,117,291	96,711,306	50,854,720.60	232,683,318	69,174	122,330,363.00	181,003,218.00	36,914,615.19
NAYARIT	70,856,660	104,886,358	28,204,339.30	203,947,357	48,704	83,582,696.00	127,652,788.00	30,804,821.53
NEUVO LEÓN	36,362,935	37,761,127	22,331,078.60	96,465,141	24,161	43,087,778.00	48,242,682.00	18,165,969.55
OAXACA	589,986,738	827,230,269	239,966,317.50	1,657,183,325	396,728	699,537,869.00	996,941,896.00	226,219,881.13
PUEBLA	435,777,328	694,861,847	186,889,167.80	1,317,528,343	321,894	567,863,735.00	860,466,812.00	196,353,682.04
QUERÉTARO DE ARTEAGA	92,402,386	123,811,717	58,015,763.60	274,229,867	67,854	117,575,318.00	174,622,129.00	53,231,239.11
QUINTANA ROO	54,843,801	77,337,319	32,906,120.00	165,087,240	43,550	75,156,323.00	121,633,901.00	25,560,616.45
SAN LUIS POTOSÍ	212,633,352	353,250,257	67,182,491.20	633,066,100	148,101	259,526,371.00	434,614,682.00	103,843,941.88
SINALOA	155,097,104	238,046,506	65,458,046.90	458,601,657	98,572	181,801,691.00	311,677,171.00	67,380,088.39
SONORA	70,680,281	89,044,482	40,851,674.50	200,576,438	60,841	104,992,656.00	143,909,633.00	34,758,578.47
TABASCO	168,540,611	301,947,114	117,439,841.20	587,927,566	117,067	205,808,001.00	393,505,474.00	95,986,491.56
TAMAULIPAS	90,687,856	117,699,869	39,815,527.60	248,203,253	73,983	123,520,875.00	181,354,539.00	42,942,713.40
TLAXCALA	42,907,967	52,296,377	26,766,421.30	121,970,765	35,460	61,531,965.00	96,631,915.00	23,941,411.10
VERACRUZ-Llave	717,364,467	1,004,693,281	278,341,812.40	2,000,399,560	499,641	876,607,340.00	1,289,586,066.00	283,482,775.97
YUCATÁN	162,538,487	234,289,645	55,508,922.70	452,337,055	118,405	204,503,705.00	300,080,430.00	64,079,274.63
ZACATECAS	168,257,997	231,703,699	58,792,873.80	458,754,570	109,358	198,579,159.00	257,876,094.00	69,355,423.84
UNIDAD 212								
UNIDAD 611			122,658,992.90	122,658,993				
NIVEL CENTRAL								70,960,847.31
TOTAL	5,995,616,700	8,368,200,000	2,800,000,000.00	17,163,816,700	4,240,000	7,423,192,720.00	10,999,518,895.00	2,703,586,477.00

ANEXO 3
PRESUPUESTO Y FAMILIAS BENEFICIARIAS POR ENTIDAD FEDERATIVA Y
COMPONENTE DEL PROGRAMA DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES
2000-2004

ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL	FAMILIAS BENEFICIADAS CIERRE DE 2003	2004				
			COMPONENTE			TOTAL	FAMILIAS BENEFICIADAS CIERRE 2004
			ALIMENTARIO	EDUCATIVO	SALUD		
AGUASCALIENTES	83,889,823.11	15,009	35,083,551.00	62,243,815	17,486,775	114,814,141	26,500
BAJA CALIFORNIA	50,642,911.75	9,027	20,745,066.00	31,327,728	10,706,549	62,779,343	17,439
BAJA CALIFORNIA SUR	32,544,366.43	6,900	14,414,276.00	19,685,921	6,738,142	40,838,339	10,500
CAMPECHE	266,721,146.59	46,353	94,329,935.00	152,904,818	43,427,483	290,662,236	57,000
COAHUILA DE ZARAGOZA	181,284,546.71	39,526	77,204,291.00	97,423,182	32,599,378	207,226,851	46,500
COLIMA	73,064,407.43	14,401	28,217,242.00	33,939,384	14,947,476	77,104,102	18,000
CHIAPAS	2,334,321,614.28	497,201	963,280,753.00	1,304,318,864	358,287,195	2,625,886,812	557,627
CHIHUAHUA	926,326,753.28	40,606	93,779,608.00	112,576,947	47,377,496	253,734,051	69,157
DISTRITO FEDERAL			15,840,000.00	12,240,242	15,868,750	43,948,992	25,000
DURANGO	281,852,466.57	58,748	118,702,012.00	161,940,539	49,018,661	329,661,212	74,114
GUANAJUATO	951,390,747.75	192,768	379,911,386.00	548,255,263	133,120,346	1,061,286,995	230,001
GUERRERO	1,410,482,529.51	276,023	529,227,172.00	798,296,079	172,003,205	1,499,526,456	305,000
HIDALGO	926,787,587.68	179,082	341,667,570.00	512,199,744	136,183,073	990,050,387	195,000
JALISCO	399,357,580.62	79,166	187,182,565.00	245,608,026	79,157,321	511,947,912	144,094
MÉXICO	1,392,931,495.47	278,092	596,003,246.00	825,251,689	248,851,253	1,670,106,188	395,265
MICHOACÁN DE OCAMPO	1,248,912,468.27	264,631	506,908,499.00	673,386,733	212,080,005	1,392,375,237	285,178
MORELOS	340,248,196.19	69,873	133,000,408.00	194,497,475	50,319,465	377,817,348	75,000
NAYARIT	242,040,305.53	47,741	86,539,425.00	130,778,494	34,932,986	252,250,905	50,098
NUEVO LEÓN	109,496,429.55	24,611	62,269,321.00	62,405,073	27,765,117	152,439,511	48,877
OAXACA	1,922,699,646.13	399,564	759,249,995.00	1,060,663,675	270,867,194	2,090,780,864	420,000
PUEBLA	1,624,684,229.04	324,354	633,046,512.00	964,456,620	238,279,171	1,835,782,303	376,000
QUERÉTARO DE ARTEAGA	345,428,686.11	67,157	130,982,640.00	192,265,979	54,424,971	377,673,590	74,400
QUINTANA ROO	222,350,840.45	42,928	79,506,375.00	129,736,030	24,556,091	233,798,496	45,500
SAN LUIS POTOSI	797,984,994.88	148,237	296,808,496.00	475,188,343	124,360,103	896,356,942	175,000
SINALOA	560,858,950.39	103,842	205,663,813.00	322,341,692	73,363,672	601,369,177	124,217
SONORA	283,660,867.47	59,970	109,473,877.00	151,996,659	35,058,839	296,529,375	64,500
TABASCO	695,299,966.56	117,554	244,496,185.00	421,924,672	93,018,345	759,439,202	150,000
TAMAULIPAS	347,818,127.40	70,553	141,991,568.00	190,826,741	48,671,401	381,489,710	85,600
TLAXCALA	182,105,291.10	35,146	75,878,002.00	111,999,891	27,966,765	215,844,658	49,959
VERACRUZ-LLAVE	2,449,676,181.97	500,703	963,189,695.00	1,401,420,089	353,807,357	2,718,417,141	556,337
YUCATÁN	568,663,409.63	116,809	224,227,949.00	315,788,817	91,938,933	631,955,699	127,800
ZACATECAS	525,810,676.84	113,425	216,571,067.00	269,930,076	85,035,412	571,536,555	120,337
UNIDAD 212							
UNIDAD 611							
NIVEL CENTRAL	70,960,847.31				78,681,070	78,681,070	
TOTAL	21,126,298,092.00	4,240,000	8,365,392,500.00	11,987,819,300.00	3,290,900,000	23,644,111,800	5,000,000

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados LIX legislatura "Programa Oportunidades", México D.F. diciembre 2004.

FUENTES

BIBLIOGRÁFICAS

Arcos Arturo, "Actualidad del pensamiento de Mostesquieu", en Textos Clásicos Comentados para un fin de siglo, Colegio Nacional de Ciencia Política y administración pública, México 1999, p.109

Aristóteles, "La Política", versión de Antonio Gómez Robledo, 2da. Edición, México, D.F. 2000, p. 250.

Arteaga Basurto Carlos y Solís Sn. Vicente Silvia (coords), " La Política Social en la transición", México 2001, Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM, Plaza y Valdés Editores, p.570.

Bailleres Helguera Enrique, Comentando un texto clásico de Juan Jacobo Rousseau: el contrato social, en Textos Clásicos Comentados para un fin de siglo, Colegio Nacional de Ciencia Política y administración pública, México 1999, p.123.

Banco Interamericano de Desarrollo, "Reducción de la Pobreza y Fortalecimiento del Capital Social y la Participación: la Acción Reciente del Banco Interamericano de Desarrollo", 20 de septiembre de 2001, p. 17.

Banco Mundial México, " La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno", México 2004, p. 288.

Bazdresch Parada Miguel, "Política Social desde abajo una mirada complementaria".

Bobbio Norberto, "Estado, Gobierno y Sociedad", México 1994, FCE, p. 243.

Boltvinik Julio y Damián Araceli, " Derechos humanos y la medición oficial de la pobreza en México", Colmex, México D.F., Enero/marzo 2003, CIEAP/UAEM.

Boltvinik Julio y Hernández Laos Enrique, " Pobreza y Distribución del Ingreso en México", México 2000, edit. Siglo XXI, segunda edición, p. 354.

Boltvinik Julio, "Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México: el PROGRESA / OPORTUNIDADES", en La pobreza en México y el Mundo realidades y desafíos, siglo XXI editores, 2004, p.337.

Borgianni Elizabete y Montañó Carlos (coords.) "La política Social hoy", Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social, Brasil 2000, Cortez Editora, traducción Alejandra Pastorini, p. 259.

Campos Julieta, “¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela de la nación”, México, Aguilar, 1995, p. 688.

Casas Rosalba, “Las políticas sociales de México en los años noventa”, México, UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés, 1998, p.511.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de diputados LIX legislatura, “Programa Oportunidades”, México D.F., diciembre 2004.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Convención Internacional de Trabajo Social del 25 al 28 de agosto de 1998, en revista de trabajo social suplemento”, Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM, 27 de agosto de 1998.

Cortes Cáceres Fernando, Hernández Daniel, Hernández Laos Enrique, Székely Pardo Miguel, Vera Llamas Hadid, “Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX, en serie documentos de investigación 2, Sedesol, México, D.F., Agosto 2002.

Coudouel A, Hentschel J., “Datos y medición de la pobreza”, borrador para comentarios, abril 24 de 2000.

Damián Araceli, “Adjustment, poverty and employment in México”, Centro de Estudios de México en la Unión Europea, Burlington: Ashgate, 2000.

De Torres Manuel, “Teoría de la Política Social”, España 1954,segunda edición, p. 276.

Escobar Agustín, “Progresos y cambio social en el campo en México”, ponencia del seminario “Teorías vigentes sobre el combate a la pobreza”, Universidad de Guadalajara- ITESO, agosto, 1999.

Feres Juan Carlos y Mancero Xavier, “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura”, División de Estadística y proyecciones Económicas, CEPAL, Santiago de Chile, enero 2001, p. 45.

Fernández Casio Luiselli, “El Sistema Alimentario Mexicano”, en Documentos de Trabajo para el Desarrollo Agroindustrial, núm. 6, SARH, 1981.

Fleury Sonia, “Política Social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa”, Buenos Aires ,Centro de Documentación en Políticas Sociales, 1999.

Fraga Gabino, Derecho administrativo, México D.F., edit. Porrúa, 1968, p. 514.

Franco Rolando (coord.), “Sociología del Desarrollo, Política Social y Democracia”, México 2001, edit. Siglo XXI en coedición con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), p. 433.

Franco Rolando, " los Paradigmas de la Política Social en América Latina", Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM, 2da. Edición, México D.F. 2001, p.570.

Gallardo Gómez Luis Rigoberto y Joaquín Osorio Goicoechea (coord.), Los rostros de la pobreza, el debate, Tomo I, México, Universidad Iberoamericana, ITESO, edit, Limusa, 2001, p. 214.

García Cirilo H., "Algunas comparaciones entre la génesis y el desarrollo de la política social en Chile y México", en Políticas Sectoriales: Tendencias Actuales, Tomo I, México, edit. López Estrada, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, 1999, p.303.

Garretón Manuel Antonio, "Igualdad, Ciudadanía y Actores en las Políticas Sociales", en "Sociología del Desarrollo, Política Social y Democracia", edit, siglo veintiuno, en coedición con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sa. de cv.,

González Tiburcio Enrique, " Deterioro y crisis de un estilo de Política Social", en Reforma del Estado y Política Social, México, INAP, 1991, p.127.

Guerrero Orozco Omar, "Principios de Administración Pública",

Guevara Sanginés Alejandro, "Programas de alivio a la pobreza en México: un ejercicio de evaluación", en Gabriel Martínez (comp.), Pobreza y política social en México, ITAM-FCE, México 1997, p.355.

Hobbes Thomas, "Leviatán", México, FCE, 1ra. 1982, p.140

Instituto de Estudios Sociales, " Reducir la Pobreza: ¿Se puede? Experiencia con las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina, Proyecto Comisionado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Diciembre 2003, p.18.

Kliksberg Bernardo (comp..), Pobreza, un tema impostergable", México, FCE, PNUD, CLAD, 1993. p.432.

Kliksberg Bernardo, "Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: desmontando mitos",

Kliksberg Bernardo, "La escalada de la pobreza en América Latina".

Lerner Bertha, El debate sobre las políticas sociales y sobre los programas de focalización contra la pobreza como una nueva modalidad de política social, en América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza, México 1996, edit. Porrúa, p. 94.

López Liévano Julio Agustín, Apuntes de Hegel: la fenomenología del espíritu, en Textos Clásicos Comentados para un fin de siglo, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, 1999, p.149.

Monroy B. Mario, "La política social de Zedillo en la prensa mexicana", en la política social de Ernesto Zedillo A DOS Años ", Valencia Lomelí Enrique coordinador, p. 185-1999.

Montagut Teresa, “ Política Social una Introducción”, Barcelona, edit. Ariel S.A., septiembre 2000, p. 208.

Montesquieu, “ El Espíritu de las Leyes”, México D.F., Porrúa, décima edición, 1995, p. 453.

Ojeda Mario, “Desarrollo Sostenible y Reforma del Estado en América Latina y el Caribe”, México, Colegio de México y UNAM, 1995.

ONU-CEPAL-INEGI, “ Magnitud y evolución de la pobreza en México”, informe metodológico, México 1993, p.286.

Ordóñez Barba Gerardo Manuel, “ La política social y el combate a la pobreza en México”, México 2002, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM y SEDESOL.

Porrúa Pérez Francisco, Teoría del Estado, México, edit. Porrúa, 1997, vigésima novena edición, p. 519.

Ribeiro Ferreira Manuel y López Estrada Raúl Eduardo, “Políticas Sociales Sectoriales: Tendencias Actuales”, Tomo I, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey México 1999, p. 303.

Román Morales Luis Ignacio y Aguirre Reveles Rodolfo, “Economía política y política social frente a la pobreza en México”, en Los rostros de la pobreza, el debate, Tomo I, México, Universidad Iberoamericana, ITESO, edit. Limusa, 2001, p. 214.

Rousseau Jean Jaques, “El Contrato Social”, Colombia, Linotipo, 1979, p.157.

Secretaría de Desarrollo Social, “ Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar”, en serie de documentos de Investigación, Comité Técnico para la medición de la pobreza, México, D.F., Julio 2002.

Secretaría de Desarrollo Social, “La política social y el combate a la pobreza en México” en <http://www.sedesol.gob.mx/desreg/supob.html>, México, 19 de junio de 2000, p.1

Sobrino J. y C. Garrocho, “Pobreza, política social y participación ciudadana”, p. 312.

Solís de Alba Ana Alicia, Enrique García Márquez y Max Ortega (Coordinadores), “ El último gobierno del PRI balance del sexenio Zedillista”, México D.F., edit. Itaca, 2000, p. 253.

Spicker Paul, “Poverty and Social Security”, Routledge, London, 1993.

Torres Manuel, “Teoría de la Política Social”, España 1954, 2da edición, Aguilar S.A. de Ediciones Madrid, p.276.

Trejo Guillermo y Jones Claudio (coords.), “ Contra la pobreza: por una estrategia de Política Social” , México 1993, 1era. edición, Cal y Arena, p.309.

Trejo Guillermo y Jones Daudio, " Diagnóstico de la pobreza y la desigualdad de México", México, FCE, 1993.

Uvalle Berrones Ricardo, "Las transformaciones del Estado y la Administración Pública, en la sociedad contemporánea", México D.F., IAPEM, p. 214.

Valencia Lomelí Enrique (coord.) "A dos años: la política social de Ernesto Zedillo", México. Red Observatorio Social, 1997, p. 297.

Villarespe Reyes Verónica Ofelia, "La solidaridad: Beneficencia y Programas pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México", México D.F. 2001, edit. Porrúa, p.75.

HEMEROGRÁFICAS

Revistas

Acosta Córdova Carlos y Pérez Mónica," Ni Sedesol ni los gobiernos estatales tienen acceso a las cifras oficiales de la pobreza; vienen muy duros los datos", en Proceso, núm. 1134, México, D.F., 26 de julio de 1998, p. 6.

Banco Nacional de Comercio Exterior, "Sector Agropecuario" en Revista Comercio Exterior, núm. 6, julio de 1980.

Boltvinik Julio, "La medición de la pobreza en América Latina", en Comercio Exterior, vol. 41, núm.5. México, mayo 1991, p.6.

Del Val Blanco Enrique, " Desarrollo Social y Programas de Combate a la Pobreza", Conferencia Magistral en la Escuela de Trabajo Social, UNAM, 27 de agosto de 1998, p. 24.

Del Val Blanco Enrique, " Política social y combate a la pobreza en México" Colegio Nacional de Economistas, el economista mexicano, México, D.F., Vol. 1, Núm. 4, Octubre-Diciembre de 1997. p.282.

Dresser Denisse, "Aturdida y confusa: la política social en México desde el levantamiento de Chiapas" en El Cotidiano, mayo-junio, 1996, p. 12.

Gómez de León José, "El Programa de Educación, Salud y Alimentación: Progresá", Colegio Nacional de Economistas, el economista mexicano, México, D.F., Vol. 1, Núm. 4, Octubre-Diciembre de 1997, p.282.

Incháustegui Teresa, "Asistencia, pobreza y política social: del liberalismo al neoliberalismo", en El Economista Mexicano, núm.4 octubre-diciembre de 1997.

Uvalle Berrones Ricardo, "El papel del Estado en los procesos actuales", en Gobiernos, Revista de la Secretaría de Gobernación, 1994, agosto-septiembre, núm. 3, p.53.

Zermeño Fabiola y Moisés Domínguez, Estado y políticas de combate a la pobreza en México: algunas reflexiones para la comprensión de Progres, El Cotidiano, año 16, núm.99, enero-febrero, México,2000, p. 16-17.

Ziccardi Alicia, "Pobreza, Territorio y políticas Sociales" en revista de sociología, núm. 4, vol. 61, octubre- diciembre de 1999, p.113.

Periódicos

El Financiero
La Jornada
El Nacional
El Universal
Reforma

DOCUMENTALES

COPLAMAR, 1983, p. 9-11

"Decreto de la creación del PROGRAMA DE Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)", en el Diario Oficial de la Federación, 8 de agosto de 1997.

"Lineamientos generales para la operación del programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)", 26 de febrero de 1999.

Luiselli Fernández Casio, "El Sistema Alimentario Mexicano", en Documentos de Trabajo para el Desarrollo Agroindustrial, núm. 6, SARH, 1981.

"Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades," Secretaría de Desarrollo Social, México, D.F. 2004, pág. 69.

"Segundo Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo"(1996).

Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, Gobierno de la República, Diario Oficial de la Federación, miércoles 30 de mayo de 2001, p. 6-128.

Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000", Gobierno de la República.

Secretaría de Desarrollo Social "Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006", México, D.F. 2001.

Secretaría de Desarrollo Social, "Programa Nacional de Solidaridad", 1991, p. 75-83.

Secretaría de Desarrollo Social, "Procesos Generales para la Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2004," www.oportunidades.gob.mx.

Secretaría de Desarrollo Social, “Programa Institucional Oportunidades 2002-2006”, Sedesol, México D.F. 2003.

Secretaría de Desarrollo Social, “Programa para Superar la Pobreza 1995-2000”. 19 de junio de 2000.

Secretaría de Desarrollo Social, “Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2004”, www.oportunidades.gob.mx.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, “Glosario de Términos Administrativos”

Zedillo Ernesto, “II Informe de gobierno”, Texto completo del mensaje a la nación pronunciado el 1º de septiembre de 1996.