



Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Combate a la Pobreza, Capacidades Básicas y Desarrollo Humano
(El caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades)

Tesis que para obtener el título de Licenciado en
Ciencias Políticas y Administración Pública
(Especialidad Administración Pública)

PRESENTA:

JAVIER ORTEGA VELEZ

Director de tesis:
Dr. Ramiro Carrillo Landeros



Ciudad Universitaria, México, D.F.

2006.



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.

A mi familia:

Javier
Hilda
Mario
César

A la Dra. Ma. Martha Pérez Bernabé

A mis Maestros

A todos mis Amigos

y por supuesto, a mí

Agradezco sinceramente al Lic. Sócrates R. Castillo Franco por las exhaustivas revisiones realizadas a esta investigación y la información que desinteresadamente me proporcionó desde que escribí la primera letra de la misma, e incluso antes de que ello ocurriera, y hasta su conclusión, a quien conocí durante la realización de mi servicio social en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol).

Al Dr. Ramiro Carrillo Landeros agradezco de manera muy especial su inteligente y estricta dirección, sin la cual, la realización de este trabajo hubiera sido por demás difícil. Igualmente agradezco al Lic. Adán Arenas, quién en todo momento se mantuvo al tanto de la realización de este trabajo para brindarme sus pertinentes y valiosos consejos.

“Si tus ancestros te legaron tradición de gloria y honra, deber tuyo es corresponder en demasía a que ni una ni otra se acabe y se manche; empero si te legaron miseria y ruina, deber tuyo es realizar lo que ellos no pudieron, más la parte que a ti te corresponde”.

Principio no. XXXVII del “Ideario” del Pentatlón Deportivo Militarizado Universitario.

Índice

Preámbulo	7
I. Marco Teórico Conceptual	14
1.1 El Estado	14
1.2 El Gobierno	15
1.3 La Administración Pública	16
1.4 La Política Social	19
1.5 Pobreza, Capacidades Básicas y Desarrollo Humano	20
1.6 El Estado mexicano	24
1.7 El Gobierno mexicano	25
1.8 La Administración Pública de México	25
1.9 La Política Social de México	26
1.10 La Pobreza en México	29
1.11 Combate a la pobreza en México: Estrategia Contigo	31
1.12 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	33
1.13 La evaluación del Programa	37
II. Diagnóstico situacional	39
2.1 Magnitud de la pobreza en México	39
2.2 Situación de las Capacidades Básicas en México según el Índice de Desarrollo Humano (IDH)	43
2.3 Situación del Desarrollo Humano en México	44
2.4 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	49
2.5 Beneficios Oportunidades	51
2.6 Beneficiarios	56
2.7 De las áreas geográficas en las que opera	58
2.8 La evaluación del Programa	59
2.9 Evaluación externa 2002	60
2.10 Evaluación externa 2003	63
2.11 Evaluación externa 2004	67
III. Problemática del Desarrollo Humano y el Combate a la Pobreza	70
3.1 Respecto de la elección del método de medición de la pobreza	70
3.2 Selección de Beneficiarios	75

3.3 El impacto del Programa: su evaluación	76
3.4 De las carencias del Programa	80
3.4.1 Educación	80
3.4.2 Salud	82
3.4.3 Patrimonio	83
3.5 Reflexiones de instancias ajenas al gobierno federal acerca de Oportunidades	84
3.6 Respecto del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2003	87
3.7 ¿Reducción de la pobreza extrema?	91
IV. Consideraciones y propuesta	94
4.1 Del Estado mexicano	94
4.2 De la estrategia de combate a la pobreza	96
4.3 Hacia una medición integral de la pobreza	98
4.4 Líneas y umbral de pobreza	100
4.5 Necesidades básicas e ingreso	103
4.6 Los límites de las Capacidades Básicas	108
4.6.1 Educación	109
4.6.2 Salud	112
4.6.3 Patrimonio	114
4.7 Hacia el Pleno Desarrollo Humano	114
V. Conclusiones	117
Bibliografía	125

Preámbulo

El combate a la pobreza en México es una tarea impostergable, no sólo porque existe un gran número de personas que vive en tal condición, sino porque aumenta día con día, y las políticas y programas implementados por el gobierno no dan los resultados esperados. La calidad de vida de la mayor parte de la población disminuye continuamente y de manera drástica, haciendo manifiesta la ineffectividad de las acciones en materia de política social para combatir la pobreza y dotar a los individuos -sobre todo a la parte mas desfavorecida-, de las capacidades básicas que les permitan procurarse los satisfactores más elementales.

Un trabajo de esta naturaleza debe ser realizado por profesionales capaces de comprender la problemática que implica un estudio de tal magnitud. Ello exige la participación de los especialistas de la Ciencia Política y la Administración Pública, pues cuentan con las herramientas teóricas y metodológicas para el caso, al tener vocación para el servicio público y compromiso con la sociedad para la implementación de acciones en materia de combate a la pobreza.

Un país en el que sus recursos se administran deficientemente tiene pocas posibilidades de desarrollar las capacidades de su gente, y por lo tanto, de lograr su pleno desarrollo. Mientras la gran mayoría de la población no tenga lo suficiente para satisfacer sus necesidades elementales y otro tanto más sobrevive sin cubrirlas, encontrándose por ello en situación de extrema pobreza, no habrá oportunidad para alcanzarlo. Todo ello resultado de la equivocada actuación del gobierno que aunque intenta dar soluciones no lo logra por falta de una política social que responda a las necesidades de los ciudadanos y que contribuya a elevar su calidad de vida. Son muchas las variables que intervienen para que un país alcance el desarrollo y el grado de dificultad para manejarlas es amplio; sin embargo, es posible lograrlo con políticas acordes a la realidad nacional, tomando en consideración las prioridades y el uso adecuado de recursos. Cambiar el estado en que se encuentra la gran mayoría de mexicanos es responsabilidad de la Administración Pública.

La investigación se enfoca en la revisión del mecanismo de medición de la pobreza adoptado por el gobierno federal, en tanto que las estimaciones derivadas de su aplicación sirven para orientar las acciones de combate a la pobreza, tales como el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* que implementa la Secretaría de Desarrollo Social, con la finalidad de determinar su efectividad en la formación de las capacidades básicas que la población en situación de pobreza extrema requiere para dejar de ser pobre y alcanzar el pleno desarrollo humano, entendido como la expansión de las libertades humanas.

El tema de la pobreza en México ha sido ampliamente estudiado; sin embargo, en ninguno de los aproximadamente 100 trabajos sobre política social y pobreza de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, se considera el desarrollo de las *capacidades básicas* como un elemento para alcanzar el pleno desarrollo humano en tanto eje central de las investigaciones, y aunque algunas analizan *Oportunidades*, cuyo propósito es dotar a la población en situación de pobreza extrema de los satisfactores básicos que requieren para mejorar su situación, no plantean la poca utilidad que reporta - en términos de ingreso monetario y desarrollo humano-, la posesión de las capacidades básicas a las personas cuando el ambiente que les rodea no favorece la creación de oportunidades para su aprovechamiento. De ahí la necesidad de revisar las acciones que se implementan en materia de combate a la pobreza, específicamente el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*.

La pobreza es uno de los obstáculos principales que enfrenta México y ocupa un lugar muy importante en la agenda gubernamental y de la sociedad en su conjunto. La ausencia de capacidades básicas impide a cualquier individuo insertarse en la sociedad a través del ejercicio de su voluntad y se manifiesta a través de diversas formas que contribuyen a deteriorar la calidad de vida de quienes la padecen. Esta ausencia cobra importancia en la medida en que procesos como la globalización, la competencia internacional y los grandes avances científicos y tecnológicos en aras del desarrollo económico, exigen el incremento cada vez mayor de las capacidades humanas, colocando a un gran

número de personas en desventaja, pues no todas logran desarrollarlas de tal modo que puedan competir exitosamente en el mercado de trabajo.

Tal situación implica que más de la mitad de la población carezca de los ingresos suficientes para acceder a niveles mínimos de salud, alimentación, vivienda y educación, que su medio ambiente esté deteriorado y continúe esa tendencia, que tenga pocas posibilidades de empleo productivo y una creciente caída de su calidad de vida al no satisfacer requerimientos mínimos de bienestar, pues en general carecen de bienes muebles o inmuebles, tienen ingresos bajos y una educación precaria o inexistente en algunos casos, son productores de pocos recursos, tienen bajos niveles de productividad y pocas posibilidades de retener un porcentaje importante del valor que genera su trabajo. Esta población se distribuye irregularmente tanto en las ciudades como en el campo y ocupan las tierras con los más bajos niveles de productividad y los más altos índices de siniestralidad y la forman familias numerosas por una inadecuada planificación familiar y cuyos hijos padecen las enfermedades llamadas de la pobreza, que en muchos casos ocasionan daños permanentes e irreparables.

En materia de ocupación, la tasa de desempleo abierto no disminuye, y gran parte de la población ocupada tiene bajos niveles de productividad, por lo tanto, percibe mínimos niveles de ingreso; en materia de educación, existe un alto porcentaje (casi el 10%) de analfabetos. El promedio de escolaridad de la Población Económicamente Activa (PEA) a nivel nacional es de poco más de siete años; en cuanto a la salud, a pesar de que la esperanza de vida se incrementó hasta superar los 70 años, existen alrededor de 10 millones de mexicanos al margen de los requerimientos mínimos de salubridad e higiene; en vivienda, el déficit nacional es de alrededor de 5 millones de viviendas. La desnutrición infantil persiste en zonas rurales y urbanas; el fenómeno demográfico adquiere gran relevancia a corto y mediano plazo, puesto que la tasa de crecimiento disminuyó por el efecto de la reducción de la tasa de natalidad, pero la tasa de mortalidad también lo hizo por el efecto del crecimiento en la esperanza de vida, manteniéndose una tasa de crecimiento

demográfico activa. Ello significa demandas sociales que difícilmente podrán ser atendidas de continuar estancado el crecimiento económico.

Por ello, como una parte importante de la política social actual, en aras de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones a toda la población para el pleno disfrute de los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elevar los niveles de bienestar de los mexicanos y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza, se implementan programas sociales con los que se pretende dotar a la población en condiciones de pobreza de las *capacidades básicas* que le permitan hacer frente a su situación y contribuir efectivamente al desarrollo nacional. Dado el planteamiento anterior, esta investigación establece cuatro hipótesis orientadas a dar una idea de la posible solución del problema que se formuló en los párrafos precedentes.

1.- La pobreza podrá superarse si se dota de capacidades básicas a las personas en esta situación y el contexto económico favorece la creación de oportunidades -empleo- para que se incorporen a la actividad productiva a cambio de un ingreso suficiente para satisfacer todas sus necesidades básicas.

2.- Para que la lucha contra la pobreza en México sea efectiva es necesario que las instituciones responsables de la definición y estimación del fenómeno lo hagan apegándose a la realidad y dejen de utilizar métodos que subestimen la magnitud del fenómeno.

3.- Para que la identificación de las personas en situación de pobreza extrema -y en consecuencia, la atención de los programas sociales-, sea apegada a la realidad es necesario que se consideren como pobres extremos a todas aquellas personas que se encuentren debajo de la Línea de Pobreza de Capacidades que utiliza Sedesol y no solamente a quienes están por debajo de la Línea de Pobreza Alimentaria.

4.- Abatir la pobreza y la pobreza extrema en México no es condición suficiente para que una persona alcance el pleno desarrollo humano, se requiere que

cuenta con sus capacidades básicas plenamente desarrolladas, además de una serie de capacidades que le permitan incorporarse a todos los ámbitos de la vida en sociedad (político, económico, cultural, religioso, etc.).

Tales hipótesis fueron confirmadas con la presente tesis, mismas que se estructuran bajo el siguiente orden:

En el primer capítulo del presente trabajo se presentan las consideraciones teórico-conceptuales sobre las cuales se sustentan los argumentos con los que se hace referencia al ente dentro del cual tiene lugar toda actividad humana: el Estado. Se definen los conceptos de Gobierno y Administración Pública, que constituyen los mecanismos para preservarse mediante la realización de acciones orientadas en muy diversas direcciones. Enseguida se establecen las premisas que orientan el tratamiento que se da al fenómeno de la pobreza mediante las acciones de política social encaminadas en tal sentido. Se establecen las consideraciones que dan forma a su definición y estimación bajo el enfoque de las capacidades básicas y se establecen las condiciones mínimas para que una persona alcance el pleno desarrollo humano entendido fundamentalmente como la expansión de las libertades humanas. Las consideraciones aquí planteadas respecto de la definición del fenómeno de la pobreza aplican para el caso mexicano.

Finalmente, se identifican las directrices que rigen en México en materia de política social, así como el mecanismo de medición de la pobreza adoptado de manera oficial. Se exponen algunas ideas que ponen de manifiesto la dificultad para la estimación del fenómeno dada la diversidad de métodos y la enorme diferencia que hay entre unos y otros.

La *Estrategia Contigo*, mecanismo integrador en materia de política social, contempla en sus cuatro vertientes: ampliación de capacidades, generación de oportunidades de ingreso, formación de patrimonio y provisión de protección social. Dentro de la primera se examina el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, instrumento central en materia de combate a la pobreza en México. Este programa contempla desde su diseño un mecanismo de

evaluación externa que de manera permanente verifica su impacto en la población a la que se dirigen los apoyos que otorga. La población a la que atiende es de alrededor de 25 millones de personas, tanto en el medio urbano como el rural.

En el segundo capítulo se expone la situación actual que priva en el país respecto de la pobreza. En primer término se plantea la dificultad que significa su estimación con diversos métodos que arrojan cifras diferentes. Se hace un recorrido sintetizado de los cálculos de la pobreza que van desde la realización de los primeros trabajos en la década de los sesenta hasta el establecimiento del *Método Oficial de Medición de la Pobreza*. Se expone enseguida la situación que guarda la población mexicana, según el Informe de Desarrollo Humano 2002 del PNUD, respecto de sus *Capacidades Básicas*, misma que permite conocer el estado del Desarrollo Humano en que se encuentra el país en ese momento. Luego, se revisan los resultados arrojados por las últimas evaluaciones externas realizadas al *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, mismos que muestran su impacto en la población a la que beneficia mediante la entrega de dinero en efectivo, suplementos alimenticios, becas escolares, etc. Lo cual constituye el diagnóstico situacional del presente trabajo, que permite, junto con el primer capítulo, identificar y exponer aquellos elementos que se considera constituyen las barreras que impiden la disminución del fenómeno de la pobreza.

En el tercer capítulo se presenta en primera instancia, la deficiente estimación de la pobreza por el método adoptado de manera oficial, misma que deriva del reconocimiento de un número menor de pobres y se exponen algunos argumentos respecto de la relación entre el gobierno federal y las instituciones que realizan las evaluaciones externas del *Programa*, cuyos apoyos contribuyen a la clasificación de México como un país con desarrollo humano alto, toda vez que las capacidades que contemplan los informes de desarrollo son las mismas de *Oportunidades* y se muestran algunas observaciones realizadas por organismos y gobiernos extranjeros en las que han expresado, por lo general, que el combate a la pobreza se está orientando

adecuadamente. Se plantea, finalmente, que la reducción de la pobreza extrema anunciada recientemente no necesariamente tuvo lugar.

Finalmente, en el capítulo cuatro se exponen ideas que a manera de propuesta, tienen la intención de aportar elementos para solucionar la problemática encontrada. En primera instancia, se hacen algunas reflexiones acerca de la forma en que se plantean las acciones de política social por parte del gobierno federal, del mecanismo de medición de la pobreza en México, de la utilización de un método distinto y más adecuado, dada la subestimación de pobres que tiene lugar con la utilización del método oficial, o en su defecto, continuar la medición de la pobreza con el método de líneas de pobreza pero, considerando la modificación de éstas para que las personas cuenten con las capacidades que requieren para dejar de ser pobres pero, teniendo en cuenta que un buen aprovechamiento de éstas depende en gran parte del entorno que las rodea, toda vez que uno de los medios más importantes para fortalecerlas y ponerlas en práctica es el empleo.

El *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, tiene un gran impacto social, sin embargo, existen algunas limitaciones para que sus beneficiarios aprovechen adecuadamente sus nuevas capacidades en caso de ampliarse la oferta laboral.

I. Marco Teórico Conceptual

1.1 El Estado

El Estado es la institución social por excelencia, pues nace de la voluntad de un grupo de seres humanos cuya finalidad última es lograr la seguridad y bienestar general de los que deciden asociarse. Es una institución suprema que tiene plena capacidad de autodeterminación en todo lo que respecta al interés de quienes la integran. Aristóteles en “La Política” escribió acerca de una comunidad en donde el hombre puede satisfacer sus necesidades y alcanzar todas sus aspiraciones: *“Es claro, por tanto, que todas las asociaciones tienden a un bien de cierta especie, y que el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de las asociaciones, de aquella que encierra a todas las demás, y la cual se llama precisamente Estado y asociación política”*.¹

Autores como George Jellinek y Hans Kelsen, dieron lugar a una “Doctrina General del Estado”, en la que se le identifica como el *“conjunto de criterios y principios operativos que regulan la actividad, la estructura y organización de esta forma política visto como un órgano de producción jurídica, y en su conjunto, como un ordenamiento jurídico”*.² El primero sostiene que el Estado es una organización jurídico política de la sociedad, de carácter estable y permanente que asentada en un determinado territorio, está dotada de un gobierno, de un orden jurídico (Derecho) que regula la convivencia social, que goza de la libre determinación (Soberanía), y que está unida por lazos de solidaridad entre sus miembros cuya finalidad última es el bien común.³ Asimismo, afirma que el Estado debe legitimarse a través de sus fines, pues son éstos los que justifican su existencia:

¹ Aristóteles. *La Política*. (Traducción de Patricio de Azcárate). Madrid, España, Espasa – Calpe, S.A., décimo tercera edición. 1978. p. 21.

² Jellinek, George. *Teoría General del Estado*. México, Compañía Editorial Continental, segunda edición. 1958. p. 268.

³ Cfr. Jellinek, George. *Teoría General del Estado*.

- ❖ “Protección y defensa de la comunidad y sus miembros respecto de los ataques del exterior.
- ❖ Conservación, mantenimiento y fortalecimiento de sí mismo, o sea del Estado como un ente abstracto tomado de su individualidad.
- ❖ Fomentar la evolución de sus miembros, así como de la comunidad”.⁴

De este modo, la legitimidad del Estado se mantendrá en la medida en que el gobierno, mediante la organización de la sociedad y el aprovechamiento de todos los recursos a su alcance sea capaz de lograr los fines para los que fue creada la institución estatal de la que forma parte.

1.2 El Gobierno

El gobierno es un elemento sin el cual un Estado no podría mantener su condición como tal, pues por medio de él hace manifiesta su presencia frente a otros Estados, y sobre todo, garantiza la seguridad y cohesión de sus integrantes. Juan Jacobo Rousseau lo define así: *“El gobierno es un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política. Los miembros de este cuerpo se llaman magistrados o reyes, es decir, gobernantes; y el cuerpo entero príncipe [...] Llamo, por consiguiente, gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo y un príncipe o magistrado, al hombre o al cuerpo encargado de esta administración”*.⁵

Es pues, el conjunto de instituciones autorizado para dirigir los asuntos del Estado, indispensable para asegurar tanto su permanencia como la libertad de los individuos, defender sus derechos y garantizarles una vida digna.⁶ Omar

⁴ Op. Cit. *Teoría General del Estado*. p. 171.

⁵ Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social*. México, UNAM, 1984. pp. 74 – 75.

⁶ Norberto Bobbio distingue tres tipologías clásicas de gobierno, a saber, la propuesta por Aristóteles, la de Nicolás Maquiavelo y la de Montesquieu: Aristóteles propone la “monarquía o gobierno de uno, aristocracia o gobierno de pocos y democracia o gobierno de muchos, con la

Guerrero hace una referencia al aparato encargado de manejar los asuntos del Estado, misma que no puede dejar de mencionarse, puesto que hace alusión al objeto que debe perseguir: *“un gobierno tiene por principal objeto difundir y conservar la nacionalidad e independencia del país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos, si la constitución es popular, o sostener las prerrogativas o inmunidades de las clases privilegiadas si el gobierno es una aristocracia”*.⁷

Sin importar la forma que adopte y la finalidad específica que persiga, el gobierno requiere de un aparato mediante el cual su presencia como elemento integrante del Estado sea manifiesta para la sociedad. Se trata de la Administración Pública, mecanismo que transforma en actos las decisiones del gobierno y funciona como punto de conexión entre éste y los gobernados.

1.3 La Administración Pública

La Administración Pública constituye uno de los elementos fundamentales del gobierno, sin ella no podría considerarse así, pues le permite transformar en acciones las decisiones que toma y organizar los recursos de la sociedad para proporcionar los servicios públicos que requiere para su estabilidad y conservación. Uno de los antecedentes más importantes de la Administración Pública se encuentra en el desarrollo de las ciencias camerales, que se convirtieron posteriormente en la *Ciencia de la Policía*, gracias al trabajo de Juan Enrique Von Justi, quien a mediados del siglo XVIII escribió su obra *“Elementos generales de policía”*.*

consecuente duplicación de las formas corruptas, por lo que la monarquía degenera en tiranía, la aristocracia en oligarquía, la república (que es el nombre que Aristóteles le asigna a la forma buena del gobierno de muchos) en democracia. Maquiavelo en “El Príncipe” las reduce a dos, monarquía y república, ubicando en el género de las repúblicas tanto a las aristocráticas como a las democráticas [...] Montesquieu regresa a una tricotomía, pero diferente de la aristotélica: monarquía, república, despotismo”. En Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política. Breviarios. México, Fondo de Cultura Económica. 1999. pp. 144 – 145.

⁷ Guerrero, Omar. *Introducción a la administración pública*. México, Harla, 1985. p. 276.

* *“Se comprende bajo el nombre de policía las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos; en una palabra: el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc., atendiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas esas cosas están administradas”*. Citado por

Esta obra fue utilizada para la formación de los funcionarios públicos encargados de los asuntos del Estado hasta que, en 1864 apareció la obra de Lorenz Von Stein: *Teoría de la Administración*. Después, en el siglo XIX, la ciencia de la policía se convirtió en la *Ciencia de la Administración Pública*, con la cual se define claramente el campo de acción de la nueva ciencia:

*“su campo es tan vasto como el margen de acción de la Administración Pública: fomento de la agricultura, la industria y el comercio; desarrollo de las obras y servicios públicos; procuración del mejoramiento moral de la ciudadanía, protección de las costumbres y mantenimiento de las tradiciones; dotación de medios para la recreación, mediante el auspicio de espectáculos públicos, actos culturales, construcción de parques y jardines; cuidado de la salud de las personas y vigilancia de las condiciones higiénicas en las que se desenvuelve la sociedad; en fin, el sobrevivir, y el vivir mejor de los hombres”.*⁸

Dada la anterior explicación, -sin dejar de considerar que el momento histórico en que fue planteada es distinto al actual-, queda claro que la Administración Pública se encarga no solamente de un cierto tipo de cosas, sino que tiene que ver con las más variadas actividades, desde la realización de un acta de nacimiento, hasta la construcción de un puente o un presa. Y no sólo eso, las actividades que realiza la Administración Pública ponen de manifiesto la nobleza que hay en su naturaleza y su carácter eminentemente humanista. Por ello, y para reforzar esta idea, a continuación se transcribe un fragmento citado por Omar Guerrero que, aunque extenso, no deja de ser ilustrativo:

“[...] l a administración lo abraza todo: objeto es de su solicitud el hombre antes de nacer, y después que ha cesado de existir. La administración crea escuelas en las cuales se prepara a los médicos que atenderán los alumbramientos; ella prepara los contravenenos que combaten los virus que medran la vida de los hombres; lucha contra la lepra, que tanto daño hizo en el pasado; cuando adulto, el hombre es cuidado por la administración mediante ejercicios

Omar Guerrero en: Baca Olamendi Laura, et. al. (Comp.). *Léxico de la política*. México, Editado por Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fundación Heinrich Böll y Fondo de Cultura Económica. 2000. p. 1.

⁸ Op. Cit. *Introducción a la administración pública*. p. XXIX.

*gimnásticos que fortalecen su cuerpo. Domiciliado en un pueblo, la administración pública vela por sobre su seguridad y reposo, y cuida además, de que aguas copiosas y saludables aplaquen su sed; alimentos abundantes y sanos satisfagan su hambre; árboles frondosos le proporcionen sombra y frescor en el verano, y calles espaciosas, ventilación y comodidad en todas las estaciones. La administración crea las condiciones que hacen posible la fecundación de la tierra y abre causas para la circulación de barcos cargados de mercancías; construye refugios donde descansa el viajero, combate el crimen y alivia la mendicidad. Da trabajo a los hombres sanos, hospeda a los desvalidos y confina a los delincuentes; crea hospitales y difunde los beneficios de la asistencia pública y privada, instituye orfanatorios y talleres para menesterosos. Ni aún al morir el hombre, abdica la administración; ella preside los funerales, dicta las precauciones con que deben hacerse, aísla el asilo de los muertos, y señalando a los vivos la mansión que les guarda, les ofrece en cada tumba un recuerdo de su miseria y una lección de moralidad”.*⁹

Por lo tanto, la Administración Pública se encarga de proveer a los seres humanos de los medios adecuados para que obtengan todo cuanto requieren, no importando cuáles sean sus necesidades, lo que interesa es que sean cubiertas. Para Luis de la Rosa la Administración Pública, *“tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda la sociedad: la seguridad personal y las propiedades, el decoro y el honor de las familias; la salubridad y la higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres, la instrucción pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad; y si es posible, el goce de todos los beneficios y ventajas que proporciona al hombre la civilización”.*¹⁰ Es manifiesto pues, que si existe algo con capacidad suficiente para hacer todo cuánto sea necesario para procurar al hombre todo cuanto necesite, desde que nace hasta que muere, y aún después de que esto ocurra, se trata entonces de la Administración Pública.

⁹ Op. Cit. *Introducción a la administración pública*. p. 166.

¹⁰ Op. Cit. *Introducción a la administración pública*. p. 276.

1.4 La Política Social

La Política Social es la *“parte de la política general que tiene como meta específica promover el bienestar económico-social de la población. Incluye el conjunto de intervenciones públicas dirigidas a asegurar a los ciudadanos un estándar mínimo de salario, alimentación, salud, vivienda e instrucción, como derecho social y no como caridad”*.¹¹ También, *“puede concebirse como un conjunto de arreglos, modelos y mecanismos sociales orientados a la distribución de los recursos de acuerdo con algún criterio de necesidad”*.¹² Ello implica, necesariamente, considerar la situación de quienes por diversas causas no cuentan con las capacidades que les permitan incorporarse adecuadamente a todos los ámbitos de la sociedad. En el “Léxico de la política”, existen diversas concepciones de lo que ha sido y es la política social. A saber:

- ❖ La asistencial, que ve las intervenciones como expresiones de una visión caritativa, altruista, de beneficencia. Para esta concepción, la política social es el conjunto de ayudas que los gobiernos nacionales y locales, y la acción privada o de la iglesia, emprenden por consideraciones ético-políticas, o por fines humanitarios o de justicia social en favor de los pobres, los necesitados o los enfermos, sin considerar que los destinatarios tienen un derecho propio y específico.

- ❖ Una segunda visión entiende a la política social como un conjunto de objetivos e instrumentos de ayuda a los pobres y débiles con fines de control social, para regular las relaciones sociales y las condiciones de vida de la población, con el fin de asegurar el orden, la paz y la integración social. En esta visión se considera al Estado como garante del bienestar colectivo.

¹¹ Baca Olamendi, Laura, et. al. (comp.). *Léxico de la política*. México, Editado por Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fundación Heinrich Böll y Fondo de Cultura Económica. 2000. p. 582.

¹² Op. Cit. *Léxico de la política*. p. 582.

- ❖ Una tercera concepción, ligada al marxismo, define a la política social como forma de la reproducción social ampliada de la fuerza de trabajo, es decir, como un conjunto de intervenciones dirigidas a los trabajadores y sus familias, auspiciadas por el Estado, para garantizar que el sistema económico pueda disponer de fuerza productiva adecuada a pesar del azar y los ciclos económicos negativos. Considera que las medidas de apoyo social a las clases más débiles e indefensas tienen el objeto de garantizar que siempre haya disponible una fuerza de trabajo suficiente para mantener un sistema productivo competitivo.

- ❖ Una cuarta concepción interpreta la política social como la realización de los derechos sociales de ciudadanía, en cuanto distintos de los civiles (libertad de individual y colectiva) y políticos (electorales y de representación democrática). Tendencias recientes de esta concepción consideran a los destinatarios como entes activos y no pasivos de las intervenciones; ponen el acento en diferenciar derechos, y consideran a las políticas sociales como expresión y actividad de diversas fuerzas de la sociedad y del papel coordinador y legitimador del Estado.¹³

Cada una de estas concepciones de política social aporta elementos importantes a considerar para delinear la política social de México, misma que se enfrenta en este momento a un reto por demás importante: el combate a la pobreza, fenómeno que alcanza a una buena parte de la población nacional.

1.5 Pobreza, Capacidades Básicas y Desarrollo Humano

Según Amartya Sen, la falta de capacidades del ser humano para bastarse a sí mismo es la causa de la pobreza y la define como *“la ausencia de las capacidades básicas que le permitan a cualquier individuo insertarse en la sociedad, a través del ejercicio de su voluntad. [...] es, pues, la incapacidad individual para elegir; es decir, para autodeterminarse”*.¹⁴

¹³ Op. Cit. *Léxico de la política*. p. 582.

¹⁴ Cfr. Barrón, Luis F., Guillermo Trejo. *La pobreza en México: la paradoja de la política social*. En <http://www.cidac.org/vnm/libroscidac/mexico-cambio/Cap-16.PDF>.

Dado lo anterior, quienes se encuentran en situación de pobreza -y sobre todo, de pobreza extrema-, no sólo carecen de los elementos materiales (longevidad, conocimiento, recursos económicos) que les permitirían tener una calidad de vida aceptable, sino que carecen además de la posibilidad de integrarse a todos los ámbitos de la vida social. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), plantea una definición de pobreza que refiere la falta de elementos que impiden al ser humano tener acceso a una forma de vida adecuada: pobreza es *“la carencia de lo que es necesario para el bienestar material, pero también negación de opciones y oportunidades para vivir una vida tolerable”*.¹⁵

El informe preliminar del *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza* plantea una definición aproximada, y destaca que *“es un término que hace referencia a la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad, y de medios o recursos para modificar esta situación”*,¹⁶ lo cual implica que quienes la padecen están imposibilitados para desarrollarse plenamente en los distintos ámbitos de la vida en sociedad. Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) retoma el trabajo del Comité y define a los pobres como aquellas personas que no pueden cubrir sus gastos de alimentación, salud y educación, y los pobres extremos como aquellas personas que no son capaces de cubrir sus requerimientos alimenticios (pobreza alimentaria).

En el actual *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006*, el gobierno federal define a la pobreza como la *“privación de capacidades básicas”* y retoma una parte del trabajo del *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza* con la finalidad de establecer un método para estimar la magnitud del fenómeno. El *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*,* atiende a

¹⁵ Cfr. *Reporte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la pobreza*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1997.

¹⁶ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Medición de la Pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*. Serie: Documentos de investigación 1, México, Secretaría de Desarrollo Social. 2002. p. 17.

* Cabe hacer la aclaración de que Oportunidades no considera como criterio de selección de sus beneficiarios el ingreso, como podría esperarse dado el establecimiento de un método oficial para la medición de la pobreza. Este asunto será tratado con mayor amplitud más adelante.

personas que se encuentran por debajo de las líneas de pobreza alimentaria y de capacidades establecidas por Sedesol. Las personas en esta situación son pobres extremos y pobres, respectivamente.¹⁷

De este modo, quienes se encuentran en la pobreza, carecen de las *capacidades básicas* que les permitan hacer frente a su situación, a saber: longevidad, conocimientos y acceso a recursos. Vista desde cualquier ángulo, la pobreza es la condición que impide a quien la padece, no solamente incorporarse sanamente a la sociedad, sino que, en el peor de los casos, el de la pobreza extrema, satisfacer sus necesidades elementales. El término *capacidades básicas* fue desarrollado por Amartya Kumar Sen, como parte de su enfoque de *funcionamientos** y *capacidades básicas*, que lo llevan a concluir que el desarrollo debe ser visto como la expansión de las libertades humanas, y cuya finalidad es contar con un índice apropiado para medir el grado de Desarrollo Humano: “*la capacidad de una persona se refiere a las combinaciones alternativas de funcionamientos, entre cada una de las cuales (esto es, de combinaciones) una persona puede elegir la que tendrá. En este sentido, la capacidad de una persona corresponde a la libertad que tiene para llevar una determinada clase de vida*”.¹⁸

¹⁷ Los programas anteriores a Oportunidades definen a la pobreza en los siguientes términos: para el *Programa Nacional de Solidaridad* (Pronasol) -que debido a su crecimiento obligó a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social en mayo de 1992-, los pobres carecen de ciertos elementos que les impiden satisfacer sus necesidades básicas, y define a los pobres en general como “aquellos que no satisfacen las necesidades básicas, mientras que los pobres extremos “son los que no satisfacen ni siquiera el 60% de esas necesidades básicas”. Las acciones del programa buscan fortalecer a sus beneficiarios para hacerlos capaces de cubrir al menos sus necesidades elementales. El *Programa para superar la pobreza 1995 – 2000*, que considera al *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (Progresa), define a los pobres extremos como “aquellos grupos humanos que no están en condiciones de consumir un mínimo alimentario suficiente para un desarrollo normal”, mientras que los pobres relativos son aquellos que “si tienen recursos suficientes para alimentarse, aunque no satisfacen necesidades mínimas de acuerdo con el grado de desarrollo del país”. Este programa considera nuevamente la incapacidad de las personas para cubrir sus necesidades básicas.

* Los *funcionamientos* son “una combinación de varios quehaceres y seres [...] Éstos varían desde aspectos tan elementales como el estar bien nutrido y libre de enfermedades, hasta quehaceres y seres más complejos, como el respeto propio, la preservación de la dignidad humana, tomar parte en la vida de la comunidad y otros”. Para una mayor comprensión de esta idea, referirse a la obra *La calidad de vida*, citada en este trabajo.

¹⁸ Nussbaum, Marta C., Amartya Sen (Compiladores). *La calidad de vida*. México, Fondo de Cultura Económica. 1996. p. 18.

Ello implica que las personas tengan la posibilidad de elegir, de entre todas las opciones que ofrece la sociedad para el desarrollo del ser humano, las que ellos prefieran, garantizándoles, por lo tanto, la oportunidad de acceder a un mejor nivel de vida. Tal es la intención del *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* al proporcionar a quienes se encuentran por debajo de la línea de pobreza de capacidades, lo necesario para lograrlo.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), retoma el trabajo de Amartya Sen, *¿igualdad de qué?*, en el que desarrolla, desde la década de los setenta, “[...] *su enfoque de funcionamientos y capacidades básicas para examinar temas como la calidad de vida, los derechos de las personas, la desigualdad, la pobreza y la relación entre economía y ética en general, hasta depurar la noción de que el desarrollo debe ser visto como la expansión de las libertades humanas*”.¹⁹ De ello se deriva que para alcanzar el pleno Desarrollo Humano se requiere:

- ❖ Liberarse de la discriminación por motivos de género, raza, origen étnico, origen nacional o religión.
- ❖ Liberarse del temor, de las amenazas a la seguridad personal, de la tortura, de las detenciones arbitrarias y de otros actos violentos.
- ❖ Libertad de pensamiento y de expresión, participar en la adopción de decisiones y de establecer asociaciones.
- ❖ Liberarse de la miseria para disfrutar un nivel de vida decoroso.
- ❖ Libertad para desarrollar y materializar plenamente su potencial humano personal.
- ❖ Liberarse de la injusticia y de las violaciones al Estado de Derecho.

¹⁹ Boletín de prensa de la *Presentación del Informe sobre Desarrollo Humano, México 2002*, en el Palacio de Bellas Artes el 24 de junio de 2003. Presidencia de la República.

- ❖ Libertad para tener un trabajo decoroso y sin explotación.²⁰

En este sentido, el PNUD define al *Desarrollo Humano* como “la ampliación de las oportunidades de los individuos para que con libertad alcancen una vida larga y saludable, puedan adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, y tengan la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso”.²¹ Para medir el Desarrollo Humano se construyó el *Índice de Desarrollo Humano* (IDH), y se aplicó en los 173 países considerados en el *Informe de Desarrollo Humano 2002* para conocer el nivel de vida alcanzado por su población y se integra con las siguientes dimensiones o capacidades básicas: longevidad, conocimientos adquiridos y acceso a recursos. Cada una de estas dimensiones se calcula según indicadores específicos para cada una de ellas: para longevidad, la esperanza de vida al nacer, para conocimientos adquiridos, la tasa de alfabetización y la matriculación escolar, y para el acceso a recursos, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. Los resultados que arroja la medición de cada una de ellas se integran para constituir el IDH.²²

1.6 El Estado mexicano

A partir de las últimas décadas del pasado siglo el Estado mexicano adoptó un modelo económico neoliberal cuya premisa fue reducir tanto como fuera posible la intervención de éste en la vida económica para fortalecer al mercado, con la finalidad de consolidarlo como el medio principal para la producción y distribución de bienes y servicios. En esta etapa del desarrollo del país cobra gran importancia la cuestión social, pues por sus características, el neoliberalismo tiende a relegar de sus beneficios a quienes carecen de los medios económicos para tener acceso a ellos, ocasionando, en el menos grave

²⁰ Cfr. *Informe Global sobre Desarrollo Humano, 2000*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

²¹ *Informe sobre Desarrollo Humano, 2002*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México. 2003. p. 15.

²² En el caso de México, desde 1995 se han realizado mediciones sobre desarrollo humano, sin embargo, los resultados de los distintos informes son difícilmente comparables dados los métodos utilizados para realizar las mediciones. Para la construcción del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2002 en México, la información se obtuvo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

de los casos, que la situación de pobreza en la que vive un alto porcentaje de la población nacional se mantenga así, y en el peor, que el número de pobres se incremente, agudizándose con ello el problema de la pobreza.²³ Por ello, la acción del gobierno tiene gran relevancia, pues tiene el compromiso de sentar las bases que permitan superar la pobreza que afecta a una gran fracción de la población mexicana.

1.7 El gobierno mexicano

El gobierno mexicano es el conjunto de instituciones cuya responsabilidad consiste en la organización de la sociedad de tal modo que sea capaz de garantizar por sí misma la satisfacción de sus necesidades y de establecer las bases para su desarrollo. Para lograrlo, tiene la responsabilidad de llevar a cabo todas las funciones que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para cada uno de los órganos que lo integran.

1.8 La Administración Pública de México

El aparato de gobierno hace uso de un complejo mecanismo -la Administración Pública-, mediante el cual instrumenta las decisiones que adopta. El titular de este aparato administrativo es el Presidente de la República, y las dependencias y entidades que la integran tienen la encomienda de auxiliario en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución Política. Como referencia histórica se menciona a continuación una serie de tareas que Luis de la Rosa, considera como la “materia administrativa”:

1. Educación, enseñanza e instrucción pública.
2. Sistema de abastos.
3. Hospicios y casas de beneficencia.
4. Robos, salteadores y bandidos.
5. Fomento y protección de la agricultura.

²³ Cfr. Guillén Romo, Arturo. *México hacia el siglo XXI. Crisis y modelo económico alternativo*. México, UAM – Plaza y Valdés. 2001.

6. Mala distribución de la riqueza.²⁴

Estas son algunas de las tareas que, según las condiciones históricas de su época, corresponde realizar a la Administración Pública. La “materia administrativa” actual no necesariamente es igual a lo que se entendía por tal en el siglo XIX. Actualmente, la Carta Magna de nuestro país establece que la Administración Pública “*será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica* que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación*”.²⁵ En este sentido, a Administración Pública se constituye en un conjunto de instituciones destinado a procurar bienestar a la población, mediante la dotación de bienes y servicios públicos, por medio de los cuales garantiza la seguridad y estabilidad social que necesita para alcanzar el pleno desarrollo. De estas instituciones destacan, para efectos de esta investigación, las que tienen a su cargo la política social en México.

1.9 La Política Social de México

El fundamento legal de la política social en México se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene como ejes básicos las libertades individuales, los derechos sociales, la democracia y la justicia social,²⁶ y sirven de guía para delinear las acciones en materia de política social, sin embargo, no son los únicos factores que se toman en consideración, por ello en los últimos años se ha optado por implementar, para

²⁴ Op. Cit. *Introducción a la administración pública*. pp. 284 – 285.

* El documento al que se hace referencia es la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, que establece la disposición de cada uno de los órganos que la integran y las funciones que corresponden a cada uno de ellos. En su artículo primero determina cuáles son las instituciones que constituyen la Administración Pública Centralizada y cuáles las que componen la Descentralizada o Paraestatal. Forman parte del primer sector, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Del segundo, los Organismos descentralizados, las Empresas de participación estatal, las Instituciones nacionales de crédito, las Organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las Instituciones nacionales de seguros y fianzas y los Fideicomisos.

²⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Art. 90.

²⁶ Cfr. Salinas, Callejas Edmar. *Desarrollo económico y política social en México*. En www.redcelsofurtado.edu.mx/salinas.html.

el caso del combate a la pobreza, políticas de carácter focalizado, resultado del consenso logrado en organismos internacionales de gran presencia en México, tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional,²⁷ y el Banco Interamericano de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 (PND), establece que para lograr la misión del gobierno federal actual es necesario entre otras cosas, *“establecer el desarrollo humano como eje rector de su acción, para diseñar e instrumentar políticas públicas que den lugar a un desarrollo económico dinámico, incluyente y en armonía con la naturaleza”*.²⁸ Con base en los preceptos constitucionales, establece como ejes rectores de la política social actual los siguientes:

- ❖ El mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos,
- ❖ Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades,
- ❖ Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva,
- ❖ Así como fortalecer la cohesión y el capital sociales.²⁹

El PND hace especial énfasis en la formación de las capacidades individuales y colectivas de la sociedad como punto de partida para lograr el desarrollo social y humano. Al respecto menciona: *“...la emancipación individual y colectiva de los mexicanos es el objetivo integrador de la política para el desarrollo social y humano de este Plan de gobierno; una política que promueva la capacidad, fuerza y voluntad de todos para basarse a sí mismos y que, al hacerlo,*

²⁷ Prueba de ello es el *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (Progresá) hoy *Oportunidades*, motivo de esta investigación. Dicho programa constituye la materialización de la propuesta de Santiago Levy: “la provisión simultánea de un paquete básico de educación, alimentación y salud que aproveche las complementariedades entre estas necesidades”. Cabe mencionar que esta propuesta, aunque no consideraba a Progresá como tal, constituye su principal fuente de inspiración. Para conocer con mayor detalle el trabajo previo al Progresá. Véase: Scott, John. *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá): México, experiencias exitosas de combate a la pobreza rural*. Informe final del estudio RIMISP – FAO. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. (CIDE). 1999.

²⁸ *Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006*. Diario Oficial de la Federación. México, D.F. miércoles 30 de mayo de 2001. Segunda sección.

²⁹ *Ibid.* *Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006*.

*propugne por la erradicación de cualquier forma de vasallaje o sumisión; una política que al sentar las bases para la autosuficiencia individual y global, produzca confianza y seguridad en la nación y en los nacionales, eliminando los tutelajes, paternalismos y dictaduras indignas; una política que asegure la soberanía, riqueza y fuerza de la nación en la iniciativa, reciedumbre y capacidad de sus integrantes”.*³⁰

Este documento establece las bases a partir de las cuales el gobierno orienta todas sus acciones para promover el desarrollo social: *“la acción del gobierno descrita en el Plan Nacional de Desarrollo tiene por fin último mejorar la calidad de vida de los mexicanos, asegurar el pleno ejercicio de su libertad personal en un entorno de convivencia humana y de respeto a la naturaleza que multiplique las oportunidades de progreso material, favorezca el desenvolvimiento intelectual y propicie el enriquecimiento cultural de cada uno de los ciudadanos del país. El desarrollo que se propone tiene a las personas como su origen y destino; un desarrollo en el cual la sociedad es vista como la suma e interacción de los hombres y las mujeres que lo componen, todos y cada uno de ellos de importancia para el resultado colectivo”.*³¹

El ser humano es el eje alrededor del cual gira toda la actividad gubernamental, y para lograr su pleno desarrollo, de este documento se desprende una serie de programas destinados a orientar las acciones de las instancias que tienen la responsabilidad de proporcionar a la población los elementos que requiere para tal fin. El *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006, Superación de la pobreza: Una Tarea Contigo*,³² en cuatro objetivos expone la política social del actual gobierno federal:

³⁰ Ibid. *Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006*.

³¹ Ibid. *Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006*.

³² Este programa retoma los ejes rectores establecidos por el *PND 2001 – 2006* en materia de política social y los desagrega en los siguientes: fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y dignidad de las personas, impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas, aplicar un enfoque subsidiario y no asistencialista que, fomente la cultura de la corresponsabilidad, impulsar el federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, generar una política social con, de y para los pobres, reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social, proteger a las familias en condición de pobreza, modernizar la política de asistencia social e identificarla como un instrumento de equidad e inclusión. Fortalecer el desarrollo social con equidad de género, respetar y proteger la diversidad étnica y cultural, propiciar la integralidad de las acciones de

- ❖ Reducir la pobreza extrema,
- ❖ Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables,
- ❖ Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza, y,
- ❖ Fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario.

1.10 La Pobreza en México

El cálculo de la pobreza resulta siempre difícil dadas las distintas definiciones que se elaboran para caracterizarla y los diversos métodos que se emplean para su medición. Por ello las estimaciones que resultan de la aplicación de cada una de ellas generalmente no son equivalentes, e incluso parecen contradictorias. Existe un buen número de métodos para medir este fenómeno; sin embargo, todos ellos tienen características que los identifican ya sea como directos o indirectos.

Existe un tercer método que incorpora elementos de los dos anteriores. Los métodos indirectos o unidimensionales consideran Líneas de Pobreza (LP) y utilizan como principal indicador el ingreso, también llamados de pobreza monetaria. Los métodos directos o multidimensionales también llamados de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) utilizan como principales indicadores el acceso a los servicios básicos de las familias y la infraestructura con que cuentan sus viviendas. Por último, el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) recupera elementos de los dos anteriores.*

política social, integrando una visión de curso de vida, privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres, y, asegurar eficiencia.

* Para una comprensión más amplia de los métodos de medición de la pobreza revisar a Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos en: *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México, Siglo XXI Editores, 1ra edición. 1999.

Como consecuencia, el gobierno federal decidió formar el *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza* y establecer un método oficial para medirla. Los resultados que arrojen sus estudios serán la pauta para orientar las políticas y programas destinados al combate a la pobreza.³³ Una vez que el Comité estableció sus Líneas de Pobreza (LP), la Sedesol en colaboración con el INEGI, construyó una más, con la que sustituyó a la tercera línea de pobreza propuesta originalmente por éste, misma que considera a los hogares que tienen ingresos por persona de \$35.0 y de \$52.2 en el medio urbano y rural, respectivamente.* La propuesta de Sedesol considera a los hogares cuyos ingresos son superiores a los de la segunda línea del Comité pero, inferiores a los de la tercera, para quedar como sigue:

Líneas de pobreza adoptadas por Sedesol (considera la modificación a la propuesta del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza)		
Tipo de pobreza	Medio urbano (\$ por persona)	Medio rural (\$ por persona)
1.- Pobreza alimentaria (1)	20.9	15.4
2.- Pobreza de capacidades (2)	24.7	18.9
3.- Pobreza de patrimonio (3)	41.8	28.1

Fuente: Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

Notas:

- (1) Hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria del INEGI-CEPAL.
- (2) Hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.
- (3) Hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

La primera línea de pobreza -alimentaria-, comprende aquellos hogares cuyo ingreso por persona al día es menor al necesario para cubrir las necesidades

³³ La principal fuente de información utilizada fue la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH), realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) entre agosto y diciembre del año 2000, y la medida que utiliza para medir el bienestar es el ingreso por persona, comparado con cantidades específicas de ingreso, necesarias para adquirir ciertos satisfactores básicos, y que constituyen las tres *líneas de pobreza* -o pobreza monetaria- consideradas por el Comité.

* La línea de pobreza eliminada por la Sedesol considera aquellos hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público, además del consumo de otros bienes y servicios, puesto que según la Secretaría dicha línea incluye "necesidades que satisfacen los hogares que deciden sus gastos sin grandes limitaciones de recursos económicos".

de alimentación establecidas en la canasta alimentaria definida por el INEGI y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

La segunda, -pobreza de capacidades-, incluye a los hogares cuyo ingreso por persona al día está por debajo del necesario para cubrir el consumo básico de alimentación, salud y educación.

La tercera, -pobreza de patrimonio-, contempla a los hogares cuyo ingreso por persona la día no alcanza a cubrir el consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

1.11 Combate a la pobreza en México: Estrategia Contigo

El gobierno federal diseñó la *Estrategia Contigo* para hacer de la política social de México una política de desarrollo humano integral y capaz de combatir la pobreza efectivamente: “*Contigo es la nueva estrategia global e integradora de la política social para el desarrollo humano y social. No se trata de un programa más. Es la articulación de todos los programas sociales existentes [...] Contigo consiste en proveer de beneficios sociales esenciales a todos los mexicanos y activar palancas que impulsen el desarrollo humano [...] se requiere dirigir las acciones del Estado mexicano hacia la ampliación de capacidades, la generación de oportunidades, la protección social y la formación de patrimonio*”.³⁴ Sus propósitos son:

- ❖ Proveer beneficios sociales a todos los mexicanos, y,
- ❖ Activar palancas que activen el desarrollo humano y sirvan como detonadores del crecimiento económico.

Los principios básicos que sustenta la *Estrategia* son la corresponsabilidad para asegurar que las personas sean agentes de su propio desarrollo, la transparencia para garantizar la legalidad, la rendición de cuentas para evaluar

³⁴ Secretaría de Desarrollo Social. *Seminario La política social hoy, nuevas perspectivas desde América latina y el Caribe*. Secretaría de Desarrollo Social, México, 2002. p. 50.

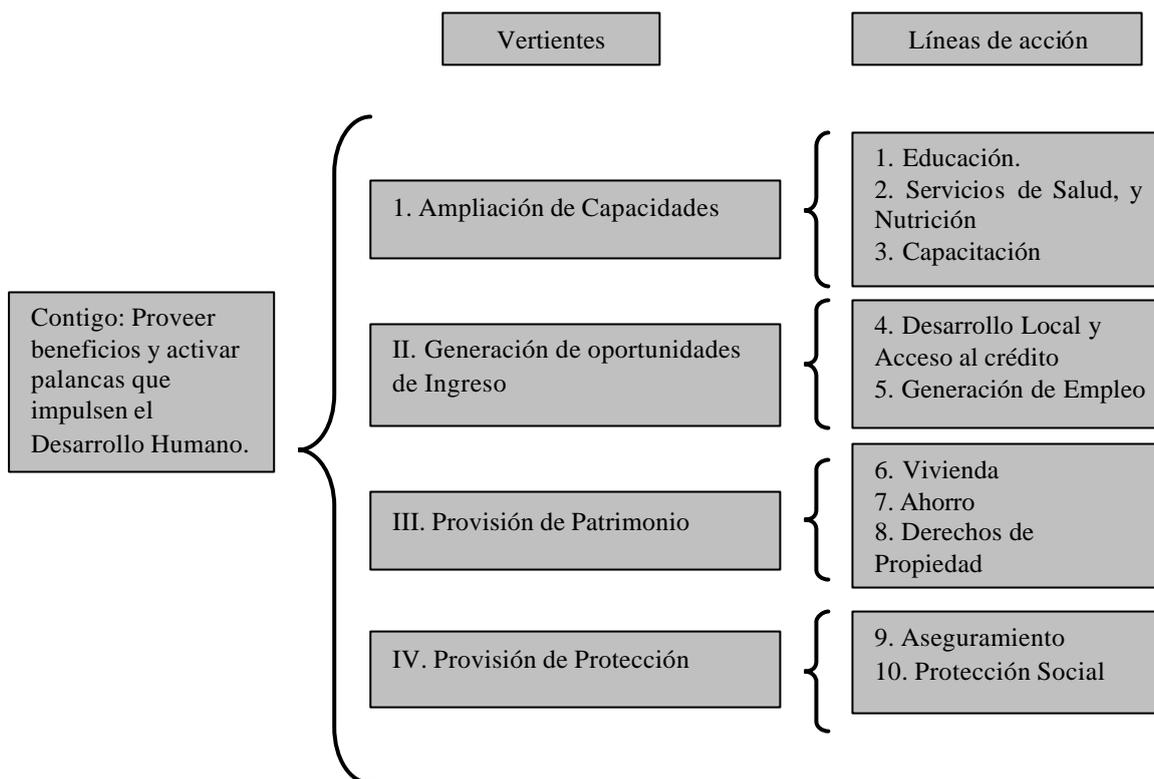
los resultados de la gestión gubernamental, la coordinación para eficientar el uso de los recursos y generar sinergias, la integralidad, para poder hacer frente a la pobreza en todas sus dimensiones y evitar su transmisión intergeneracional, equidad de género, para incorporar a las mujeres al desarrollo y elevar el nivel de vida de toda la sociedad.³⁵

De este modo, el gobierno federal en la *Estrategia Contigo* reúne todos los programas de carácter social y coordina las acciones de todas las dependencias que tienen a su cargo su ejecución, en los ámbitos federal, estatal y municipal. Los ejes rectores de la estrategia comprenden cuatro vertientes:

- ❖ Ampliación de Capacidades, para que las personas y las familias puedan elegir con plena libertad entre varias opciones para hacer y ser.
- ❖ Creación de oportunidades de ingreso, para que las mexicanas y los mexicanos puedan desplegar sus capacidades con objeto de construirse una vida autosustentable.
- ❖ Fortalecimiento del patrimonio, con el objeto de dotar a los hogares de un capital familiar básico que les permita superar la incertidumbre y lograr plena solvencia económica.
- ❖ Protección Social, con el fin de superar las condiciones de vulnerabilidad que experimentan grupos sociales específicos.³⁶

³⁵ Cfr. Secretaría de Desarrollo Social. *Manual Ciudadano 2005. Sedesol a los ojos de todos*. México, 2003.

³⁶ Op. Cit. *Manual Ciudadano 2005. Sedesol a los ojos de todos*. p. 12.



Cada una de estas vertientes comprende líneas de acción específicas que dotarán a los mexicanos de los elementos que requieren para su pleno desarrollo. La primera, salud, educación y alimentación, la segunda, empleo, financiamiento y asesoramiento técnico a proyectos productivos, la tercera, facilitarles la adquisición de su patrimonio, y la cuarta, brindarles protección social. Así, *Contigo* intenta dotar de las herramientas indispensables a aquellos quienes se encuentran en situación de pobreza, a fin de que superen su situación y se conviertan en promotores de su propio desarrollo y al mismo tiempo contribuyan al desarrollo de su entorno.

1.12 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Los programas que articula esta estrategia son todos aquellos que implementa la Secretaría de Desarrollo Social como parte de las acciones para el combate a la pobreza, y para los fines de esta investigación se analizará el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, que comprende la primera vertiente y se enfoca en la formación de Capacidades Básicas de la población en pobreza extrema y de capacidades.

Oportunidades, junto con otros programas que también forman parte de la *Estrategia Contigo*, se implementa con la finalidad de desarrollar las *capacidades básicas* de la población que se encuentra en situación de pobreza extrema. Estos programas son: Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, Abasto Rural a cargo de Diconsa, Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Liconsa y Jóvenes por México.³⁷

Oportunidades es un programa focalizado³⁸ que surge en marzo de 2002 de la transformación del *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (Progresá), creado en 1997 y cuya finalidad fue brindar atención a la población en situación de pobreza extrema para mejorar sus condiciones de educación, salud y nutrición.³⁹

El proceso de focalización consiste en identificar, en un primer momento, a las áreas geográficas cuya población se considera que vive en condiciones de pobreza extrema, y posteriormente, en la identificación de los hogares susceptibles de ser beneficiarios del *Programa* mediante la aplicación de la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH). Para la incorporación de hogares en zonas urbanas, que comenzó en el año 2002, se llevó a cabo la definición de Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBs) que se clasificaron según diferentes grados de marginación (media, alta o muy

³⁷ Mediante estos programas se hacen llegar productos alimentarios básicos (frijol, arroz, harinas, etc.) y leche adicionada con vitaminas y minerales a precio subsidiado a familias que viven en comunidades en situación de pobreza, asimismo, se imparten cursos sobre higiene, salubridad, etc. y se integra a jóvenes prestadores de servicio social a proyectos de desarrollo social en beneficio de éstas comunidades. Cfr. Manual Ciudadano 2005.

³⁸ La focalización consiste en la identificación de grupos específicos de población que cubre determinados requisitos para brindarles determinada atención bajo la premisa de que es la mejor manera de lograr que la transferencia de recursos llegue solamente a la población pobre, y la fuga de recursos hacia la población no pobre sea mínima. Una explicación más detallada se encuentra en: Gallardo, Gómez Luis Rigoberto, Joaquín Osorio Goicoechea. (Coordinadores). *Los rostros de la pobreza. El debate*. Tomo I. México. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad Iberoamericana y Limusa Noriega Editores. Segunda edición. 1998.

³⁹ *Oportunidades* es resultado de una serie de cambios ocurridos en la forma en que el gobierno federal enfrenta el problema de la pobreza. A partir de la década de los setenta y ochenta comienza a prevalecer la idea de la racionalización de los recursos, de dirigirlos a grupos específicos de población. Ello significó cambios importantes, resultado de acciones como la eliminación de subsidios generalizados y la retirada de la participación estatal en la producción de ciertos bienes y servicios. A partir de ese momento la intervención estatal en lo que respecta al combate a la pobreza, se hace de manera focalizada para atender a la población más pobre del país.

alta), en las que aplicaron encuestas socioeconómicas a los hogares para determinar su elegibilidad.

En las zonas urbanas elegidas por el *Programa*, se publicó una convocatoria para que las familias que quisieran ser beneficiarias de éste solicitaran su incorporación y mediante una encuesta de condiciones socioeconómicas se determinara su elegibilidad.

La visión planteada en el *Programa Institucional Oportunidades 2002 – 2006* es lograr para el año 2025, un país con menos desigualdades y mayor bienestar para toda la población, para ello es preciso que:⁴⁰

- ❖ Oportunidades coadyuve a que las personas de los sectores más marginados de la población aumenten su escolaridad, mejoren su alimentación y salud, y puedan acceder a mejores ingresos y condiciones de vida por su propio esfuerzo y mediante un mejor aprovechamiento de sus capacidades.
- ❖ El *Programa* contribuya sistemáticamente a la reducción gradual de la brecha existente en los niveles de escolaridad, morbilidad y desnutrición entre los estratos de ingreso más bajo y alto de la población.
- ❖ La desnutrición se reduzca sustancialmente y cada vez esté menos asociada al nivel de ingresos.
- ❖ Los esquemas de protección básica a la salud se garanticen para toda la población, incluyendo atención del parto, vacunación, control nutricional, salud reproductiva, atención de enfermedades gastrointestinales y de las vías respiratorias.

⁴⁰ Cabe mencionar que Oportunidades no es un programa cuya premisa sea la de abatir la pobreza, sino la de contribuir a lograr este objetivo, mediante acciones que proporcionen a sus beneficiarios los elementos necesarios -consultas médicas, pláticas para una mejor nutrición, becas escolares, etc.-, para que puedan hacer un uso efectivo de los servicios públicos básicos que el Estado ofrece.

- ❖ Se contribuya a mejorar la productividad, el ingreso y el ahorro y a reducir la dispersión de la población.
- ❖ Se disminuya considerablemente el trabajo infantil y las tasas de fecundidad se hayan estabilizado, llegando a ser similares entre los estratos de ingreso más bajo y más alto de la población.

Su misión es coordinar acciones interinstitucionales para contribuir a la superación de la pobreza, mediante el desarrollo de las capacidades básicas de las personas y su acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico y social. Su finalidad es mejorar las condiciones de educación, salud y nutrición de aquellas personas que viven en zonas rurales y urbanas y que se encuentran en situación de pobreza extrema, para lo que se otorgarán becas educativas, suplementos alimenticios, se proporcionarán servicios médicos y se entregarán apoyos monetarios a las familias beneficiadas.

Este programa contempla dos objetivos a alcanzar:

Objetivo 1

Incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza mediante una tríada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con estrecha colaboración entre las instituciones y sectores involucrados y con la participación de los tres órdenes de gobierno.

Objetivo 2

Ampliar el acceso de las familias en pobreza de capacidades a oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio, mediante la articulación y concentración de esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social.⁴¹

⁴¹ Las metas del objetivo 2: vincular a un millón de beneficiarios de Oportunidades con los programas del Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA) y el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVYT); lograr que 1.1 millones de jóvenes de

El *Programa* establece que el cumplimiento de las metas planteadas estará sujeto a la disponibilidad presupuestal aprobada para los ejercicios fiscales correspondientes.⁴²

1.13 La evaluación del Programa

El *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006* define a la evaluación como un proceso continuo orientado al análisis de los resultados de impacto, de la operación y del costo-efectividad del *Programa* con la finalidad de contar con información oportuna acerca del cumplimiento de los objetivos, metas y resultados del *Programa*.⁴³ Con ella se busca garantizar transparencia, objetividad, imparcialidad y calidad en los resultados obtenidos. La evaluación del impacto del *Programa* se lleva a cabo por un grupo de académicos e investigadores de instituciones tanto nacionales como extranjeras, y tiene la finalidad de evaluar el impacto que tienen las acciones del *Programa* en sus beneficiarios en materia de salud, educación y alimentación.⁴⁴ Para efecto de esta investigación interesa fundamentalmente el impacto del *Programa* en la población que beneficia para conocer en qué medida contribuye a incrementar su grado de Desarrollo Humano.

secundaria y de educación media superior tengan acceso al componente Jóvenes con Oportunidades; contribuir a que 60,000 Comités de Promoción Comunitaria ejerzan un liderazgo responsable para el desarrollo de sus comunidades; lograr que 1 millón de familias beneficiarias tengan acceso a instrumentos de ahorro y crédito popular; impulsar la vinculación de las familias beneficiarias con programas sociales para el mejoramiento de la vivienda; mejorar las oportunidades de ingreso y de empleo de los beneficiarios de Oportunidades y sus comunidades, mediante su participación en iniciativas desarrolladas al nivel local y microrregional e impulsar la creación de fondos comunitarios en las localidades beneficiarias del Programa, especialmente en las ubicadas en las microrregiones de la Sedesol.

⁴² La información presentada en este apartado se obtuvo del *Programa Institucional Oportunidades 2002 – 2006*.

⁴³ *Programa Institucional Oportunidades 2002 – 2006*. Cfr. www.oportunidades.gob.mx.

⁴⁴ Los indicadores de desempeño para la evaluación del Programa que deben considerar quienes ejecuten programas de desarrollo social se establecen en la recientemente promulgada Ley General de Desarrollo Social y son los siguientes:

- 1.- Ingreso corriente per cápita,
- 2.- Rezago educativo promedio en el hogar,
- 3.- Acceso a los servicios de salud,
- 4.- Acceso a la seguridad social,
- 5.- Calidad y espacios de la vivienda,
- 6.- Acceso a los servicios básicos en la vivienda,
- 7.- Acceso a la alimentación, y,
- 8.- Grado de cohesión social.

La evaluación del *Programa* es la “*elaboración de un padrón único de beneficiarios, una encuesta de la percepción de los beneficiarios sobre los programas sociales de Sedesol, la elaboración del Manual Ciudadano y la implementación de un amplio sistema de monitoreo que sea accesible a todos los administradores del Programa en todo México, que da seguimiento a los indicadores de desempeño fundamentales*”⁴⁵. La evaluación de los programas sociales no es obligatoria sino hasta el 2002, año en que se promulga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Sin embargo, *Oportunidades*, ya la consideraba desde su diseño en 1997: la primera revisión fue realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en 1999, y concluyó que dadas las características del *Programa* constituye una herramienta de gran importancia para el gobierno federal en cuanto al combate a la pobreza se refiere.

La evaluación en su modalidad interna está a cargo de la Coordinación Nacional del *Programa* y se lleva a cabo mediante la realización de diversas auditorías internas.⁴⁶ La realización de las evaluaciones externas al *Programa* se lleva a cabo por distintas instituciones. A saber, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), y el Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (IFPRI por sus siglas en inglés).*

⁴⁵ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. *La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategia del gobierno*. Banco Mundial, 2004, primera edición en español, p. 242.

⁴⁶ La Coordinación Nacional del Programa Oportunidades cuenta con un Sistema Integral de Información Operativa (SIIO) que recopila la información contenida en el padrón de beneficiarios de las asistencias a las consultas médicas, de las pláticas de educación para la salud y de la entrega de transferencias monetarias con las que se generan indicadores de gestión, operación y resultados que sirven para evaluar el *Programa* de manera interna. Además de este sistema, existen los “puntos centinela”, que actúan como mecanismos de verificación en campo y el Sistema de Atención a Quejas y Denuncias del *Programa*.

* Cabe recordar que existen algunas evaluaciones que se realizaron al Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) antes de su transformación en *Oportunidades*. No obstante, en este trabajo serán consideradas fundamentalmente las que se han realizado a partir del 2002, año en que comenzó la operación del actual programa.

II. Diagnóstico Situacional

2.1 Magnitud de la pobreza en México

Los primeros trabajos sobre la pobreza en México datan de la década de los sesenta y las estimaciones que se realizaron para determinar su magnitud arrojaron resultados diversos, mismos que a continuación se presentan.¹

Un estudio de la CEPAL indica que en el período que va de 1968 a 1984 la pobreza descendió significativamente, cayendo de 34% a 29.9% de la población nacional. En el mismo período, según Enrique Hernández Laos, descendió de 72.6% a 58.5%.

Comportamiento de la pobreza en el período 1968-1984		
Fuente	1968	1984
CEPAL	34%	29.9%
Hernández Laos	72.6%	58.5%

Fuente: Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos.

Pobreza y distribución del ingreso en México. México, Siglo XXI editores, primera edición, 1999.

Por lo que respecta a la pobreza extrema, se tiene que para la CEPAL, disminuyó de 12.0% a 10.2% y para Hernández Laos de 56.7% a 29.9% en el período referido.²

¹ Cabe hacer la aclaración de que las estimaciones realizadas dependen del método utilizado, por ello es posible que para mismos períodos y grupos de población las cifras sean distintas, como se verá a continuación.

² Los datos que estos estudios arrojaron se obtuvieron mediante el método de líneas de pobreza (LP). La línea de pobreza establecida por la CEPAL mide la "pobreza alimentaria", y la de Enrique Hernández Laos mide la "pobreza" en general. Aún cuando las unidades de medida que considera cada autor son diferentes -hogares en el estudio de la CEPAL y personas en el de Hernández Laos-, los dos estudios coinciden en que la pobreza se redujo en el período analizado. Este método es el que utiliza actualmente el gobierno federal para hacer sus mediciones, el cual considera "pobreza alimentaria", "pobreza de capacidades" y "pobreza de patrimonio" y presenta sus resultados en porcentaje de hogares y de personas, considerando que cada hogar tiene un promedio de 4.3 miembros según el XII Censo de Población y Vivienda del año 2000.

Comportamiento de la pobreza extrema en el período 1968-1984		
Fuente	1968	1984
CEPAL	12.0%	10.2%
Hernández Laos	56.7%	29.9%

Fuente: tomado de Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos. Pobreza y distribución del ingreso en México. México, Siglo XXI Editores, primera edición, 1999.

El Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad coincide en que efectivamente, la pobreza disminuyó en el lapso arriba mencionado y se incrementa en la década de los ochenta.

Población en situación de pobreza y pobreza extrema (millones de personas)					
Año					
	1960	1970	1977	1981	1987
Población Nacional	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
Pobreza	7.1	11.3	15.5	18.4	24.0
Pobreza Extrema	20.4	19.9	18.9	13.7	17.3
Pobreza Total	27.5	31.2	34.3	32.1	41.3

Fuente: "El combate a la pobreza", Consejo Consultivo Nacional de Solidaridad. México, El Nacional, segunda edición, 1991, p. 20.

En años más recientes los resultados que arrojan las distintas estimaciones sobre la pobreza en México siguen siendo divergentes. Como prueba de ello, y con la finalidad de ejemplificar lo antes dicho se presentan las siguientes cifras, obtenidas en diferentes momentos y con métodos diversos, que permiten observar las enormes diferencias entre ellas.

Para el año de 1992, estudios del INEGI y la CEPAL estimaron que la pobreza extrema ascendía a 16.1% de la población nacional. También para 1992, el estudio de Julio Boltvinik revela que el porcentaje de la población nacional que se encuentra en pobreza extrema rebasa el 50%. Como podrá notarse, la diferencia entre un estudio y otro es abismal.

Estimaciones para el año 1992		
Fuente	Año	% de la población nacional en pobreza extrema
INEGI-CEPAL	1992	16.1
Julio Boltvinik	1992	50.0

Fuente: Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

El trabajo de Pánuco Laguette y Székely para 1984 estima que la pobreza extrema alcanza el 27.8% de la población mientras que en un nuevo estudio, para el mismo año de Székely y Lustig, solamente el 15.5%. En este caso, la diferencia entre uno y otro cálculo es menor, sin embargo, sigue siendo significativa.

Estimaciones para el año 1994		
Fuente	Año	% de la población nacional en pobreza extrema
Pánuco, Laguette y Székely	1994	27.8
Székely y Lustig	1994	15.5

Fuente: Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

Por último, la población que se encontró en situación de pobreza extrema para el año 2000, calculada por López Calva y Székely, es de 23.3%, mientras que para Hernández Laos y Velásquez, de 30.1%.³

Estimaciones para el año 2000		
Fuente	Año	% de la población nacional en pobreza extrema
López Calva y Székely	2000	23.3
Hernández Laos y Velásquez	2000	30.1

Fuente: Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

Dadas estas circunstancias, el Trabajo del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza y de Sedesol, dio origen a un método basado en el establecimiento

³ Para información más detallada, ver *Medición de la Pobreza. Variantes Metodológicas y estimación preliminar*, del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

de líneas de pobreza, misma que arrojó los siguientes datos para el caso del año 2000:

Pobreza en México		
Año 2000		
Líneas de pobreza	Porcentaje total de personas pobres	Porcentaje total de hogares pobres
3.-Pobreza de patrimonio	53.7	45.9
2.-Pobreza de capacidades	31.9	25.3
1.-Pobreza alimentaria	24.2	18.6
Población total	98,096,311.00	

Fuente: Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

Respecto de la magnitud de la pobreza en el año 2002, se tienen los siguientes números:

Pobreza en México		
Año 2002		
Líneas de Pobreza	Porcentaje total de personas pobres	Porcentaje total de hogares pobres
3.-Pobreza de patrimonio	51.7	44.1
2.-Pobreza de capacidades	26.5	21.1
1.-Pobreza alimentaria	20.3	15.8
Población total	101,855,729.00	

Fuente: Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

Al año 2005 las cifras obtenidas son:

Pobreza en México	
Año 2004	
Líneas de Pobreza	Porcentaje total de personas pobres
3.-Pobreza de patrimonio	47.0
2.-Pobreza de capacidades	24.6
1.-Pobreza alimentaria	17.3

Fuente: Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

Las cifras presentadas son el referente a considerar por el gobierno federal para atender las necesidades de la población que se encuentra en situación de pobreza, y específicamente, las que corresponden a la línea de pobreza de capacidades, las que considera el *Programa de Desarrollo Humano*

Oportunidades. Para los años siguientes, de 2004 a la fecha, no existe estimación de la pobreza.

2.2 Situación de las Capacidades Básicas en México según el Índice de Desarrollo Humano (IDH)

La posición que México obtuvo en el *Informe de Desarrollo Humano 2002* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es resultado de la medición del estado en que se encuentran las *capacidades básicas* de la población mexicana. Como podrá notarse más adelante, se encuentran distribuidas de manera desigual a lo largo y ancho del país. Los indicadores para cada entidad federativa y el índice correspondiente a cada una de las *capacidades básicas* que se contemplan para la medición del Índice de Desarrollo Humano 2002 (IDH) se muestran en la siguiente tabla:⁴

Capacidades Básicas por Entidad Federativa								
Posición		Longevidad		Conocimientos			Acceso a recursos	
		Esperanza de vida (años)		Tasa De alfabetización (%)	Tasa de matrícula (%)		PIB per Cápita (dólares PPC)	
1	Distrito Federal	77.2	0.8913	96.97	75.30	0.8975	22,816	0.9063
2	Nuevo León	76.8	0.8633	96.58	62.31	0.8515	15,837	0.8454
3	Baja California	76.3	0.8550	96.28	65.54	0.8604	12,434	0.8050
4	Chihuahua	75.8	0.8467	95.12	66.56	0.8478	12,965	0.7465
5	Coahuila	76.2	0.8329	96.03	63.29	0.8568	11,262	0.5957
6	Baja California Sur	76.3	0.8550	95.69	65.62	0.8567	11,040	0.7851
7	Aguas Calientes	76.4	0.8567	95.11	65.66	0.8529	10,933	0.7835
8	Sonora	0.8517	0.8517	95.50	66.91	0.8597	10,377	0.7748
9	Quintana Roo	75.7	0.8550	92.41	60.96	0.8192	13,742	0.8217
10	Campeche	74.7	0.8283	88.13	64.22	0.8016	14,780	0.8338
11	Tamaulipas	75.5	0.8417	94.80	65.93	0.8518	9,695	0.7634
12	Colima	76.4	0.8667	92.75	64.11	0.8402	8,758	0.8120
13	Jalisco	76.3	0.8550	93.47	62.41	0.8312	8,721	0.7458
14	Querétaro	75.3	0.8383	90.13	63.60	0.8129	10,628	0.7788
15	Morelos	75.9	0.8483	90.68	64.27	0.8187	7,527	0.7212
16	Durango	74.8	0.8300	94.53	64.31	0.8445	7,149	0.7126

⁴ Los indicadores que se utilizan para medir cada una de ellas son: la esperanza de vida al nacer (longevidad), la tasa de alfabetización y la matrícula escolar (conocimientos adquiridos) y el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita (acceso a recursos).

17	Estado de México	75.3	0.8550	93.54	61.53	0.8287	6,724	0.7024
18	Sinaloa	75.4	0.8400	91.96	66.22	0.8338	6,450	0.6954
19	Yucatán	74.3	0.8217	87.59	66.18	0.8012	7,227	0.7144
20	Tabasco	75.0	0.8333	90.21	67.56	0.8266	5,494	0.6687
21	San Luís Potosí	74.2	0.8200	88.63	64.11	0.8046	6,433	0.6950
22	Nayarit	75.2	0.8367	90.89	65.98	0.8258	4,933	0.6507
23	Tlaxcala	75.4	0.8400	92.14	63.38	0.8255	4,743	0.6441
24	Guanajuato	75.1	0.8350	87.92	60.49	0.7878	5,815	0.6781
25	Puebla	74.1	0.8183	85.32	64.25	0.7830	6,573	0.6986
26	Zacatecas	74.4	0.8233	91.96	60.79	0.8157	4,636	0.6403
27	Hidalgo	74.2	0.8200	85.02	67.38	0.7914	5,050	0.6546
28	Michoacán	74.8	0.8300	86.01	61.14	0.7772	4,845	0.6477
29	Veracruz	74.0	0.8167	85.07	62.66	0.7760	4,941	0.6509
30	Guerrero	73.3	0.8050	78.36	66.10	0.7427	4,793	0.6459
31	Oaxaca	72.5	0.7917	78.43	66.83	0.7456	3,712	0.6032
32	Chiapas	72.5	0.7900	78.43	66.83	0.7240	3,712	0.5957

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, México 2002.

Aún cuando en el informe del PNUD, México se encuentra en la primera posición entre los países con desarrollo medio, existen profundas desigualdades en cuanto a las *capacidades básicas* de la población, tal como lo deja ver la tabla anterior, ejemplo de ello es la gran distancia que existe entre el Producto Interno Bruto (PIB) del Distrito Federal, que es de 22,816 dólares per cápita, y el de estados como Guerrero o Oaxaca, que es de 4,793 y 3,712 respectivamente, por mencionar solo algunos.

En educación, la distancia entre la entidad con mayor porcentaje de alfabetización (Distrito Federal, 96.97%), y la entidad con el menor porcentaje (Chiapas, 76.96%) es menor que en el caso del PIB, sin embargo el grado de desigualdad sigue siendo considerable. Para la esperanza de vida se tiene que para las mismas entidades, es de 77.2 años y de 72.4 años, respectivamente. La distancia entre un estado y otro es menor en este rubro que en los dos anteriores, pero la desigualdad persiste.

2.3 Situación del Desarrollo Humano en México

El tratamiento de los datos con el método desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) arrojó un Índice de Desarrollo Humano (IDH) para México de 0.796 en el 2002, ligeramente por debajo del

índice de países cuyo nivel de desarrollo humano se considera alto (igual o mayor a 0.8). A nivel internacional, México ocupa el lugar 54, de una lista de 173 países incluidos.

La medición del Índice de Desarrollo Humano se hace utilizando una escala de 0.0 a 1.10, por lo tanto, los países que tienen un índice inferior a 0.5 se consideran con un grado de desarrollo bajo, los que se encuentran entre 0.5 y 0.799, medio, y los que están por arriba de 0.8, alto:

Escala IDH	
Alto	0.8 – 1.0
Medio	0.5 – 0.7999
Bajo	0.0 – 0.4999

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2002.

Respecto al total de países considerados en el informe, México se encuentra debajo de países como Noruega, Suecia, Canadá, Estados Unidos, España, Grecia y Polonia, -que ocupan las primeras posiciones-, por mencionar sólo algunos, y arriba de países como Indonesia, Camerún o Sierra Leona. Si se le compara con países como éste último, que ocupa el último lugar, es posible afirmar que las condiciones de desarrollo humano en México son alentadoras. Sin embargo, con relación a los primeros que se mencionaron, es evidente que todavía queda mucho trabajo por delante.

Posición Mundial de México en el Informe de Desarrollo Humano 2002		
País	Posición	IDH
Noruega	1	Alto
Suecia	2	Alto
Canadá	3	Alto
Estados Unidos	6	Alto
España	21	Alto
Grecia	24	Alto
Polonia	37	Alto
México	54	Medio
Turquía	85	Medio
Indonesia	110	Medio
Camerún	135	Bajo
Sierra Leona	173	Bajo

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, México 2002.

La posición que ocupa México en Latinoamérica es un tanto similar, pues se encuentra por debajo de Argentina, Chile, Uruguay, Bahamas, Costa Rica y Trinidad y Tobago, que tienen un Índice de Desarrollo Humano alto, -superior a 0.8- y por arriba de países como Cuba, -país con un Índice de Desarrollo Humano prácticamente igual al de México-, Colombia, Brasil, el Salvador o Guatemala.

Cabe mencionar que aún cuando Guatemala ocupa el último lugar en la región -posición 120-, tienen un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.631, con lo que se coloca como un país con desarrollo medio y no bajo como podría esperarse. Un caso especial es el de Haití, que aunque no es un país latinoamericano, si es americano, y ocupa la última posición en el continente.

Posición de México en América en el Informe de Desarrollo Humano 2002		
País	Posición	IDH
Argentina	34	Alto
Chile	38	Alto
Uruguay	40	Alto
Bahamas	41	Alto
Costa Rica	43	Alto
Trinidad y Tobago	50	Alto
México	54	Medio
Cuba	55	Medio
Colombia	68	Medio
Brasil	73	Medio
El Salvador	104	Medio
Guatemala	120	Medio
Haití	146	Bajo

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, México 2002.

En México, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) alcanzado por las distintas regiones del país, no es homogéneo, en algunas de ellas es superior a 0.8 -desarrollo alto-, y en otros es inferior, aunque no por debajo de 0.5 por lo que no se les considera con un grado de desarrollo humano bajo.

La siguiente tabla muestra las regiones en que está dividido el país (según el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006), los estados que comprenden y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para cada una de ellas:

IDH por región (definidas según el PND)			
Región	Estados que comprende	IDH	Posición respecto del IDH
Noreste	Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas	0.8339	1
Centro	Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Distrito Federal	0.8237	2
Noroeste	Baja California Norte, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora	0.8217	3
Occidente	Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas	0.7858	4
Sur	Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco Veracruz y Yucatán	0.7472	5

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano México, 2002.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) alcanzado por cada una de las regiones es distinto al nacional -en algunos casos es superior y en otros inferior-. Sin embargo, aún cuando la región sur presenta la menor ponderación, se encuentra dentro de los límites del desarrollo humano medio. Cabe aclarar que si la información para las regiones se desagrega hacia los estados, la posición que cada uno de ellos ocupa respecto de su IDH no es la misma, como ejemplo, los casos del Distrito Federal y Chiapas. El IDH del primero está por encima de la región noreste y aún del nacional (0.8913), mientras que el de Chiapas se encuentra por debajo del de su región (0.7032). La posición de las entidades federativas según el IDH calculado para cada una de ellas, así como la región a la que pertenecen, según la distribución considerada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se presenta en la siguiente tabla:

Posición de las Entidades Federativas según el IDH			
Lugar	Estado	IDH	Región
1	Distrito Federal	0.8913	Centro
2	Nuevo León	0.8534	Noreste
3	Baja California Norte	0.8401	Noroeste
4	Chihuahua	0.8355	Noreste
5	Coahuila	0.8329	Noreste
6	Baja California Sur	0.8323	Noroeste
7	Aguascalientes	0.8310	Occidente
8	Sonora	0.8287	Noroeste
9	Quintana Roo	0.8286	Sur
10	Campeche	0.8212	Sur
11	Tamaulipas	0.8190	Noreste
12	Colima	0.8144	Occidente
13	Jalisco	0.8107	Occidente
14	Querétaro	0.8100	Occidente
15	Morelos	0.7961	Centro
16	Durango	0.7957	Noreste
17	Estado de México	0.7954	Centro
18	Sinaloa	0.7897	Noroeste
19	Yucatán	0.7791	Sur
20	Tabasco	0.7762	Sur
21	San Luís Potosí	0.7732	Occidente
22	Nayarit	0.7711	Occidente
23	Tlaxcala	0.7699	Centro
24	Guanajuato	0.7670	Occidente
25	Puebla	0.7666	Centro
26	Zacatecas	0.7598	Occidente
27	Hidalgo	0.7553	Centro
28	Michoacán	0.7516	Occidente
29	Veracruz	0.7479	Sur
30	Guerrero	0.7312	Sur
31	Oaxaca	0.7135	Sur
32	Chiapas	0.7032	Sur

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, México 2002.

La medición de este índice a nivel estatal pone de manifiesto la desigualdad en las *capacidades básicas* de la población en cada una de las entidades federativas. Así, se tiene que de los 32 estados de la República, 14 de ellos alcanzan un Índice de Desarrollo Humano (IDH) superior al calculado para todo el país, mientras que 18 están por debajo del promedio nacional. En los primeros estados se concentra el 34.39% de la población, y en los últimos, el 65.31%. El cálculo de este índice permitirá conocer el estado en el que se

encuentran las *capacidades básicas* de la población mexicana, y los resultados que se obtengan se utilizarán para orientar adecuadamente la política que habrá de implementarse con la finalidad de incrementarlas o de crearlas en el caso de quienes carecen de ellas.

2.4 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Oportunidades tiene una cobertura de 25 millones de personas⁵ -5 millones de hogares- en todo el país, se implementa en zonas de alta marginación o elevada concentración de pobreza, y las familias beneficiarias se eligen tomando como base la información que proporcionan los índices de marginación que construye el Consejo Nacional de Población (CONAPO), mismos que se utilizan para definir el área de intervención geográfica del *Programa*. La implementación de este *Programa* está a cargo de una Coordinación Intersecretarial, en la que participan:

- ❖ la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL),
- ❖ la Subsecretaría de Innovación y Calidad de la Secretaría de Salud (SS),
- ❖ la Subsecretaría de Planeación y Coordinación de la Secretaría de Educación Pública (SEP),
- ❖ la Tesorería de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y,
- ❖ el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

⁵ La unidad de atención de *Oportunidades* es el hogar, definido 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 la operación del Programa también participan: (al año 2002)

- a) 12,500 unidades de salud (de las cuales 1,600 son inmóviles).
- b) 66 mil escuelas primarias.
- c) 20 mil escuelas secundarias.
- d) 8 mil instituciones de nivel medio superior.
- e) 6,500 puntos de entrega de transferencias de cuatro instituciones liquidadoras (Telecom, Bansefi, Banrural y Petrored).
- f) 2,330 Enlaces Municipales.

Instancias encargadas de entregar los apoyos del Programa		
Apoyos monetarios	Útiles escolares	Suplementos alimenticios, consultas médicas y paquete básico de salud
Banco del Ahorro Popular y Servicios Financieros (Bansefi), Telecom, Banrural, y Petrored.	Autoridades estatales y Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe).	Secretaría de Salud (SS) e Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Fuente: Manual Ciudadano 2005.

Para la operación de los programas en los estados se suscribió un acuerdo de coordinación, que se complementa con los convenios de desarrollo social diseñado para tal efecto. Cada una de las instancias ya mencionadas tiene la responsabilidad de ejecutar una serie de acciones que son coordinadas por la *Coordinación Nacional de Oportunidades*. La entrega de apoyos monetarios se hace mediante el Banco del Ahorro Popular y Servicios Financieros (Bansefi) y una amplia red de microfinancieras. Los útiles escolares se entregan en las escuelas⁶ por las autoridades estatales y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe). Los suplementos alimenticios, las consultas médicas y el

⁶ Aquellas escuelas en las que la entrega de útiles no se lleva a cabo se entrega el equivalente en efectivo a los becarios.

Paquete Básico de Salud, se entregan mediante la participación de la Secretaría de Salud (SS) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

2.5 Beneficios Oportunidades⁷

Los apoyos que proporciona a sus beneficiarios el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* corresponden con cada una de las tres áreas - educación, salud y alimentación-, con las que se pretende fortalecer las *capacidades básicas* -longevidad, conocimientos y acceso a recursos-, de las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema en los medios urbano y rural. Para que las familias beneficiarias reciban los apoyos que entrega el *Programa* es indispensable que cumplan con el factor de corresponsabilidad,⁸ que constituye la única obligación de las familias para con *Oportunidades*. Los apoyos y el factor de corresponsabilidad se exponen a continuación.

1. Componente educativo: becas y útiles escolares.

a. Becas

- ❖ **Educación Básica (primaria y secundaria):** para niños, niñas y jóvenes menores de 18 años, miembros de familias beneficiarias inscritos en grados escolares entre 3° de primaria y 3° de secundaria.

⁷ La información que se presenta a partir de aquí y hasta el final del apartado se tomó del *Manual Ciudadano 2005* publicado por la Secretaría de Desarrollo Social.

⁸ La corresponsabilidad de las familias consiste en: a) inscribir a los menores de 18 años que no hayan concluido la educación básica en las escuelas de educación primaria o secundaria autorizadas y apoyarlos para que asistan en forma regular a clases y mejoren su aprovechamiento; b) inscribir a los jóvenes de hasta 20 años que hayan concluido la educación básica en los planteles de educación media superior autorizados y apoyarlos para que tengan un adecuado aprovechamiento; c) registrarse en la unidad de salud que les corresponda; d) cumplir con las citas programadas para todos los integrantes de la familia a fin de recibir las acciones del Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud; e) asistir mensualmente a las sesiones de educación para la salud; f) promover y apoyar la asistencia de los becarios de educación media superior a las sesiones de educación para la salud dirigidas a los jóvenes; g) destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar; y, h) a partir de que las familias cumplan seis años en el Padrón Activo y resulten beneficiarias al aplicar el esquema de recertificación, para continuar recibiendo los apoyos del *Programa* todos sus hijos inscritos en la escuela, deben continuar estudiando hasta concluir la educación básica.

- ❖ **Educación Media Superior:** para jóvenes entre 14 y 21 años inscritos en el nivel medio superior.

Las becas se entregan durante los diez meses del ciclo escolar.

Los montos de las becas para el semestre enero-junio de 2005 se detallan a continuación:⁹

Primaria	Hombres	Mujeres
Tercer grado	115	
Cuarto grado	135	
Quinto grado	170	
Sexto grado	230	

Secundaria	Hombres	Mujeres
Primer grado	335	355
Segundo grado	355	395
Tercer Grado	375	430

Media Superior	Hombres	Mujeres
Primer grado	565	650
Segundo grado	605	690
Tercer grado	640	730

El factor de corresponsabilidad para hacer entrega de los apoyos consiste en que todos los becarios deben asistir regularmente a la escuela.

b. Útiles escolares

- ❖ **Nivel Primaria:** se entrega un paquete de útiles escolares o un apoyo monetario para su adquisición al inicio del ciclo escolar. Al inicio del segundo semestre se entrega un apoyo monetario para su reposición.

⁹ El incremento semestral se realiza con base en el Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica que publica el Banco de México.

- ❖ **Nivel Secundaria y Medio Superior:** se entrega el apoyo monetario anual al inicio del ciclo escolar.

Los montos correspondientes al paquete de útiles escolares para los niveles de educación primaria, secundaria y medio superior se exponen enseguida:

- ❖ **Para Primaria:** paquete de útiles escolares o \$135 al inicio del ciclo escolar, y \$65 a mitad del ciclo para su reposición.
- ❖ **Para Secundaria y Media Superior:** \$250 al inicio del ciclo escolar.

El factor de corresponsabilidad para la entrega de los paquetes de útiles escolares consiste en que el becario se encuentre inscrito en la escuela y cuente con la certificación del personal de dicha escuela.*

2. Componente de salud

- a. Se entrega de manera gratuita a todos los miembros de las familias beneficiarias un *Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud*. En este caso las mujeres embarazadas y en período de lactancia, y los niños menores de cinco años.
- b. Se entregan suplementos alimenticios a niños menores de cuatro meses y dos años de edad, a los niños con desnutrición de dos a cinco años y a mujeres embarazadas y en lactancia.
- c. Se proporciona asesoría en materia de salud, nutrición e higiene mediante sesiones de comunicación educativa.
- d. Se proporcionan servicios de salud en las instituciones estatales de salud.

* De manera adicional, se fomenta en los niños becarios del *Programa* su participación voluntaria en el Programa Escuelas de Calidad.

El factor de corresponsabilidad consiste en que para entregar los suplementos alimenticios a las familias, sus miembros deben asistir a las citas médicas que se les programan y la titular beneficiaria debe asistir a las sesiones de comunicación educativa en salud, nutrición e higiene.

El Paquete Básico de Salud que proporciona *Oportunidades* se integra con los siguientes elementos:

- 1.- Saneamiento básico a nivel familiar.
- 2.- Planificación familiar.
- 3.- Atención prenatal, del parto y puerperio, y del recién nacido.
- 4.- Vigilancia de nutrición y el crecimiento infantil.
- 5.- Inmunizaciones.
- 6.- Manejo de casos de diarrea en el hogar.
- 7.- Tratamiento antiparasitario a las familias.
- 8.- Manejo de enfermedades respiratorias agudas.
- 9.- Prevención y control de tuberculosis pulmonar.
- 10.- Prevención de la hipertensión arterial y diabetes mellitus.
- 11.- Prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones.
- 12.- Capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud.
- 13.- Prevención y detección del cáncer cérvico-uterino.

3. Componente alimentario

Este componente comprende, al igual que el educativo, transferencias monetarias que se suman a los suplementos alimenticios que entrega el *Programa* para mejorar las condiciones nutricionales de las familias beneficiarias.

El monto comprendido para el primer semestre de 2005 es equivalente a \$170 mensuales por familia, y el factor de corresponsabilidad consiste en que para que se haga entrega del apoyo monetario todos los miembros de la familia deben acudir a las citas médicas que se les programen y las titulares de las familias deben asistir a sus sesiones de comunicación educativa para la salud.

El monto máximo que puede recibir las familias con becarios es de \$1,055 mensuales, y las que tienen becarios en primaria, secundaria y educación media superior, de \$1,785 mensuales.

4. Corresponsabilidad patrimonial para estudiantes que finalizan la educación media superior

En el año 2003 el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* incorpora un elemento con el que se pretende que los estudiantes de tercero de secundaria y de los tres grados de educación media superior cuenten con un fondo para destinarlo a cualquiera de los rubros siguientes:

- a.- Seguir estudiando.
- b.- Crear un negocio propio.
- c.- Dar un enganche o mejorar su vivienda.
- d.- Garantizar su salud y la de su familia.

El factor de corresponsabilidad consiste en que los alumnos, para hacerse acreedores a este apoyo, deberán concluir la educación media superior antes de cumplir 22 años de edad y haberse mantenido activos como becarios del *Programa* hasta el momento en que la concluyan. Todos los apoyos monetarios que se proporcionan son en efectivo y se entregan cada dos meses en forma individual a las y los titulares beneficiarios. Dichos apoyos monetarios se ajustan cada seis meses, en enero y julio de cada año, tomando en consideración las actualizaciones del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica, y el *Programa* no proporciona apoyo de leche o torrilla gratuita a sus beneficiarios.¹⁰

Este *Programa* considera de gran importancia la participación de las mujeres dentro de la familia, y por ello busca fortalecer su posición dentro de ésta. Por ésta razón, son las mujeres jefas de familia las titulares del *Programa* y quienes reciben los apoyos monetarios.

¹⁰ Dichas actualizaciones se publican cada seis meses en el Diario Oficial de la Federación.

2.6 Beneficiarios

La selección de los beneficiarios se lleva a cabo en dos etapas. La primera consiste en seleccionar a las zonas altamente marginadas o con concentración de pobreza extrema, y la segunda en la identificación de los hogares en condiciones de pobreza extrema.

A. Selección de zonas altamente marginadas o concentración de pobreza extrema.

Para ser elegibles, las localidades deberán:

En zonas rurales:

- ❖ Ser seleccionadas con base en el Índice de Marginación del Consejo Nacional de Población (Conapo). Tienen prioridad las localidades donde es mayor la concentración de hogares en pobreza extrema.

En zonas urbanas:

- ❖ Ser seleccionadas utilizando la información estadística disponible acerca de las localidades, áreas geoestadísticas básicas, colonias o manzanas. Se seleccionan primero las ciudades medias. Según la selección, se identifican zonas de atención (de influencia) en torno a estas ciudades. Las zonas de atención dependen del tamaño de la ciudad.

B. Identificación de hogares en condiciones de pobreza extrema.

- ❖ Localizarse en zonas rurales y urbanas previamente identificadas.

En zonas rurales:

- ❖ Recibir una visita domiciliaria para llenar la Cédula de Características Socioeconómicas de los Hogares.

En zonas urbanas:

- ❖ Asistir a un módulo establecido por el *Programa* para completar el llenado de la Cédula de Inclusión para saber si es un potencial beneficiario:
 - a. Si con la información de la Cédula de Inclusión se define que no es un posible beneficiario, se le notifica en ese momento.
 - b. Si con la información de la Cédula de Inclusión se define que es un posible beneficiario, se aplica la Cédula de Características Socioeconómicas de los Hogares.
- ❖ Recibir una visita domiciliaria para llenar la Cédula de Verificación, para corroborar visualmente la información proporcionada en el módulo.

En zonas rurales y urbanas:

- ❖ La información debe ser proporcionada por un informante con residencia habitual en el hogar, de al menos quince años de edad y que conozca los datos de los miembros.
- ❖ Con base en la información socioeconómica se realiza un análisis con una técnica estadística homogénea para todo el país, que sirve para determinar la condición de pobreza extrema del hogar y su inclusión en el *Programa*.

Los requisitos que se requieren para ser beneficiario del *Programa* son:

- ❖ Vivir en condiciones de pobreza alimentaria,
- ❖ Llenar una Cédula con información sobre las condiciones socioeconómicas del hogar y,

- ❖ Designar a un titular.

Una vez llena la cédula se asigna a cada hogar, y a todos y a cada unos de sus miembros, un número de identificación que permite mantener la confidencialidad de la información. Si los beneficiarios no cumplen con el factor de corresponsabilidad, proporcionan información falsa o no recogen los apoyos del *Programa* se dan de baja del padrón de beneficiarios de manera definitiva. Un requisito indispensable para la selección de los beneficiarios es que la comunidad en la que viven cuente con servicios de salud y educación. El impacto derivado de la puesta en marcha de *Oportunidades* será motivo de otro apartado. Corresponde enseguida, hacer mención de las áreas geográficas en las que opera el *Programa*.

2.7 De las áreas geográficas en las que opera

La distribución geográfica de la población en situación de pobreza implica enfrentar serias dificultades para los programas sociales que se instrumentan para tal efecto. El *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006* plantea que existe una elevada concentración de la población urbana en pocas localidades y por lo contrario, gran dispersión de la población rural en demasiadas localidades, además, que la pobreza se manifiesta con mayor intensidad en el medio rural, donde es más difícil atenderla. El *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza* indica que este problema afecta a un mayor número de personas, y con mayor severidad, en el medio rural que en el urbano. Según los datos del *Comité*, se distribuye de la siguiente forma:

Porcentaje de los hogares pobres según área geográfica de incidencia y tipo de pobreza 2000		
Líneas de Pobreza	En el medio urbano	En el medio rural
LP1 (Pobreza Alimentaria)	9.8	34.1
LP2 (Pobreza de Capacidades)	37.4	60.7
LP3 (Pobreza de Patrimonio)	49.1	70.5

Fuente: Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

Para el año 2002 las cifras son las siguientes:

Porcentaje de hogares pobres según área geográfica de incidencia y tipo de pobreza 2002		
Líneas de pobreza	En el medio urbano	En el medio rural
LP1 (Pobreza Alimentaria)	11.4	34.8
LP2 (Pobreza de Capacidades)	16.0	43.8
LP3 (Pobreza de Patrimonio)	42.0	67.5

Fuente: Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

2.8 La evaluación del Programa

Oportunidades se evalúa desde el inicio de sus operaciones, cuando todavía era Progresá. El principal trabajo de investigación se llevó a cabo entre 1998 y 2000 y los resultados indican que se trata de un *Programa* con grandes cualidades:¹¹

- ❖ Se trata de un *Programa* innovador, puesto que combina apoyos en tres áreas complementarias en la formación de capital humano básico: educación, salud y alimentación,
- ❖ Es el *Programa* dirigido directamente a la población en condiciones de pobreza extrema,
- ❖ Es el primer *Programa* que trata de combatir la pobreza mediante transferencias monetarias a los hogares beneficiarios,
- ❖ Es también, el primer *Programa* en México que incluye, desde su diseño mismo, un proyecto amplio, riguroso y transparente de evaluación de impacto.

¹¹ Para conocer a detalle los resultados de esta evaluación, véase: Scott, John. *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá): México. Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: Lecciones para una reorientación de las políticas*. Estudio RIMISP – FAO. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). 1999.

Acerca de los resultados de la implementación del *Programa* se encontró lo siguiente:

- ❖ El *Programa* es bastante costo-eficiente, ya que de cada peso que se gasta en él, se estima que 91 centavos llegan a sus beneficiarios en forma de transferencias,
- ❖ Los mecanismos de focalización del *Programa* han logrado incluir a las localidades más pobres del país y a los hogares más pobres dentro de éstas. El informe menciona que estos mecanismos fueron menos efectivos en excluir a las localidades y hogares moderadamente pobres,
- ❖ Redujo la pobreza monetaria de los beneficiarios en forma importante; la pobreza monetaria se redujo 30 por ciento y el índice de severidad de la pobreza 45 por ciento,
- ❖ Incrementó de manera importante la inscripción de los niños en la escuela, la salud y nutrición de niños y adultos del hogar, y el gasto de alimentos.

Las evaluaciones externas realizadas al *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* muestran cambios significativos en la población a la que dirige su atención. Los más representativos se exponen a continuación.

2.9 Evaluación externa 2002

La *Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2002*,¹² presenta los resultados en las áreas de salud, nutrición, educación y se incorpora un apartado que muestra la situación de las familias en materia de ingreso monetario.

¹² *Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002*. Secretaría de Desarrollo Social. México. 2002.

Salud y nutrición:^{*}

- ❖ Se registró una reducción del 12% en la presencia de enfermedades en los niños menores de 5 años.
- ❖ Se registró un incremento de 8% en la asistencia de mujeres embarazadas que asisten a consultas para control del embarazo. Es decir, el porcentaje de mujeres embarazadas atendidas aumentó de 93% a 98%.
- ❖ Se incrementó 16% el crecimiento de los niños cuya edad oscila entre 12 y 36 meses y que reciben suplementos alimenticios.
- ❖ La entrega de suplementos alimenticios a niños con problemas de desnutrición menores de 2 años se incrementó de 52% a 78%.
- ❖ Para el caso de mujeres embarazadas, el porcentaje de mujeres que recibe suplementos alimenticios aumentó de 65% a 87%.
- ❖ El porcentaje de niños menores de 2 años de edad que se encuentran bajo control nutricional aumentó de 91% a 95%, mientras que el de los niños entre 2 y 4 años de edad aumentó de 90% a 96%.

Respecto de las consultas en las clínicas de salud:

- ❖ Por lo que respecta -en el ámbito rural-, al número de consultas médicas, las consultas han aumentado en un 59% entre 1997 y el primer trimestre del 2002.

^{*} La estimación de los resultados para este rubro se hizo comparando la utilización de los servicios de salud en las unidades de salud rurales de primer nivel que atienden beneficiarios del Programa, con aquellos que no los atienden desde 1996 y hasta la realización de esta evaluación, esto es, desde antes de que entrara en vigor el Programa y hasta el primer trimestre del 2002.

- ❖ En el mismo periodo de tiempo, las consultas relacionadas con aspectos nutricionales realizadas a niños menores de 5 años aumentaron en 49%.
- ❖ El incremento de las consultas que tienen que ver con asuntos de planificación familiar, según el resumen citado no es estadísticamente significativo, pues aún cuando éstas se incrementaron en un 18% para los beneficiarios del *Programa*, también se incrementaron en una proporción similar para los no beneficiarios.

Educación:*

- ❖ El número de becarios en las escuelas atendidas por el *Programa* aumentó de 101 mil en 1997, a 4 millones en el 2002.
- ❖ Para el nivel de educación secundaria -incluidas las telesecundarias-, la matrícula escolar en zonas rurales se incrementó en 23%.
- ❖ En el mismo nivel, pero en zonas semiurbanas, la matrícula escolar aumentó en 10%.
- ❖ En el nivel de medio superior, en el que la intervención del *Programa* inició en el ciclo escolar 2001-2002, -el resumen presenta porcentajes sólo para el primer grado- la matrícula se incrementó 38% en las zonas rurales.
- ❖ En el mismo nivel, la matrícula se incrementó en 6% en las zonas urbanas y semiurbanas.
- ❖ En el caso de la primaria, puesto la cobertura es alrededor del 90%, no se registraron cambios significativos en la matrícula de este nivel educativo.

* Según la explicación metodológica contenida en el documento del cual se extrajeron los datos, el impacto del *Programa* en la inscripción escolar para primaria, secundaria y educación media superior se estimó comparando la inscripción de las escuelas incorporadas al *Programa* -antes de su implementación-, con las escuelas no incorporadas para el período 1995 – 2002.

- ❖ Respecto de las escuelas comunitarias, en el documento no presentan cifras, sin embargo, se afirma que aunque los efectos fueron pequeños, son significativos.

Condiciones socioeconómicas¹³

Según el informe, aún cuando no todos los hogares beneficiarios rebasaron el umbral que los colocaría como no elegibles, es decir que hayan mejorado sustancialmente su situación, los resultados indican que podrán hacerlo una vez que hayan pasado tres años de haberse incorporado y recibido los beneficios del *Programa*. Los logros alcanzados hasta el momento son:

- ❖ El 4.97% de los hogares atendidos por *Oportunidades* superaron su condición de pobres.
- ❖ Por lo que respecta a los ingresos mensuales de los hogares, estos se incrementaron de \$1,231 a \$1,651 como resultado de la acción de *Oportunidades*, pero este incremento puede deberse también al ciclo económico.
- ❖ Sin presentar cifras, en el informe citado se afirma que “un mayor número de hogares dispone de agua y electricidad y ha realizado mejoras a sus viviendas. Más hogares cuentan con piso firme en sus viviendas, tienen techos de concreto y acceso a servicios sanitarios”.

2.10 Evaluación externa 2003

Por otra parte, los resultados correspondientes al año 2003 respecto del impacto que tuvo el *Programa* en su población beneficiaria, están contenidos en el documento *Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003* y a continuación se exponen los más

¹³ Los resultados se obtuvieron de la comparación de las condiciones socioeconómicas de los hogares antes de incorporarse al *Programa* en 1997 y 1998 y a tres años de su incorporación.

significativos. Los resultados que se muestran expresan la situación al año 2003 en las áreas de educación, salud y nutrición.

En educación:

Primaria

Según la última evaluación, para este nivel educativo no se habían encontrado grandes resultados en cuanto a la inscripción de niños y niñas, toda vez que la cobertura desde antes de la implementación del *Programa* era casi del 100%, sin embargo, respecto del abandono escolar y la reprobación se registraron los siguientes cambios:

- ❖ En las zonas urbanas, la tasa de reprobación disminuyó 7.9% en niños y 12.9% en niñas.
- ❖ En las mismas zonas, la tasa de abandono escolar disminuyó 3.5% y 5.7% en niños y niñas respectivamente.
- ❖ En las zonas rurales la reprobación disminuyó 4.3% en niños y 8.9% en niñas.
- ❖ En las mismas zonas, la deserción escolar descendió 17.5% en niños y no hubo un efecto significativo en las niñas.
- ❖ Por lo que respecta a las escuelas indígenas en los ámbitos urbano y rural, los resultados no son significativos para reprobación ni abandono.
- ❖ La brecha de género respecto a la reprobación y el abandono se presenta de manera invertida, -los hombres presentan tasas más altas de reprobación y abandono que las mujeres-, desde antes del *Programa* y se incrementa después de su puesta en marcha en zonas urbanas. Pero, por el contrario, en el caso del abandono, la brecha se ha reducido en el medio rural.

- ❖ En las zonas rurales, 17% de los niños que abandonaban la primaria ya no lo hacen, y el 4.3% de los niños y 8.9% de las niñas que reprobarían algún grado de primaria dejan de hacerlo debido a la intervención del *Programa*.
- ❖ En las zonas urbanas, el número de niños reprobados disminuyó en 7.9% y en las niñas en 12.9%.
- ❖ Respecto del abandono escolar se tiene que se redujo en 3.5% para niños y 5.7% para niñas.

Secundaria

- ❖ Las zonas urbanas se incorporaron a partir del año 2002 y el impacto del *Programa* consistió en incrementar 4.0% el número de alumnos que se inscriben a la secundaria una vez que han terminado la primaria.
- ❖ La brecha de género de este nivel -esto es, la diferencia en la inscripción o en la tasa de reprobación y abandono entre hombres y mujeres, cuando favorece a los hombres- se redujo en primero y segundo grados, mientras que en tercer grado se invirtió, esto es, el número de niñas inscritas superó al de los niños.
- ❖ En zonas rurales, para el ciclo escolar 2002-2003, la inscripción se incrementó en 24.0%.
- ❖ Por lo que respecta a la relación hombres-mujeres que se inscribieron a este ciclo escolar se tiene que en los tres grados el número de mujeres inscritas por cada 100 hombres se incrementó del año 1997 (84 mujeres por cada 100 hombres) al 2002 (95 por cada 100).
- ❖ Para el 2003 el número de mujeres inscritas por cada cien hombres sigue creciendo. Cabe destacar que *Progresá* se transformó en

Oportunidades en el 2002, y por lo tanto, los resultados que corresponden estrictamente a *Oportunidades* se consideran a partir del año 2003.

Nivel medio superior:

El *Programa* se amplió a zonas urbanas en 2002, a partir de ese año las becas de educación se ampliaron al nivel medio superior, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

- ❖ En zonas urbanas, para el ciclo escolar 2002-2003, se incrementó en 10% la inscripción de alumnos al primer grado y 7% en el segundo grado del nivel medio superior con respecto al ciclo 2001-2002.
- ❖ En las zonas rurales la inscripción se incrementó en 85% para el ciclo escolar 2002-2003 respecto de la inscripción para el ciclo 2001-2002. En el segundo grado el crecimiento fue de 47% con respecto al mismo ciclo.
- ❖ Respecto de la brecha de género en las zonas urbanas para el primer grado, se detectó que se ha eliminado, y en el segundo grado, que la ventaja que tenían las mujeres sobre los hombres se ha incrementado.

En salud y nutrición:

- ❖ Para el año 2003, la mortalidad materna disminuyó en 11%, y la mortalidad infantil en 25% respecto a la que se registró en 1997.
- ❖ Del total de niños y niñas cuya edad oscila entre los dos y cuatro años, el 97% de ellos fue sometido a control nutricional para el año 2003.
- ❖ Del total de niños menores de dos años, 79% de ellos recibió suplementos alimenticios.

- ❖ El 98% de las mujeres embarazadas incorporadas al *Programa* acudió a control prenatal en el 2003.
- ❖ El 88% de las mujeres embarazadas incorporadas al *Programa* recibió suplementos alimenticios.

2.11 Evaluación externa 2004¹⁴

Los resultados de la evaluación externa del 2004 muestran una serie de mejoras en sus beneficiarios.

Respecto a la situación alimenticia los resultados de la evaluación indican que:

- ❖ El consumo alimentario de las familias sigue incrementándose adecuadamente.
- ❖ Las transferencias del *Programa* han liberado recursos para destinarlos a la adquisición de productos y servicios distintos de la alimentación.
- ❖ La capacidad de endeudamiento de los hogares, al incrementarse su ingreso les ha permitido adquirir diversos bienes tales como, muebles, electrodomésticos, ropa, puesto que cuentan con un ingreso permanente.

En cuanto a la educación, se registró lo siguiente:

- ❖ La permanencia de los beneficiarios dentro del *Programa* posibilita un mayor logro escolar.

¹⁴ Cabe hacer la aclaración de que los resultados de las evaluaciones se presentan de manera muy sintetizada, toda vez que comprenden estudios muy amplios y el espacio en este documento es insuficiente para su exposición detallada, sin embargo, se presentan los resultados más representativos, mismos que son útiles para mostrar el impacto del *Programa* según los evaluadores externos.

- ❖ Los jefes de familia, -padres y madres- están más dispuestos a invertir recursos propios en la educación de sus hijos, incluso en algunos casos esta inversión es mayor que el monto de las transferencias.
- ❖ En primaria la cobertura de los servicios educativos es prácticamente total, aunque existen algunos hogares en los que todavía hay niños que no asisten a la escuela. De los niños inscritos en primaria el 70% ingresa a la secundaria y algunos de ellos desertan ya iniciada la educación secundaria.
- ❖ En el nivel secundaria el incremento de la matrícula se mantiene prácticamente estable, ello sugiere -según los propios evaluadores-, que la acción del *Programa* para incrementarla en este nivel ha llegado a su límite máximo. Al parecer, una de las causas es la incapacidad de las familias para cubrir los gastos que ello implica y la poca confianza que tienen en la obtención de un trabajo adecuado una vez que la cursen.
- ❖ De los alumnos que concluyen la secundaria, entre el 30% y el 40% logra ingresar a la educación media superior, cifra superior a la registrada en el año 2000, según los evaluadores.
- ❖ La matrícula en este nivel educativo se está incrementando sustancialmente y será en los próximos años cuando se conozca el mayor alcance posible del *Programa*. La evaluación de este año refiere que en algunas comunidades el incremento de la matrícula ha sido de casi el 100%.

Del rubro de la salud se refiere:

- ❖ Se han registrado mejorías importantes en la salud de los beneficiarios, toda vez que las familias han logrado mejores condiciones de higiene y hacen un buen uso de los suplementos alimenticios que se les entregan.

- ❖ Las familias cuentan con comunidades más limpias y saben hacer un mejor uso y cuidado del agua con que cuentan.

- ❖ El incremento en las visitas de las familias a las unidades de salud para recibir las pláticas que ofrecen y las consultas médicas han disminuido considerablemente las enfermedades causadas por la desinformación y las condiciones de precaria higiene en que vivían.

Hasta aquí los resultados de las evaluaciones realizadas al *Programa*. De su contribución al Desarrollo Humano de sus beneficiarios se dará cuenta en los siguientes capítulos.

III. Problemática del Desarrollo Humano y el Combate a la Pobreza

3.1 Respeto de la elección del método de medición de la pobreza

El *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza* reconoce que las estimaciones que se obtienen mediante otros métodos que consideran el concepto de insuficiencia de capacidades, e incluso los que consideran necesidades básicas insatisfechas pueden ser más sólidos que los que utilizan líneas de pobreza, y que su utilización implica la pérdida de información valiosa, tal como, *“el valor de los bienes y servicios proporcionados con escasa intervención del mercado (por ejemplo bienes proporcionados por el gobierno) así como el valor de los servicios derivados de la posesión de activos que suelen ser registrados defectuosamente en las estadísticas disponibles”*.¹

Sin embargo, optó por las líneas de pobreza puesto que, “la manera más sencilla y transparente de medir la pobreza resulta ser con el establecimiento de una línea de pobreza monetaria, ya que con este procedimiento sólo hay que determinar qué ingreso corriente es necesario para que el individuo satisfaga sus requerimientos fundamentales, lo que en principio es determinable para una economía en donde la mayoría de los bienes necesarios se trazan en el mercado”.² Según el trabajo del Comité los demás métodos presentan los inconvenientes que se exponen a continuación:

- ❖ La información estadística disponible y el conocimiento teórico sobre el tema hicieron muy difícil alcanzar una medición sencilla y clara del agregado de pobreza,
- ❖ Existe el problema de agregar los niveles de carencia encontrados o de agregar a los individuos con diferentes capacidades para satisfacer los distintos tipos de carencias,

¹ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Medición de la pobreza en México. Variantes metodológicas y estimación preliminar*. México. Secretaría de Desarrollo Social. 2002. pp. 56 – 57.

² Ibid.

- ❖ Aún cuando existen propuestas que superan las dificultades mencionadas, los resultados que arrojan establecen ponderaciones arbitrarias de difícil interpretación o con escasa relación con las oportunidades que el funcionamiento de la economía brinda a los individuos para obtener recursos, y,
- ❖ Este problema se hace más complejo cuando la dimensión monetaria se combina con elementos no monetarios, ya que no sólo se debe resolver el problema de la heterogeneidad de las variables no monetarias, sino también la equivalencia de lo no monetario con lo monetario.³

Hasta aquí los argumentos del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Sin embargo, es necesario incorporar algunos otros que no necesariamente coinciden en que el Método de Líneas de Pobreza es el más adecuado. Partiendo de la idea de que existen diversas fuentes de bienestar⁴ -cuyo acceso y adecuada utilización permite a las personas ser no pobres-, los métodos de medición de la pobreza se construyen considerando elementos que permitan calcular la disponibilidad de estas fuentes y con base en ello se establecen criterios con los que se determina si una persona es pobre o no, y si lo es, qué tan pobre es.

De este modo, existen algunos métodos que consideran algunas fuentes de bienestar y otros que consideran otras. Según Julio Boltvinik los métodos parciales, los que consideran una de esas fuentes o una parte de ellas, tienen una gran limitación, y *“consiste en que proceden como si la satisfacción de*

³ Cabe hacer la aclaración de que aún cuando el alcance de este trabajo no permite hacer una revisión a detalle de la metodología para la medición de la pobreza en México, se incluye este apartado que contiene algunos aspectos importantes de ésta, toda vez que las estimaciones obtenidas mediante su utilización sirven para orientar las acciones del *Programa* en cuestión.

⁴ Las fuentes de bienestar que se mencionan son:

- 1) el ingreso corriente,
- 2) los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar,
- 3) el patrimonio familiar, entendido como el conjunto de activo y bienes durables que proporcionan servicios *básicos* a los hogares (vivienda y equipamiento doméstico básico),
- 4) el acceso a bienes y servicios gratuitos,
- 5) el tiempo libre y el disponible para trabajo doméstico, educación y reposo, y,
- 6) los conocimientos de las personas, no como medio para la obtención de ingresos, sino como satisfactores directos de la necesidad humana de entendimiento y como indicadores directos del grado de desarrollo cognitivo del ser humano.

necesidades básicas dependiera solamente de algunas fuentes de bienestar”,⁵ entre los cuales están el de Líneas de Pobreza (LP) y el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Puesto que el bienestar de una persona no depende exclusivamente de una o varias de estas fuentes, sino de todas en su conjunto, las estimaciones que resultan de la utilización, tanto de los métodos de *Líneas de Pobreza (LP)*, como los de *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*, son estimaciones un tanto alejadas de la realidad y por lo tanto, las acciones que se tomen para atender a la población en situación de pobreza mediante cualquiera de estos métodos serán igualmente parciales.

A pesar de ello, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) decidió aceptar la propuesta del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, que consiste en la utilización de Líneas de Pobreza (LP), pues considera que *“esta nueva manera de medir la pobreza va mucho más allá de las aproximaciones estadísticas que antes se empleaban”*.⁶ Supone que este método permitirá llevar un seguimiento adecuado del comportamiento de la pobreza, además de contribuir a un manejo transparente de los recursos públicos que se utilizan en el combate a la pobreza.

Afirma también que las estimaciones sobre la pobreza realizadas anteriormente eran serias, *“pero que no llegaban, que no estaban diseñadas para llegar a mediciones integrales”*.⁷ Las razones expuestas por la Secretaría para la adopción de la Líneas de Pobreza tienen cierta validez, sin embargo, según los investigadores Julio Boltvinik y Araceli Damián, ésta forma de medir la pobreza lleva a una estimación alejada de la realidad. Por una parte, porque se trata de un método parcial de medición de la pobreza, y por la otra, porque el método propuesto por el *Comité* no se emplea tal y como lo desarrolló.

⁵ Boltvinik Kalinka, Julio. *Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados*. Revista de Comercio Exterior. México. Vol. 53, num. 5, mayo de 2003. p. 455.

⁶ Secretaría de Desarrollo Social. *Medición del Desarrollo en México, 2000 – 2002. Discursos, de Vicente Fox Quesada, Josefina Vázquez Mota, Eduardo Sojo Garza – Aldape y Luis Rubio*. Cuadernos de Unión No. 1. México. Secretaría de Desarrollo Social. 2003. p. 13.

⁷ *Ibid.* p. 13.

El *Comité* estableció originalmente tres Líneas de Pobreza denominadas *Línea de Pobreza 1 (LP1)*, *Línea de Pobreza 2 (LP2)*, y *Línea de Pobreza 3 (LP3)*, pero la Secretaría eliminó la tercera de ellas -disminuyendo así el número de pobres calculado por el *Comité*-, e incluyó una línea intermedia entre la primera y la segunda línea del *Comité*, a la que llamó "*Pobreza de capacidades*".

La eliminación de la tercera línea de pobreza del *Comité* por parte de Sedesol está basada en el argumento de que ésta última incluye el consumo de bienes que no necesariamente forman parte de una canasta que mida la pobreza de manera estricta y menciona el ejemplo de las bebidas y el tabaco. Cabe entonces, hacer una revisión de los bienes que "deben" incluirse como parte de una canasta que si realmente mida la pobreza.⁸

La propuesta del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza y la de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) se presentan a continuación, incluyendo una estimación para el año 2002:

Líneas de pobreza según:							
Comité				Sedesol			
Nombre de la Línea de Pobreza	Medio Urbano	Medio Rural	% de personas	Nombre de la Línea de Pobreza	Medio Urbano	Medio Rural	% de personas
LP1	20.9	15.4	24.2	Pobreza Alimentaria	20.9	15.4	24.2
				Pobreza de Capacidades	24.7	18.9	31.9
LP2	41.8	28.1	53.7	Pobreza de Patrimonio	41.8	28.1	53.7
LP3	52.1	34.9	64.6				

Fuente: Elaborado a partir del documento "Medición de la pobreza: *Variantes metodológicas y estimación preliminar*", del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza y de "*Derechos humanos y medición oficial de la pobreza*", Julio Boltvinik y Araceli Damián en: Papeles de población. Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población. CIEAP/UAEM.

⁸ En el año 2000 la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) levantó la Encuesta Percepciones de la Población Urbana sobre las Normas Mínimas de Satisfacción de las Necesidades Básicas, pero en este documento no se hace una revisión amplia de dicho documento dado que no constituye un elemento que haya sido considerado por el gobierno federal para el establecimiento de sus líneas de pobreza, sin embargo, se hace mención de él puesto que en un momento dado puede contribuir a un mejor conocimiento de la pobreza, toda vez que los mismos interesados -los pobres-, quienes expresan lo que a consideración propia constituye el conjunto de elementos que satisfacerían sus necesidades.

Como podrá notarse, la estimación del Comité es considerablemente más alta que la de Sedesol. En el primer caso, el número de personas que padece algún tipo de pobreza prácticamente alcanza al 65% de la población, mientras que en el segundo, es casi 11 puntos porcentuales inferior. Según estas cifras, la Secretaría no considera como pobres a alrededor de 10 millones de personas, mismos que si son considerados por el *Comité* como personas en situación de pobreza. Según el trabajo de los investigadores mencionados, *“la definición de la pobreza en el país está dada, solamente, por la línea de pobreza más alta (LP3) del Comité, ya que ésta establece el nivel de ingreso necesario para poder adquirir “todos los bienes y servicios indispensables”. Los dos estratos inferiores del Comité sólo pueden tener el propósito de subdividir la población en grados de intensidad de la pobreza, pero ninguno de los niveles inferiores puede sustituir al superior. Sólo éste separa a los pobres de los no pobres”*.⁹

Según la versión oficial, quienes superan la *Línea de Pobreza de Patrimonio* (LP2 del Comité), no son pobres. Sin embargo, siguen siendo pobres, pues para no serlo deben tener acceso a todos los bienes y servicios indispensables, y esto es posible solamente si se tiene (en áreas urbanas) un ingreso diario de \$52.7 por persona -según el Comité- y no de \$41.8 diarios como dice Sedesol. Puesto que la Secretaría considera un umbral de pobreza más bajo que el propuesto por el Comité, el número total de mexicanos en situación de pobreza reconocido por el gobierno federal es mucho menor. Como consecuencia, la población objetivo a la que el gobierno debe “oficialmente” dirigir su atención se reduce considerablemente. Así también la presión que la sociedad en demanda de mejores condiciones de vida ejerce sobre el gobierno, pues aunque el hecho de reconocer que la mitad de la población vive en la pobreza es bastante aparatoso, lo sería más si se acepta de manera oficial que el número de pobres alcanza los 65 millones de personas, considerando únicamente las estimaciones del Comité, que parecen conservadoras cuando se les compara con estimaciones realizadas con métodos que incorporan más fuentes de bienestar en sus análisis.

⁹ Boltvinik, Julio y Araceli Damián. *Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México*. Papeles de Población, no. 35, enero – marzo 2003. El Colegio de México, CIEAP/UAEM, 2003. p. 112.

Así, aún cuando el gobierno federal hubiera adoptado la propuesta del *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza* en su forma original, y en cuyo caso debió reconocer oficialmente que 65% de la población nacional vive en situación de pobreza, estimaciones realizadas ajenas al Comité indican que el problema afecta a un porcentaje cercano al 80% de la población. Al respecto, el investigador Julio Boltvinik manifiesta que, dados los criterios y métodos que él considera correctos, el porcentaje de la población nacional en situación de pobreza es de alrededor de 72%. 7 puntos por arriba de lo estimado por el *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza* y 12 de lo estimado por el gobierno federal con el método oficial.¹⁰

Ahora bien, el inconveniente mayor podría no estar en el reconocimiento de una cifra u otra, sino en que se está dejando sin atención alguna a un número muy alto de personas, pues la estrategia de combate a la pobreza no las considera como sujetos susceptibles de incorporarse a los programas sociales, dada su situación de “no pobres”. De este modo, lograr los objetivos institucionales respecto del combate a la pobreza será tarea más fácil, pues el esfuerzo necesario para reducir el número de personas en situación de pobreza será necesariamente menor, se requerirán menos recursos, y por supuesto, menor será el compromiso social.

3.2 Selección de Beneficiarios

Tal como se mencionó anteriormente, el mecanismo de selección de beneficiarios del *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* no considera el ingreso de las personas como un elemento para determinar si quienes se encuentran por debajo de las líneas de pobreza que utiliza Sedesol serán incorporadas o no al padrón de beneficiarios del *Programa*. Ello significa que un buen número de familias se encuentre excluido de los beneficios que otorga el *Programa*, pues aún cuando su condición sea de pobreza extrema, si la localidad en la que vive no cuenta con servicios básicos de salud y educación no se les incorpora como beneficiarias.

¹⁰ Cfr. Boltvinik, Julio. *Geografía de la pobreza*. La jornada. Diario. Viernes 30 de agosto de 2002.

Ahora bien, la *Coordinación del Programa* establece que la existencia de servicios de salud y educación es requisito indispensable para que las familias cumplan con sus corresponsabilidades, sin embargo, las corresponsabilidades de las familias son al mismo tiempo los beneficios que otorga el *Programa*, esto es, una de las corresponsabilidades de los niños es asistir a clases, de otro modo, no recibirán la beca para útiles escolares, o en su defecto, los útiles escolares. Si no hay escuela, no hay clases para tomarlas, entonces, no es que los servicios de educación y salud se requieran para cumplir las “corresponsabilidades”, es, que si no se cuenta con estos servicios simplemente no hay forma de incorporarlos al *Programa* y por lo tanto, aún cuando se encuentren en la situación de pobreza más miserable no se les puede ayudar.

De este modo, cabe pensar que además de la “eliminación” de pobres que el gobierno federal hace con su método oficial para medir la pobreza, toda vez que considera una población menor en situación de pobreza que la que se obtendría con otros métodos más cercanos a la realidad, se elimina otro tanto que no puede ser atendido por el *Programa*.

3.3 El impacto del Programa: su evaluación

Hasta el momento todas las evaluaciones que se han llevado a cabo coinciden en que *Oportunidades* es un programa exitoso. Incluso ha sido objeto de diversos reconocimientos a nivel internacional y se ha manifestado en distintos foros que representa un valioso ejemplo en materia de combate a la pobreza. Es importante destacar que la realización de las evaluaciones externas constituye un mecanismo valioso de rendición de cuentas en tanto que la llevan a cabo instituciones ajenas al gobierno federal, ello redundará necesariamente en una mayor credibilidad por parte de la ciudadanía. Sin embargo, las instituciones que realizan las evaluaciones externas operan a petición del gobierno federal y con fondos otorgados por éste.¹¹ Dada esta situación, algunos investigadores manifiestan cierta desconfianza en los resultados de las evaluaciones externas puesto que la relación de subordinación en que se

¹¹ Cfr. Boltvinik, Julio. Columna *Economía moral*. La Jornada. Diario.

encuentran los evaluadores externos -ya que son contratados por el gobierno federal-, abre la posibilidad de que los resultados de su trabajo se presenten de tal modo que reflejen las expectativas de quien les encomendó dicho encargo.

Por otra parte, las fuentes de información que utilizan las instancias externas para la realización de sus evaluaciones son, fundamentalmente, las que genera el mismo gobierno federal desde las distintas dependencias y entidades, involucradas y no, en la operación del *Programa*. A saber, la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SS), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Sistema de Información en Salud para Población Abierta (SISPA), etc. Cabe mencionar que los evaluadores externos refieren la realización de “*entrevistas estructuradas con informantes claves, estudios de caso de hogares, grupos de enfoque y entrevistas no estructuradas*.”¹² Dichas tareas complementan la información que recopilan de las instancias gubernamentales y les permiten tener un mejor conocimiento del impacto del *Programa* en la población beneficiaria.

De cualquier modo, las evaluaciones dependen en gran parte de que la información del gobierno sea correcta, y sobre todo, confiable. Algunos investigadores han manifestado en diversas ocasiones su desconfianza en las evaluaciones externas, no sólo por que se realizan a instancias del gobierno federal, sino porque los resultados que entregan los evaluadores son altamente satisfactorios. El hecho de que sea así no necesariamente significa que los buenos resultados del *Programa* no sean ciertos o que no sean tan buenos como indican las evaluaciones hechas hasta el momento. Es cierto que el *Programa* ha elevado sensiblemente la calidad de vida de las personas a las que beneficia, pues si antes de su incorporación a *Oportunidades* no tenían los medios suficientes para alimentarse adecuadamente, ahora sí.

Ello significa un cambio de enorme valor, que debe reconocerse y, sobre todo, que debe mantenerse hasta que los beneficiarios sean capaces de obtener por

¹² Cfr. *Resumen ejecutivo de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2002.*

sí mismos lo que requieren para tener una vida digna. Este cambio implica haber dado un paso de capital importancia, sin embargo, el tratamiento que ha dado el gobierno respecto de esta situación no parece el más correcto, mucho menos el más honesto. Pues el hecho de que haya tenido lugar esta mejoría en quienes viven en situación de pobreza, y sobre todo, pobreza extrema, no significa que realmente hayan superado su condición de pobres. Es cierto que hubo un gran avance en tanto que hoy soy menos pobres que hasta hace unos años, pero es sólo eso: son menos pobres.

Los resultados presentados indican que la cobertura del *Programa* se está ampliando, y por lo tanto, que un número mayor de personas está siendo beneficiado con los apoyos que entrega. Ello implica necesariamente que las condiciones de vida de esta parte de la población son mejores hoy que antes de su incorporación al *Programa*, como ejemplo baste mencionar que los niños beneficiados cuentan con mejor alimentación desde que son parte del *Programa*.*

En consecuencia, la permanencia en la escuela no se ve obstaculizada por la carencia de dinero, por lo que se elevan las posibilidades de que los beneficiarios continúen con sus estudios más allá de la educación media superior y de que estarán en mejores condiciones de aprovechar las oportunidades de empleo que se les presenten, siempre que éstas se generen. De otro modo, seguirá sucediendo lo que hasta el momento ha sucedido con respecto al desempleo: se incrementa constantemente, y lo que es peor, se incrementa principalmente entre quienes tienen mayor formación académica.

Todas las evaluaciones que se han hecho al *Programa Oportunidades*, incluso cuando todavía era *Progresá*, mencionan que se trata de un programa sumamente exitoso pues los resultados parecen indicarlo así. Cualquier mejoría que se registre en cuanto a las condiciones de vida de las personas

* Los datos aquí presentados son producto de numerosos estudios que se realizan al *Programa* como parte de la evaluación externa correspondiente a este año, sin embargo, dada la extensión y la complejidad de cada uno de ellos no es posible incluirlos a detalle en este documento, por ello se incluyen los resultados más representativos, y por lo tanto, los que muestran más claramente los cambios que se llevan a cabo en la población beneficiaria.

necesariamente debe verse reflejada en las mediciones de desarrollo humano y en las de la pobreza.

Dados los resultados de las evaluaciones cabe esperar que las estimaciones respecto del primero sean más altas y menores respecto de la segunda. Todas ellas refieren avances en la formación de las *capacidades básicas* de las personas atendidas por *Oportunidades*. Sin embargo, es importante destacar que si se analiza el estado de las capacidades de los beneficiarios del *Programa* necesariamente se encontrará que se han fortalecido. Eso indudablemente es muy importante, sin embargo, no debe dejar de tomarse en consideración que para que una persona sea autosuficiente y por lo tanto, capaz de satisfacer sus necesidades esenciales por si misma, es necesario que reciba los beneficios del *Programa* por un período aproximado de tres años.

Según el *Programa*, pasado este tiempo sus beneficiarios estarán en condiciones de abandonarlo e incorporarse a otro si es necesario -también de la *Estrategia Contigo-*, y de obtener por si mismos los satisfactores mínimos para vivir una vida tolerable. Se debe tener presente en todo momento que para que los beneficiarios de *Oportunidades* realmente superen su situación de pobreza es indispensable que la situación general del país mejore sustancialmente, de otro modo, de muy poco servirá el esfuerzo que se hace para incrementar las *capacidades básicas* de la población y la enorme cantidad de recursos que se destina para ello, habrá sido poco provechosa.

Se mencionó en este trabajo que la causa de la pobreza es la carencia de *capacidades básicas* y que para disminuirla es necesario crearlas en la población carente de ellas. También, que es indispensable generar una serie de oportunidades que permita a esta parte de la población incorporarse a todos los ámbitos de la vida en sociedad de manera sana, sin embargo, y a pesar de los esfuerzos, los hechos demuestran que todavía no existen condiciones adecuadas para la superación de la pobreza.

El desempleo, la inseguridad pública, la mala distribución del ingreso, los beneficios del crecimiento económico que no llegan a los más necesitados, el enorme peso de la deuda externa, el narcotráfico, la baja recaudación de impuestos, la poca inversión en áreas tan importantes como la educación, la energía, la producción agrícola, etc., restan efectividad a cualquier acción que se ejecute en materia de combate a la pobreza. Si esta situación no cambia, y lo hace para bien, la pobreza en este país no va a ceder y su población seguirá empobreciéndose, aunque las cifras oficiales insistan en que hoy hay menos pobres.

3.4 De las carencias del Programa

Tal como se mencionó anteriormente, el *Programa* otorga beneficios muy importantes, sin embargo, adolece de ciertos elementos que lo harían mucho más útil para las familias que se benefician de él. El aspecto nutricional parece estar bien cubierto por el componente alimentario del *Programa* y las transferencias monetarias que se entregan a las mujeres jefas de hogar. A juzgar por los resultados de las evaluaciones que se han hecho, la situación de las personas por lo que respecta a este rubro está mejorando considerablemente. Por esta razón, no hay más observaciones que la de incrementar el monto de las transferencias en efectivo conforme el incremento de los precios de los alimentos.

3.4.1 Educación

Tomando como base que la educación constituye una de las *capacidades básicas* que se requieren para superar la pobreza, se puede inferir que una vez que se culminan los estudios que promueve el *Programa Oportunidades* -complementados con la alimentación y la salud-, la pobreza será superada. Sin embargo, la realidad demuestra lo contrario. Una vez que se poseen las tres capacidades se espera que el individuo tenga mayores oportunidades para incorporarse al mercado de trabajo y lo haga en mejores condiciones que si no contara con ellas. Sin embargo, algunos estudios indican que poseer la

primaria y la secundaria no se traduce en mejores ingresos para las personas que logran incorporarse al mercado de trabajo.

Los niveles educativos que realmente generan aumentos importantes en el ingreso son el nivel medio superior y el superior. El *Programa* comprende la entrega de apoyos también para quienes estudian la educación media superior, sin embargo, ello no es garantía de que obtendrán un empleo bien remunerado. Las cifras respecto del desempleo indican, en primer lugar, que se está incrementando. Al día de hoy es mayor que al inicio del presente sexenio. A finales del año 2004 la tasa de desempleo abierto superó el 4% de la población económicamente activa (PEA). Ello significa que existe más de millón y medio de personas sin trabajo.¹³ Ello contrasta con las declaraciones del entonces Secretario del Trabajo y Previsión Social, Carlos Abascal Carranza, quien sostiene que los desempleados no superan el millón 100 mil.

En segundo lugar, independientemente de que el desempleo actual es mayor, cabe resaltar, en relación con los años de estudio que las personas poseen, que quienes se encuentran mayormente afectados por esta situación son precisamente aquellas que cuentan con una mayor formación académica. Según lo publicado en un diario de circulación nacional a principios del 2005, *“del total de desempleados, 9.8% no terminó la primaria; 21.1% cuenta con primaria completa; 36.4% tiene secundaria y 32.6% con nivel medio superior y superior.”*¹⁴ Ello da fe de que la creación de empleos prometida en campaña - un millón de empleos por año-, no está llevándose a cabo al pie de la letra y de que por los empleos que se están generando se paga muy poco, no brindan ningún tipo de seguridad social al trabajador, no garantizan de ningún modo la seguridad en el empleo y por lo tanto, no reportan beneficios sustanciales para quienes los toman. En el mejor de los casos proporcionan un ingreso que permite, con severas carencias, sobrevivir, pero sólo eso.

¹³ Datos según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

¹⁴ Jardón, Eduardo. *Aumenta desempleo urbano*. El Universal Diario. Finanzas. Sección B. Jueves 28 de abril de 2005. p. B1.

En esta situación se encuentran alrededor de 18 millones de los aproximadamente 42 millones de personas que trabajan en México. Desempeñan empleos que están por debajo de sus capacidades laborales y por lo tanto, son subempleados. Ello significa una pérdida de la capacidad laboral del país muy importante, pues no se está aprovechando al máximo la habilidad de la fuerza laboral de los trabajadores mexicanos.¹⁵ Dado lo anterior, se infiere que en las circunstancias actuales, la educación, sobre todo la media superior y superior, no significan necesariamente la posibilidad real de obtener un buen empleo. Salvo aquellos casos en los que quienes la poseen logran colocarse adecuadamente en el mercado de trabajo y sí obtienen, tal como se mencionó anteriormente, incrementos importantes en su ingreso, pero dadas las cifras presentadas, eso sucede en no muchos casos.

3.4.2 Salud

La salud de los beneficiarios se procura mediante el componente de salud del *Programa*, que comprende desde la atención prenatal hasta la prevención de determinados padecimientos. Las revisiones realizadas al *Programa* muestran que ha habido un impacto positivo en la situación nutricional de sus beneficiarios, en el sentido de que efectivamente se ha mejorado la calidad de su alimentación. Las transferencias monetarias del *Programa*, los suplementos alimenticios y las pláticas de educación para la salud han contribuido para ello. Sin embargo, su alcance es un tanto limitado.

Las trece acciones que contempla el “Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud” se encaminan fundamentalmente a la prevención de determinadas enfermedades tales como tuberculosis o diabetes mellitus, al tratamiento de algunos padecimientos que requieren de una atención básica y a la divulgación de información respecto de cuestiones sobre planificación familiar, higiene, salud reproductiva, etc. En realidad se trata de asuntos relativamente fáciles de tratar porque no se requiere de una gran infraestructura hospitalaria para

¹⁵ Cfr. Campa Zúñiga, Roberto. *Se crean empleos de segunda*. La jornada en la economía, en www.jornada.unam.mx/2005/may05/050502/004n1sec.html.

hacerlo, ni de tratamientos médicos demasiado complicados o costosos que, en un momento dado, pueden obtenerse de manera no muy difícil.

Este paquete de salud no contempla la atención médica cuando se trata de padecimientos mayores. Esto es, los padecimientos contra los cuáles están protegidos los beneficiarios de *Oportunidades* son aquellos que están comprendidos únicamente en el primer nivel de atención en salud. Ello significa que en caso de que requieran atención médica de segundo y tercer nivel tendrán que hacer necesariamente el pago de las cuotas de recuperación vigentes en las unidades hospitalarias. Algunos de los aspectos de la salud que no cubre el paquete de salud de *Oportunidades* son, por ejemplo, la detección de cáncer de mama, de próstata, los tratamientos contra el cáncer, etc.

En el desafortunado caso de que una persona beneficiaria de *Oportunidades* adquiera alguna enfermedad como las mencionadas arriba tendría que incurrir en gastos que necesariamente conducen a una situación de empobrecimiento de la familia, pues para cubrirlos, cuando logra hacerlo, debe dejar de adquirir otros bienes y servicios de primera necesidad, de este modo, mientras los beneficiarios del *Programa* no requieran de atención médica mayor -tales como cirugías, tratamientos para el cáncer, o algunos estudios tales como la detección de cáncer de próstata, etc.-, estarán protegidos, pero no cuando se trate de situaciones más comprometidas.

3.4.3 Patrimonio

El componente patrimonial de *Oportunidades* comprende la entrega a los estudiantes, -con la condición de terminar la educación media superior antes de los 22 años y mantenerse activos dentro del *Programa* cuando la hayan terminado-, una determinada cantidad de dinero para que una vez que concluyan sus estudios de nivel medio superior la inviertan en seguir estudiando, incorporarse al sistema de ahorro y crédito popular, adquirir una vivienda nueva o más digna, utilizar el fondo para completar la aportación del beneficiario al Programa de Ahorro Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa, proteger a su familia mediante la adquisición del seguro

de salud para la familia del IMSS o al Seguro Popular de Salud o, conservar su patrimonio mediante alguna opción de ahorro.

La posibilidad de que los estudiantes beneficiarios del *Programa* cuenten con un monto de dinero específico al concluir sus estudios es un buen elemento para procurarles mayores oportunidades de desarrollo, sin embargo, este monto es demasiado pequeño y en vista de ello no constituye un verdadero apoyo, pues para obtener una casa, iniciar un pequeño negocio, obtener un crédito o continuar estudiando es insuficiente, pues comprende apenas unos 3 mil pesos. Aún cuando la cantidad de dinero que se entrega a los beneficiarios al terminar la educación media superior fuera suficiente para iniciar los proyectos mencionados, posiblemente no lo sería para consolidarlos, pues son proyectos de mediano y largo plazo que requieren de una inversión sostenida durante meses o años. Ello representa una barrera prácticamente infranqueable.

3.5 Reflexiones de instancias ajenas al gobierno federal acerca de *Oportunidades*

Se mencionó anteriormente que *Oportunidades* ha sido objeto de diversas evaluaciones, sin embargo, no son las únicas, pues existen diversas instancias que siguen de cerca las acciones del mismo. Las que se exponen a continuación son instituciones con presencia a nivel internacional y con gran presencia en México.

Entre las distintas actividades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) -ayuda técnica, programas contra el analfabetismo, proyectos de capacitación, etc.-, se encuentran las estimaciones que realiza respecto del estado del desarrollo humano de los países que evalúa y algunas consideraciones con las que intenta orientar a los países en desarrollo para que superen la pobreza que los aqueja. En este sentido, plantea que *“invertir en satisfacer las necesidades básicas no sólo es deseable, por derecho propio, para finalizar con el sufrimiento humano, sino que además es un componente*

fundamental de cualquier estrategia global de crecimiento económico".¹⁶ Ello significa que lograr el crecimiento económico de los países depende en gran medida de la implementación de acciones que posibiliten el desarrollo de las *capacidades básicas* de las personas que carecen de ellas, toda vez que ello incrementaría sus posibilidades de alcanzar la autosuficiencia y de contribuir al desarrollo económico de sus países.

El Banco Mundial (BM) ha realizado diversos estudios sobre México, entre los cuales destacan los relacionados con la pobreza. Desde el inicio en 1997 del *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (Progres), -hoy Oportunidades -, este organismo lleva un seguimiento del impacto que tiene en sus beneficiarios y destaca que es un buen programa en tanto que su mecanismo de selección de beneficiarios es bastante efectivo -se atiende a quien realmente necesita de los apoyos según los criterios del *Programa*-, y que realmente se están mejorando las condiciones de vida de quienes reciben la atención en materia de educación, salud y alimentación.¹⁷ A lo largo de los años las consideraciones del BM respecto del *Programa* han sido, en general, en este sentido y actualmente en su *Informe sobre desarrollo mundial 2004: Hacer que los servicios funcionen para los pobres*, llama la atención acerca de la existencia de países en los que los servicios públicos realmente llegan a quienes más los necesitan, hecho que significa la posibilidad de lograr un mejoramiento sustancial de su nivel de vida.

Entre ellos se encuentra México, "*que entrega dinero en efectivo a los hogares pobres por sus visitas a un consultorio y por la asistencia regular de sus hijos e hijas a la escuela*".¹⁸ Dicho informe también refiere que las probabilidades de que un programa de esta naturaleza funcione adecuadamente y de que sus resultados sean satisfactorios dependen en gran parte, como en el caso de México, de la transparencia de su operación y de la claridad de sus reglas. El informe del Banco Mundial (BM) señaló que acercar los servicios públicos a quienes se encuentran en situación de pobreza es posible "*cuando su entrega*

¹⁶ Cfr. www.unpd.org/hdr2003.

¹⁷ Cfr. www.bancomundial.org.mx.

¹⁸ *Informe sobre el desarrollo mundial 2004: Hacer que los servicios funcionen para los pobres*. Banco Mundial. 2004.

*se centra en los pobres; cuando pueden impedir la participación de proveedores deficientes, recompensar a los buenos proveedores y cuando los políticos escuchan la voz de los pobres. Es decir, cuando los proveedores de servicios tienen incentivos para servir a los pobres”.*¹⁹

En la conferencia anual del Banco Mundial (BM) denominada “*Conferencia Internacional Creciendo la Escala en la Reducción de la Pobreza*”,²⁰ en la que estuvieron presentes representantes del BM y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se reconoció que el gobierno mexicano hace una labor muy importante en materia de reducción de la pobreza, y que el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* es un ejemplo a seguir para otros países, dados los resultados obtenidos.²¹ El *Programa* se ha presentado en diversas ocasiones en distintos foros a nivel internacional y ha sido objeto del reconocimiento de distintas instancias entre cuyas actividades está la de promover la disminución de la pobreza extrema.

El gobierno chino se sumó al reconocimiento hecho por el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y “*destacó los logros de México en la reducción de la pobreza*”,²² mientras que en el *Foro Internacional Experiencias Exitosas de Lucha contra la Pobreza en América Latina*, realizado en Paraguay, *Oportunidades* fue presentado como “*un modelo exitoso que ofrece múltiples lecciones sobre cómo reducir la pobreza al transferir ingreso a los hogares más pobres y al mismo tiempo, incentivar el logro educativo y la mejoría en salud y alimentación, coincidieron representantes de organismos internacionales*”. El gobierno de Perú también se ha sumado al reconocimiento a *Oportunidades*, toda vez que se encuentran analizando la posible implementación de un programa de características similares. El *Programa* fue

¹⁹ Ibid. *Informe sobre el desarrollo mundial 2004: Hacer que los servicios funcionen para los pobres.*

²⁰ Citado del comunicado de prensa de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades del 27 de mayo de 2004 DDACD/023/04.

²¹ Algunos programas similares al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se implementan en Brasil y Chile, los cuáles, según el Banco Mundial, tienen efectos muy importantes en la población pues otorgan apoyos en educación, salud y nutrición.

²² Citado del Comunicado de prensa no. DDACD/021/04 de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades el 25 de mayo de 2004.

presentado también en Estados Unidos, en la Universidad de Harvard, para exponer a detalle el funcionamiento del mismo.

Algunos otros países que también han mostrado interés en conocer el *Programa* son Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Uruguay, quienes han enviado diversas comisiones a México, puesto que tienen en operación programas similares a *Oportunidades* o planean instrumentarlos.

3.6 Respecto del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2003

Según el Informe de Desarrollo Humano sobre México para el año 2002 realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que se calculó en el año 2001 superó en 0.006 unidades al calculado un año anterior, y a su vez, el índice calculado para el 2002 superó al del 2001 en igual proporción.²³ Dados los datos anteriores, se espera que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en el 2003 también se incremente. Sin embargo, el incremento dependerá de que se mantengan los apoyos del *Programa* y de que la situación del país mejore sustancialmente.

La medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que realizó el PNUD en el 2003 indica que en este año en México se logró una mejoría significativa en las condiciones de vida de la población, pues de encabezar la lista de los países con desarrollo humano medio en el 2002, pasó al final de la lista de los países que se considera tienen un desarrollo humano alto.²⁴

En este incremento pudo haber tenido cierta participación el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, pues la medición considera los elementos en los que brinda apoyo el *Programa*. Esto es, el PNUD mide la capacidad de adquirir conocimientos con base en la matrícula y el grado escolar, y así para el resto de las *capacidades básicas*. Si el *Programa* contribuye a incrementar

²³ Cfr. *Informe de Desarrollo Humano, México 2002*.

²⁴ Cfr. www.undp.org/hdr2003.

estos aspectos, necesariamente habrá un incremento en el Índice de Desarrollo Humano. Pero no debe entenderse que éstas personas -los beneficiarios de *Oportunidades*-, hayan alcanzado el pleno desarrollo humano o que estén cerca de alcanzarlo, pues el índice refleja solamente, dadas las capacidades que considera, la posesión de aquellas que evitan que la gente muera de hambre o de alguna enfermedad totalmente curable o que sea completamente analfabeta.

De este modo, una persona que cubra dichos aspectos estará apenas en condición -si el entorno se lo permite-, de iniciar su camino hacia una vida larga y saludable, y tendrá la posibilidad de incrementar sus conocimientos y de obtener un ingreso adecuado.

Es importante hacer énfasis en que quien posea éstas capacidades no necesariamente se encuentra en una posición de pleno desarrollo humano, pues para ello se requiere una serie de situaciones que en México, a pesar de los esfuerzos por lograrlo, todavía no existen, o por lo menos, no suficientemente. No sería justo, por su puesto, descalificar el empeño que el gobierno federal ha puesto para mejorar algunas cuestiones que en el pasado fueron causa de conflicto, como restricciones a la libertad de expresión por ejemplo, sin embargo, para que se alcance el objetivo del gobierno federal de alcanzar un pleno desarrollo humano y social falta mucho por hacer.

Para tener un punto de referencia respecto de la situación que guarda México en cuanto a las capacidades, no sólo básicas sino algunas más complejas, baste revisar nuevamente los requerimientos que, según Amartya Sen, son necesarios para el pleno desarrollo humano, mismos que a continuación se enlistan:

- ❖ Liberarse de la discriminación por motivos de género, raza, origen étnico, origen nacional o religión.

- ❖ Liberarse del temor, de las amenazas a la seguridad personal, de la tortura, de las detenciones arbitrarias y de otros actos violentos.
- ❖ Libertad de pensamiento y de expresión, participar en la adopción de decisiones y de establecer asociaciones.
- ❖ Liberarse de la miseria para disfrutar un nivel de vida decoroso.
- ❖ Libertad para desarrollar y materializar plenamente su potencial humano personal.
- ❖ Liberarse de la injusticia y de las violaciones del Estado de Derecho.
- ❖ Libertad para tener un trabajo decoroso y sin explotación.

Respecto de la posición de México en los últimos informes sobre Desarrollo Humano cabe mencionar que aún cuando ocupó la posición número 55 en 2003, mientras que el año pasado -2002- ocupó la posición 54, se incorporaron dos países al estudio sobre desarrollo humano y por lo tanto, la posición actual de México en el informe parece haber empeorado, sin embargo, no es así, pues como se muestra en la siguiente tabla, pasó de la categoría de país con Desarrollo Humano Medio, a la de país con Desarrollo Humano Alto.

Posición de México en el Informe de Desarrollo Humano del 2002 al 2003				
País	Posición 2002	IDH	Posición 2003	IDH
Noruega	1	Alto	1	Alto
Suecia	2	Alto	3	Alto
Estados Unidos	3	Alto	7	Alto
Canadá	6	Alto	8	Alto
España	21	Alto	19	Alto
Grecia	24	Alto	24	Alto
Polonia	37	Alto	35	Alto
México	54	Medio	55	Alto
Turquía	85	Medio	96	Medio
Indonesia	110	Medio	112	Medio
Camerún	135	Bajo	142	Bajo
Sierra Leona	173	Bajo	175	Bajo

Fuente: Informes de Desarrollo Humano, años 2002 y 2003.

Cabe, por supuesto, sin el ánimo de descalificar las estimaciones del PNUD, preguntarse cómo es posible calificar a México como un país con Desarrollo Humano “alto” cuando la pobreza sigue afectando a más de la mitad de la población, y un alto porcentaje de ésta vive en pobreza extrema. Pero no sólo pobreza, la pregunta se hace más necesaria al tomar en cuenta las serias dificultades que se mencionan líneas arriba y cuya solución parece lejana todavía. Al parecer, bastó que unas cuantas personas superaran su situación de pobreza extrema -según la medición del gobierno federal-, para que se considere que el país ya tiene un grado alto de Desarrollo Humano.

Por otra parte, solamente para tener un referente de la posición de México en América latina véase la siguiente tabla y podrá apreciarse que las posiciones que ocupan los países latinoamericanos son similares a las del año pasado, con excepción del caso cubano que llama la atención, pues en el 2002 tenía un Índice de Desarrollo Humano (IDH) ligeramente inferior al de México y se le consideró como un país con Desarrollo Humano medio, y ya en el 2003 ocupa una posición más favorable, incluso, superándolo considerablemente.

Posición de México en América latina en el Informe de Humano 2003		
País	Posición	IDH
Argentina	34	Alto
Chile	43	Alto
Uruguay	40	Alto
Costa Rica	42	Alto
Bahamas	49	Alto
Cuba	52	Alto
Trinidad y Tobago	54	Alto
México	55	Alto
Colombia	64	Medio
Brasil	65	Medio
El Salvador	105	Medio
Guatemala	119	Medio
Haití	150	Bajo

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2003.

Dado lo anterior no queda sino tener presente que la difícil realidad del país no necesariamente se ve reflejada en los informes de desarrollo humano aquí presentados, sin embargo, su estudio puede contribuir de manera importante en el diseño de las políticas que se implementen en materia de combate a la

pobreza y, por su puesto, de Desarrollo Humano, pues aportan información valiosa que puede integrarse al conocimiento que se tenga al respecto.

3.7 ¿Reducción de la pobreza extrema?

El gobierno federal ha anunciado en innumerables ocasiones que la situación del país mejora constantemente y posiblemente es así en algunos aspectos. Las cifras de los últimos días respecto del crecimiento económico muestran cierta mejoría en relación a las cifras de principio de sexenio, aunque todavía están lejos de lo prometido. El sector exportador crece constantemente, hay una mayor libertad de expresión -amén de la reciente ola de ataques en contra de comunicadores no sólo en México, sino en gran parte del mundo-, se está experimentando un período de cierta estabilidad económica, se tiene acceso con mayor facilidad a la información sobre la operación del gobierno, y debe haber muchas otras áreas en las que haya un buen funcionamiento, pero desafortunadamente los beneficios de tales mejoras no llegan todavía a la gran mayoría de la población.

Es importante tener presente que el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* nació en el año 2002, y por lo tanto, las familias que superaron la pobreza extrema en este año fueron atendidas por *Progresá* y no por *Oportunidades*. Sin embargo, como un mérito del gobierno actual puede mencionarse que la operación de *Progresá* del 2000 al 2002 estuvo a su cargo, hasta que en este último año lo transformó en *Oportunidades*.

Respecto de la situación de pobreza que priva en el país, en junio del 2003 el gobierno federal anunció con gran beneplácito que la pobreza se redujo, que las acciones de combate a la pobreza están siendo efectivas puesto que se han obtenido resultados satisfactorios. La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) lo manifestó así:

[...] en los dos primeros años de su administración, la pobreza más profunda se redujo en 16 por ciento. Esto significa que 3 millones 400 mil mexicanas y mexicanos superaron la pobreza alimentaria; es decir, la pobreza más

*apremiante, la que impide el ejercicio pleno de las libertades y de la ciudadanía, la pobreza que conjura contra la democracia. Esto significa - permítanme reiterarlo- que 3 millones 400 mil personas ya dejaron la inaceptable condición que impide a los padres darle de comer adecuadamente a sus hijos [...] A estos 4.3 millones de mexicanas y mexicanos se suman otros que han mejorado sus condiciones de vida, que han fortalecido sus capacidades para garantizar la educación y la salud de sus familias. También se suman aquellos que han logrado construir un patrimonio con el que no contaban hasta hace dos años”.*²⁵

En este sentido, el titular del Poder Ejecutivo Federal ha manifestado en innumerables ocasiones que la pobreza está siendo abatida, que el número de mexicanos en situación de pobreza está disminuyendo y que *“en el 2002 alcanzamos el menor nivel de pobreza de los últimos 10 años, independientemente si la medimos como pobreza alimentaria, de capacidades o de patrimonio”*,* en otras palabras, que las acciones de política social que implementa su gobierno son las adecuadas. Saber que el nivel de la pobreza se redujo para el año 2002 es alentador, sin embargo, es necesario hacer énfasis en que los 4.3 millones de personas que menciona la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) solamente avanzaron una posición para dejar su situación de “pobreza alimentaria”, por lo que todavía no pueden ser considerados como no pobres, puesto que ahora se ubican entre la Línea de Pobreza Alimentaria y la Línea de Pobreza de Capacidades, no por encima de la Línea de Pobreza de Patrimonio que es la que separa a los pobres de los no pobres, según el criterio que utiliza Sedesol para medir la pobreza.

No es verdad pues, que superaron la pobreza *“que impide el ejercicio pleno de las libertades y de la ciudadanía, la pobreza que conjura contra la democracia”* porque estos 3.4 millones de pobres sólo rebasaron la línea de pobreza alimentaria. Es cierto que hoy existen menos pobres, pero se trata de pobres

²⁵ Secretaría de Desarrollo Social. *Medición del Desarrollo en México, 2000 – 2002*. Discursos. Serie Cuadernos de Unión. México. Secretaría de Desarrollo Social. 2002. p. 5.

* Declaración hecha en el marco de la presentación del *Informe sobre la medición del desarrollo México, 2002*, del PNUD, en el Palacio de Bellas Artes en la Ciudad de México el 24 de junio de 2003.

extremos -según Sedesol-, toda vez que sólo superaron la línea que mide la pobreza más severa. Tener qué llevarse a la boca no es suficiente para estar en condición de ejercer plenamente los derechos que consagra la Constitución Política de México.

Para ello es necesario contar con una buena instrucción académica, que permita, en principio, saber cuáles son los derechos y las obligaciones que se tienen como miembros del Estado Mexicano. No es posible exigir los derechos de los cuales no se tiene conocimiento y tampoco se puede exigir su cumplimiento sin antes haber cumplido con las obligaciones correspondientes. Es necesario tener acceso a servicios públicos con toda oportunidad, cantidad y calidad. Contar con abasto de agua potable, energía eléctrica, alcantarillado, vías de comunicación y de transporte, servicios de salud, es tan importante como tener garantizada la seguridad pública, tan deteriorada en estos días, o la seguridad social que hoy se encuentra en serios problemas.

Se requiere de un sistema de administración de justicia confiable, que castigue al delincuente sea quien sea y cualquiera que haya sido el delito cometido, que se combata con mayor determinación el tráfico de personas, de sustancias ilícitas, que se combata la corrupción, que se castiguen la irresponsabilidad y la ineptitud, sobre todo en las instituciones públicas, en fin, todo aquello que impide el pleno desarrollo humano de las personas. No es suficiente contar con un organismo que garantice la transparencia y la legalidad de las elecciones, se necesitan candidatos comprometidos con el país y no sólo con intereses de partido, económicos, personales, etc. Por lo tanto, no es cierto que 3.4 millones de personas hayan superado la pobreza que impide el pleno ejercicio de sus libertades.

IV. Consideraciones y propuesta

Una vez concluidos los capítulos anteriores corresponde establecer una serie de consideraciones que, no con la pretensión de ser categóricas en cuanto a la solución de la problemática encontrada, se presentan a manera de propuesta para ello.

4.1 Del Estado Mexicano

El Estado mexicano se hace manifiesto para la sociedad de diversas formas pero, fundamentalmente mediante la provisión de bienes y servicios públicos para su población. Dicha provisión de bienes tiene lugar gracias a la operación de las instituciones que integran a la Administración Pública en sus tres ordenes de gobierno -federal, estatal y municipal-. Destacan, para efectos de este trabajo, aquellas Instituciones que tienen por objeto ejecutar las acciones de política social, encaminadas a atender a las personas que se encuentran en situación de pobreza, específicamente, de pobreza alimentaria y de capacidades, a las que atiende el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*.

En la documentación oficial del Gobierno de la República del presente sexenio, se lee, respecto de la política social, que el eje alrededor del cual giraran todas las acciones en esta materia será primordialmente el ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y la expansión de sus libertades fundamentales (de pensamiento, expresión, profesión, creencia, etc.). En este sentido, las acciones de carácter social que lleva a cabo el gobierno federal se identifican mayormente con la postura que considera que la intervención pública resulta del reconocimiento de que las personas desfavorecidas tienen derecho a que se les garantice la provisión de ciertos bienes y servicios, que con aquella en la que la ayuda a estas personas es considerada como resultado de actividades de beneficencia.

En otra postura de la política social se sostiene que la intervención pública está destinada a asegurar que exista “una fuerza de trabajo suficiente para un

sistema productivo competitivo”, sin embargo, aún cuando forma parte esencial de la *Estrategia Contigo* formar habilidades en las personas para que sean capaces de cubrir las necesidades del aparato productivo, sí tiene contemplado que la satisfacción de sus necesidades básicas les permitan incorporarse al mercado laboral, pero con la intención expresa de que los beneficiarios de los programas sociales sean capaces de impulsar por sí mismos el mejoramiento de su calidad de vida.

Por otra parte, en aquella visión en la que la ayuda a los grupos vulnerables se utiliza como una herramienta de control social, cabe la posibilidad de que la política social que se implementa tenga efectos similares, en tanto que la atención de quienes se encuentran en condición de pobreza extrema evitará que, dada su situación, tomen parte en actividades que lesionan la integridad de la sociedad, tales como movimientos guerrilleros, comercio informal, narcotráfico, delincuencia, etc., amén de quienes ya tienen alguna participación en alguna de ellas.

Por lo que respecta a las acciones específicas destinadas a combatir la pobreza extrema en México, -coordinadas mediante la *Estrategia Contigo*-, éstas corresponden con las directrices en materia de política social establecidas en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el *Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 (PND)*, y el *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 - 2006, Superación de la Pobreza: Una Tarea Contigo*. Por lo menos en la documentación oficial así parece.

En este sentido, la Constitución Política establece una serie de garantías aplicables a todos los mexicanos, el PND 2001 – 2006 plantea que toda la acción gubernamental girará en torno al ser humano, y el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006, determina una serie de acciones encaminadas a crear y potenciar las capacidades de las personas. Con ello se pretende, pues, combatir la pobreza y que todos los mexicanos alcancen un desarrollo humano integral.

Por otra parte, algunas de las investigaciones sobre la pobreza que se han generado en importantes foros internacionales, han influido de manera decisiva en la definición y tratamiento de éste fenómeno en México. Así, se ha optado por retomar fundamentalmente la postura del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que considera que el desarrollo de las sociedades debe partir del desarrollo humano, de sentar las bases que le permitan el pleno ejercicio de sus capacidades de ser y hacer. Esto es, se trata de que todos y cada uno de los individuos tengan igualdad de oportunidades para elegir libremente entre dedicarse a una actividad u otra, y de elegir entre uno y otro bien sin que restricciones de carácter económico, político, social o de cualquier otra índole lo impidan.

Por ello, desde la puesta en marcha del *Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)*, del *Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres)* y hoy *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, se atiende a población que, dada la concepción del PNUD, carece de ciertos elementos que le impiden tener acceso a un desarrollo humano integral, consecuencia de su situación de pobreza.

4.2 De la estrategia de combate a la pobreza

La atención de las personas que se encuentran en situación de pobreza, sea cual sea el grado en que ésta las afecta, implica llevar a cabo acciones en diversas direcciones, pero también que éstas acciones estén coordinadas de tal manera que los esfuerzos de cada una de ellas sean complementarios para que se logren los objetivos del desarrollo social planteados en el *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006*. Para este fin, la *Estrategia Contigo* se constituye en un mecanismo mediante el cual se articulan las acciones de todos los programas sociales existentes y se incorpora a las personas en situación de pobreza a un esquema de atención integral, de tal modo que puedan tener acceso a los beneficios de los programas a medida que requieren de ellos y hasta que, una vez que se han fortalecido en todas y cada una de

las vertientes integrantes de la *Estrategia*¹, alcanzan la autosuficiencia. Se busca eliminar las restricciones que les impiden tener acceso a una mejor calidad de vida.

En este sentido, el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, promueve la vinculación de sus beneficiarios con los siguientes instrumentos coordinados por esta estrategia: Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT), Programa Jóvenes con Oportunidades y Programa de Apoyos a la Palabra para brindar una mejor atención a sus beneficiarios. De este modo se incrementan las posibilidades de que los beneficiarios de los programas superen la pobreza, pues se busca atenderlos de tal forma que se cubran todas las áreas en las que son vulnerables, se fortalezcan en todas sus capacidades y se acerquen a opciones de desarrollo a las que difícilmente tendrían acceso sin la presencia de los programas públicos.

Sin embargo, para que las personas sean capaces de romper el círculo vicioso de la pobreza es necesario también que el conjunto de la política gubernamental (económica, laboral, fiscal, de seguridad pública, etc.) contribuya a crear las condiciones adecuadas para que todos aquellos que están siendo beneficiados de los programas dedicados al combate a la pobreza, puedan incorporarse a las actividades sociales adecuadamente, ya sea mediante el empleo, la recreación, el deporte, etc. Por esta razón es importante tener presente que la disminución de los niveles de pobreza no depende solamente de la creación de programas que incrementen las capacidades de las personas, es de capital importancia que estas personas tengan también la oportunidad de desarrollar y poner en práctica esas capacidades para superar su situación.

¹ Ampliación de capacidades, creación de oportunidades de ingreso, fortalecimiento del patrimonio y protección social.

4.3 Hacia una medición integral de la pobreza

La elección de un método para medir la pobreza resulta siempre difícil, dadas las características de cada uno de los métodos existentes, sin embargo, la elección puede complicarse aún más si se considera que los resultados de la medición podrían ser manipulados y utilizados dolosamente. El caso de la medición oficial de la pobreza no deja de llamar la atención, en primer lugar, porque existen otros métodos que consideran más elementos para estimarla que el de *Líneas de Pobreza* y por ende, pueden proporcionar una medida más cercana a la realidad. En segundo lugar, porque la propuesta del *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza* no fue aceptada del todo.

Tal como se afirmó anteriormente, las mediciones de la pobreza que realiza actualmente el gobierno federal se hacen con un método que subestima el número de pobres, no sólo porque modificó la propuesta del Comité para reducir el porcentaje de personas pobres, sino porque el método que utiliza es un método parcial, y por lo tanto, las estimaciones que resultan de su aplicación están por debajo del número real de pobres, en tanto que no considera el acceso de las personas a todas las fuentes de bienestar. Se puede contar con algunas. Pero si se carece del resto de ellas se es pobre. Cuando el gobierno federal publicó que la pobreza se redujo en 3.4 millones de personas afirmó que con la nueva forma de medirla -con el método oficial-, se tiene un mecanismo que permite obtener estimaciones integrales. Sin embargo, según este planteamiento, para fines de medición de la pobreza, el bienestar de los hogares depende de seis fuentes de las cuales el gobierno considera solamente una, el ingreso. La identificación de una persona como pobre o no pobre depende exclusivamente del ingreso corriente que recibe, sin tomar en cuenta que su bienestar está basado en cinco fuentes más.

Dada esta situación, no es posible hacer una medición integral de la pobreza. De ahí la necesidad de utilizar un método que incorpore todas, o al menos más fuentes de bienestar que el actual. Ello redundaría en estimaciones más congruentes con la realidad de las personas, y a partir de la aceptación de que hay más pobres de los oficialmente reconocidos, en la expansión de los

mecanismos públicos de atención a las personas en situación de pobreza. El Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) se hace considerando de manera conjunta las fuentes de bienestar que utilizan los métodos de líneas de pobreza y los de necesidades básicas insatisfechas. Este método toma en cuenta las fuentes de bienestar que los otros métodos de manera independiente no. Por lo tanto constituye un mecanismo más adecuado para medir la pobreza.

Es cierto que la utilización de un método como este posiblemente implicaría destinar mayores recursos al estudio del fenómeno, dada su mayor complejidad, sin embargo, el mayor obstáculo para adoptarlo no parece ser la cantidad de recursos sino el impacto que causaría en la opinión pública respecto de la actuación del gobierno, pues mediciones hechas con el MMIP indican que la pobreza afecta a más del 85% de la población nacional, no sólo al 53%, como lo dio a conocer el gobierno federal al principio del sexenio.² Sedesol argumenta que optó por las LP porque afirma que es la manera más sencilla y transparente de medir la pobreza, puesto que basta con determinar qué ingreso corriente es necesario para que un individuo satisfaga sus requerimientos fundamentales, sin embargo, más transparente, y sobre todo, honesto, hubiera sido elegir un método más cercano a la realidad -con el que se hubiera estimado un número mayor de pobres-, aceptar que el problema de la pobreza es más grande de lo que oficialmente se dice que es y atender a la población en situación de pobreza mediante los programas sociales en la medida de las posibilidades presupuestales.

Aún cuando en este documento no se presente alguna evidencia contundente de ello, cabe mencionar que del hecho de que el gobierno federal no haya elegido un método de medición más apegado a la realidad, podría interpretarse que ello responde a la necesidad del gobierno federal de presentar un número menor de pobres para mantener el apoyo popular que todavía conserva, - aunque el hecho de reconocer a prácticamente la mitad de la población como pobre ya es escandaloso-, y en vista de que es más difícil atender a más

² Boltvinik, Julio. *Geografía de la pobreza en México*. Economía moral. La jornada. Diario. Viernes 30 de agosto de 2002.

personas de las oficialmente reconocidas como pobres, ello facilita el logro de los objetivos de cobertura de los programas sociales, aunque ello signifique que un buen número de personas no reciba ningún tipo de atención.

4.4 Líneas y umbral de pobreza

La utilización del método oficial de líneas de pobreza tal como se está haciendo hasta ahora subestima el número de pobres por las razones expuestas, sin embargo, aún cuando éste es un método parcial, podrían obtenerse estimaciones más veraces. Ello puede lograrse mediante este mismo método pero, considerando montos de ingreso mayores que los utilizados actualmente. El umbral de la pobreza extrema es demasiado bajo, pues la condición de una persona que teniendo dinero suficiente para comer adecuadamente no puede protegerse del medio ambiente que le rodea, no tiene acceso a servicios básicos de salud o educativos, o no tiene un empleo que le permita pagar por ellos, sigue siendo miserable.

Es así no sólo porque se considera solamente la incapacidad de las personas para alimentarse como una situación de pobreza extrema, sino porque el monto calculado en la canasta alimentaria que usa Sedesol es suficiente para alimentarse sólo si se supone que las personas destinan todo su ingreso a adquirir alimentos crudos y los consumen así. Ello significa que las personas en esta situación no pueden alimentarse adecuadamente puesto que para poder consumir sus alimentos deben cocinarlos y hacer uso de ciertos utensilios que generan gastos, tales como trastes, detergente para lavarlos y gas para cocinarlos.

Toda vez que parte del ingreso para comprar alimentos -establecido por la Línea de Pobreza Alimentaria-, se destina a adquirir los “insumos” que se requieren para consumirlos (gas, aceite, detergente para lavar los trastes, etc.) el resultado es que se adquieren menores cantidades de alimento de las necesarias para considerar que una persona ingiere el mínimo necesario de los requerimientos nutricionales por día. Por tales razones el umbral de la pobreza extrema es demasiado bajo. No solamente porque ser capaz únicamente de

alimentarse adecuadamente es ser capaz de muy poco, sino porque el cálculo monetario que hace el gobierno para cubrir esta capacidad no refleja la cantidad total de dinero que se requiere para poder consumir todos los nutrimentos -debidamente cocinados-, que una persona necesita ingerir diariamente para considerar que en términos nutricionales se encuentra sana.

En esta situación, una persona está impedida para realizar un sinnúmero de actividades, pues el hecho de tener acceso a los alimentos implica solamente cubrir la necesidad más elemental de cualquier ser vivo: alimentarse. Ello garantiza, hasta cierto punto, la posibilidad de permanecer vivo pero, no es suficiente para vivir dignamente. Ello no es suficiente para ejercer plenamente los derechos que el gobierno federal afirma ya poseen quienes, según sus propios cálculos, han superado la pobreza más apremiante. Quien no tiene educación, por lo menos la básica, no sabe cuáles son sus derechos, -y sus obligaciones-. Por lo tanto, no es cierto que esté en condiciones de ejercer lo que no sabe que puede ejercer.³

Ser capaz de alimentarse y estudiar es mejor que sólo alimentarse o estudiar, pero, es aún mejor ser también capaz de proteger la salud. Quien está enfermo -en este caso, quien padece alguna o varias de las enfermedades llamadas de la pobreza: la tuberculosis, las diarreas provocadas por virus o bacterias y desnutrición-, no está en posibilidad de estudiar y obtener resultados satisfactorios, de trabajar, o de tener más aspiraciones que la de recuperar la salud. Quien vive enfermo no puede- y quizá ni siquiera desee-, hacer otra cosa que no sea evitar un desenlace fatal. Así, por más derechos que se tengan, no se pueden hacer valer. No se puede iniciar la marcha hacia el pleno desarrollo humano si no existen las condiciones fundamentales para el caso: alimentación, educación y salud. Por ello, considerar como pobres extremos no solamente a quienes no pueden alimentarse sino también a quienes no son capaces de satisfacer sus necesidades de salud y educación es indispensable para lograrlo.

³ El promedio de educación es de 7.9 años, casi hasta segundo año de secundaria, pero se trata sólo del promedio, lo cual quiere decir que una persona puede tener más años de estudio, pero también menos, y desafortunadamente el caso más frecuente entre la población mexicana es el segundo.

Ello elevaría sustancialmente el umbral de la pobreza extrema y se incrementaría significativamente el número de personas en esta situación, hecho que obligaría al gobierno a tomar medidas más agresivas al respecto y no sólo a ofrecer soluciones que solamente evitan que la población empobrezca más. De este modo, la estimación de la pobreza -aún cuando se mantuviera el uso de un método parcial -, sería más apegada a la realidad, puesto que se consideraría la carencia de más elementos para definir las Líneas de Pobreza, sobre todo la que establezca la separación entre la extrema y la moderada. Un pobre extremo sería, quien careciera de las tres capacidades, no solamente de una, la de alimentarse adecuadamente.

Así, las acciones de combate a la pobreza extrema tendrían como objetivo hacer de los más pobres, personas con *capacidades básicas* realmente consolidadas, pues se trabajaría para mejorar su salud, su educación y su alimentación, no sólo ésta última. Los esfuerzos para revertir éste fenómeno no se quedarían únicamente en hacer llegar a estas personas suplementos alimenticios y dinero para comprar alimentos y luego, afirmar que se está abatiendo la pobreza extrema, hecho que, dado lo anterior, no sucede así. Una vez que se haya elevado el umbral de la pobreza extrema, para efectos de estimación, podrían establecerse tres “líneas de intensidad de la pobreza extrema”, haciendo énfasis en que se trata en los tres casos de pobreza extrema, con diferente grado de intensidad, pero al fin, pobreza extrema.

El establecimiento de estas líneas de pobreza, en lugar de una que es demasiado baja -la de pobreza alimentaria-, incluiría, si se utilizan las líneas de pobreza del gobierno federal, a la de *Pobreza de Capacidades*, y si no, una línea para medir la capacidad de alimentarse adecuadamente, otra para la capacidad de sufragar los gastos médicos y una más para los de educación. Implementar acciones en materia de combate a la pobreza bajo este supuesto podría contribuir realmente a disminuir este fenómeno. Pues como se está haciendo hasta ahora, lo único que se logra es evitar que las personas mueran de hambre o de alguna enfermedad completamente curable. Eso no es luchar contra la pobreza, sólo es evitar que empobrezcan aún más.

Cabe mencionar, por otra parte, que el trabajo del *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza* concluyó con la elaboración del método que el gobierno federal adoptó como oficial, -con modificaciones sustanciales-, sin embargo, la existencia permanente de un organismo como éste permitiría contar con información periódica respecto del comportamiento de la pobreza, y si no se le subordina a ninguna institución, su trabajo sería más independiente, y por lo tanto, no se vería presionado para dirigir sus acciones en uno u otro sentido, según la instancia de la que dependa.

4.5 Necesidades básicas e ingreso

En este trabajo se plantea que la pobreza es originada fundamentalmente por la carencia de capacidades básicas, y que disminuir este fenómeno requiere de formarlas en quienes carecen de ellas, pero también que uno de los elementos más importantes para ello es el ingreso. El empleo constituye el mejor medio para hacer llegar a las familias en situación, sobre todo de pobreza extrema, el dinero que necesitan para adquirir los bienes y servicios que satisfacen gran parte de sus necesidades, toda vez que el mercado es el mecanismo más importante para la distribución de éstos. El empleo es otro más de los serios problemas a los que se enfrenta el país actualmente, no sólo porque es insuficiente, sino porque para una buena parte de los que están empleados el ingreso que les proporciona es precario. Sin embargo, constituye un mecanismo que contribuye de manera importante en el combate a la pobreza en tanto que favorece la generación de los bienes y servicios que requiere la sociedad y que es el mejor medio para distribuir la riqueza.

Un fenómeno tan complejo y de tan grandes dimensiones como la pobreza requiere de medidas igualmente complejas y de bastante tiempo pero, la efectividad del combate para reducirla disminuye si la reactivación de la economía no se presenta, o por lo menos no con la intensidad suficiente, pues del crecimiento de 7% pronosticado durante la campaña del actual Presidente de la República se ha logrado en el mejor de los casos poco más de la mitad. Según estimaciones del Banco Mundial, para el 2015 no será posible reducir en 50% el nivel de pobreza extrema en comparación con el que se tenía en el año

2000, puesto que para lograrlo es necesario que se mantenga de aquí al 2015 un crecimiento económico de por lo menos 5% anual y solamente se alcanzará un crecimiento de alrededor de 3.5%. Ello demuestra que los resultados obtenidos de las evaluaciones hechas al *Programa*, si bien son alentadores, no son suficientes para erradicar la pobreza, por lo menos no en el corto y mediano plazos.

El crecimiento económico es indispensable para abatir la pobreza, pero lo es también una mejor distribución de sus beneficios. Mientras el mayor porcentaje de las utilidades que genera la actividad productiva siga concentrándose en pocas manos y la mayor parte de la población reciba una mínima cantidad de éstas, la pobreza no detendrá su avance. De ahí la ingente necesidad de promover acciones encaminadas a distribuir el ingreso de una manera más justa, de tal modo que los beneficios de la actividad económica sean también para quienes no son dueños de los medios de producción pero, si son quienes los movilizan. Por ello, es de capital importancia crear empleos justamente remunerados para los que ya se encuentran desempeñando algún trabajo y sobre todo, para los que no, pues son ellos quienes enfrentan mayores problemas.⁴

El Estado proporciona diversos bienes y servicios públicos, en algunos casos de manera gratuita o con subsidios muy altos, (por ejemplo, salud, agua potable, seguridad pública, justicia, educación, etc.) sin embargo, el acceso a estos servicios en ocasiones genera gastos. No se trata, por supuesto, de que el gobierno se haga cargo de todos los gastos de las familias en situación de pobreza, ello solamente fomenta actitudes negativas en las personas. No se les debe acostumbrar a no trabajar, a esperar a que los demás hagan las cosas por ellas, a exigir algo a lo que posiblemente no tienen derecho por que no han trabajado para obtenerlo.* Por ello, se les debe hacer corresponsables de su

⁴ La promesa de crear empleo durante el sexenio actual no parece estar llevándose a cabo. Según datos del INEGI, en el año 2002 la tasa de desempleo abierto general (cobertura anterior 48 ciudades) fue de 2.28%, mientras que al mes de diciembre del 2004 de 4.2% (cobertura actual 32 ciudades).

Por ejemplo, "madres solteras" que por el sólo hecho de serlo reciben en algunos casos pensiones a costa de los que sí contribuyen con los gastos públicos aunque éstos no sean responsables del poco sentido de responsabilidad de aquellas -y de los que contribuyeron a

propio desarrollo, darles las herramientas para que puedan ser productivas, enseñarles a usarlas y exigirles que lo hagan. Por su bien y por el del resto de la sociedad. La creación de empleos sigue siendo la mejor alternativa. Una buena educación es indispensable, pero de poco sirve sin los medios para explotarla.

Queda claro pues, que el sólo hecho de poseer ciertas capacidades no es suficiente para no ser pobre, es necesario también que el entorno social brinde oportunidades suficientes para poder hacer uso de ellas. Es necesario en primera instancia, que se creen empleos suficientes y mejor remunerados, que permitan satisfacer por lo menos las necesidades más elementales. De otro modo, alcanzar el pleno desarrollo humano seguirá siendo una aspiración inalcanzable. Emplear a los pobres resulta más productivo que sólo mantenerlos durante tres años -como mínimo-, dentro de un *Programa* cuyo mayor logro hasta ahora es evitar que empobrezcan aún más, pues aunque la situación de los beneficiarios es considerablemente mejor gracias a los apoyos que entrega, si *Oportunidades* dejara de existir volverían a su situación anterior, pues difícilmente encontrarían otra fuente que les proveyera de los bienes y servicios a los que tienen acceso mediante el *Programa*. Así, no hay disminución de la pobreza. Es mejor, más rentable, y sobre todo, más digno, repartir empleo que dinero, despensas y medicinas.

Emplear a la gente es hacerla partícipe de la dinámica económica, involucrarla en los procesos de generación de riqueza y brindarle la oportunidad de velar por sus intereses por sí misma, liberarla del estigma de la inutilidad y la vagancia, es hacerle saber que es útil y que tiene no sólo el derecho de vivir una vida mejor, sino que tiene también la posibilidad de lograrlo. Es elevar su calidad de vida y abrir la posibilidad para que puedan, con bases sólidas, aspirar al pleno Desarrollo Humano. Desafortunadamente, los pocos empleos que actualmente se están creando no son realmente adecuados, pues una buena parte de ellos requiere de poca instrucción o ninguna. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) reporta que las tasas

que se convirtieran en madres solteras-, no tanto por el perjuicio que causan a su vida personal, sino por el que causan a la comunidad.

de desempleo más altas se registran en población con una formación académica importante. Este problema afecta más a quienes cuentan con educación media superior e incluso, superior, que a quienes apenas tienen la primaria o la secundaria, y en muchos casos ni la primaria.

Una posible alternativa a la falta de generación de empleos suficientes y bien remunerados puede ser la llamada *economía popular* que promueve actividades que son altamente productivas y sus rendimientos se distribuyen entre quienes los generan. Para complementarla es importante impulsar vigorosamente también la banca social, pues es necesaria para hacer llegar créditos a esta parte de la población. Se plantea la promoción de la economía popular como una alternativa contra la pobreza en tanto que crear empleo de este modo significa organizar a una buena parte de la sociedad para realizar actividades productivas susceptibles de experimentar crecimientos importantes.

Por ejemplo, la organización de los productores agrícolas de una comunidad rural de tal manera que sean capaces de comercializar por sí mismos sus productos, les permitiría la captación de mayores ganancias. Aquí es en donde debería entrar en operación la banca social, otorgando el crédito necesario para asegurar el acceso a los recursos que se requieren para el desarrollo de estas actividades. En el medio urbano puede funcionar de manera similar toda vez que existe un sinnúmero de actividades que pueden y deben promoverse para abatir la pobreza.

Ello contribuiría a disminuir el problema de la pobreza en tanto que se llevarían a cabo actividades altamente productivas, reglamentadas, y el producto de ellas se quedaría en manos de quienes las realicen. No así, el autoempleo del que el ciudadano Presidente de la República manifiesta gran beneplácito cuando declara que México ya es un país de emprendedores porque cada vez hay más taqueros, taxistas, etc., pues se trata de actividades económicas que generan pocos recursos, que en su mayoría están fuera del mercado formal, que no están debidamente reglamentadas, que no reportan beneficios para el erario público, y finalmente, que no contribuyen efectivamente al desarrollo del

país. La proliferación de los “changarros” no es la solución, se requiere impulsar un crecimiento económico sano.

Este -la economía popular-, podría ser un mecanismo efectivo para hacer llegar un ingreso a quienes por ahora no lo tienen. Pero a cambio siempre, de la realización de algún trabajo útil, no sólo por el simple hecho de estar embarazada, ser madre soltera o anciano.⁵ Ello no debe de ninguna manera significar que no se impulse a la microempresa y a la mediana empresa, pues aunque cuentan con un pequeño capital para operar en muchos casos su situación financiera es realmente difícil, tanto así que hasta el día de hoy y desde el inicio del sexenio, si no es que desde antes, ha desaparecido un número muy grande de ellas.

Se infiere que es posible hacerlo de este modo puesto que para que una persona termine una carrera o adquiera un oficio, se requieren quizá diez años para que los que hoy estudian la primaria concluyan la educación superior y quizá unos pocos menos para que los que opten por un oficio lo dominen. De cualquier modo, es demasiado tiempo y la pobreza no espera. Ahora bien, el ingreso que proporcione el empleo debe ser suficiente para satisfacer todas las necesidades de un hogar, sin embargo, no ocurre así en la gran mayoría de los casos.⁶ El hogar debe, cuando puede, dedicar más tiempo a buscar otras fuentes de ingreso que le permitan satisfacer sus necesidades, pero desafortunadamente no lo logra, de otro modo, no estaría la mitad de la población -según cifras oficiales-, sumida en la pobreza. En estas circunstancias no queda mucho tiempo para estudiar, descansar, recrearse, etc.

⁵ Cabe hacer la aclaración de que en este documento no se abunda más sobre el tema de la economía popular ya que la finalidad de este apartado es proponer la creación de empleo como medio indispensable para contribuir a la disminución de la pobreza, de tal modo que se menciona solamente como un ejemplo.

⁶ En el marco de la conmemoración del Día del Trabajo en el presente año, algunos de los sindicatos presentes expresaron que un alto porcentaje de los trabajadores mexicanos reciben a cambio de su trabajo apenas unos 80 pesos diarios. Ello da fe de la difícil situación de los trabajadores, pues la retribución que reciben es demasiado pequeña y no es suficiente para adquirir todos los bienes y servicios que requieren para satisfacer completamente sus necesidades.

Sólo trabajar para comer, o malcomer en el peor de los casos, no es suficiente para superar la pobreza. *Oportunidades* juega un papel de enorme importancia en tanto que garantiza la alimentación de sus beneficiarios y ello libera una parte del tiempo, sobre todo de los niños para dedicarlo a otras actividades, fundamentalmente al estudio, pero todavía es insuficiente.⁷ Por ello, es necesario implementar acciones encaminadas a fortalecer el poder adquisitivo de los salarios, de tal modo que, -aunque esto es bastante difícil-, sean suficientes para cubrir todos los rubros que establece la Constitución Política de México.

4.6 Los límites de las Capacidades Básicas

Un *Programa* con una cobertura tan amplia como la de *Oportunidades* necesariamente debe tener un impacto amplio en la población. Desafortunadamente su magnitud es reflejo del serio problema al que se enfrenta el Estado mexicano. Sólo si se considera al *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, se tiene un padrón de beneficiarios de alrededor de 25 millones de personas.⁸ Además de otros 4 programas sociales cuyo propósito también es contribuir a la reducción de la pobreza y la pobreza extrema mediante la formación de capacidades básicas en personas carentes de ellas. Se trata de proporcionarles las herramientas que les permitan obtener por medio del esfuerzo propio los satisfactores que requieren para tener una vida digna, sin pobreza.

Gran parte de los resultados obtenidos hasta el momento no son en su totalidad producto de la implementación de *Oportunidades*, son de *Progres*a, que inició sus operaciones en 1997 con un padrón de beneficiarios de 400 000 hogares solamente en el medio rural. Hoy atiende a 25 millones de personas en los medios rural y urbano. El *Programa* ha mejorado sustancialmente la

⁷ Algunos cálculos sobre la pobreza incluyen, según el método que se utilice para ello, el rubro de pobreza de tiempo, que considera en términos generales, la cantidad de tiempo que una persona puede disponer para el descanso, la recreación, la educación, etc. Una explicación más detallada de este concepto puede encontrarse en "Economía Moral", columna que publica el investigador Julio Boltvinik en el diario La jornada de manera periódica.

⁸ La cobertura total de los programas sociales que tiene en operación actualmente el gobierno federal es de 9.5 millones de hogares (41.5 millones de personas) de los cuales la mitad es beneficiaria de *Oportunidades*, según cifras de la Secretaría de Desarrollo Social.

calidad de vida de sus beneficiarios en tanto que su permanencia dentro de él garantiza una mejor alimentación, el acceso a servicios básicos de salud y un monto de dinero destinado a mejorar la alimentación de las familias y asegurar la permanencia de los niños en la escuela, desde la primaria hasta el nivel medio superior. Sin embargo, y muy desafortunadamente, a tres años de su transformación en *Oportunidades* y a ocho de su creación como *Progres*a, la disminución de la pobreza está lejos de ser una realidad.

Oportunidades otorga apoyo en alimentación, salud y educación, eso es indispensable si se pretende fortalecer las *capacidades básicas* de las personas, sin embargo, no es suficiente para arrancárselas a la pobreza. Ello no les garantiza la autosuficiencia en el sentido de que no existen oportunidades suficientes de empleo, condición indispensable para obtener el ingreso a cambio del cual se obtiene la mayoría de los bienes y servicios necesarios para vivir aceptablemente. Los resultados sugieren que los beneficiarios de *Oportunidades* tienen mayores posibilidades de superar la pobreza extrema que aquellos que no lo son. La posibilidad de que las personas en situación de pobreza extrema obtengan un mejor empleo, estudien una carrera universitaria y gocen de buena salud -a mediano y largo plazo-, es más alta si se incorporan al *Programa* que si no se incorporan.

4.6.1 Educación

Dadas las limitaciones del *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* en materia de educación planteadas en el capítulo anterior, existe la necesidad de replantear los mecanismos de apoyo que contempla. En estos términos, el apoyo de *Oportunidades* en materia de educación habrá sido útil si el beneficiario logra culminar con éxito la educación media superior y enseguida por sus propios medios, -o con algún otro tipo de apoyo, como el Programa Nacional de Becas (Pronabes),⁹ pero fundamentalmente con

⁹ Las becas de este programa tienen como propósito lograr que estudiantes en situación económica adversa y deseos de superación (ganas de estudiar) puedan continuar su proyecto educativo en el nivel superior en instituciones públicas en programas de licenciatura o de técnico superior universitario. Cfr. Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes).

recursos propios-, se incorpora a la educación superior y la concluye satisfactoriamente pero, el *Programa* no la contempla en su esquema de beneficios.

Considerar la entrega de apoyos a quienes cubren los requerimientos para ingresar a alguna institución de educación superior en forma similar a como se hace en el resto de los niveles educativos, podría contribuir a que los egresados del nivel anterior que no tengan contemplada la posibilidad de continuar estudiando lo hagan, y a que los que si lo desean no dejen de hacerlo por falta de dinero. Tal como sucede en primaria, secundaria y media superior. Es importante promover el ingreso de los estudiantes a las universidades, pero no debe dejar de tomarse en cuenta que la oferta educativa en el nivel superior es insuficiente para absorber la demanda actual. Por ello valdría la pena, en un espacio más apropiado, hacer una revisión detallada al respecto.

En cuanto a la educación media superior, el problema -de la oferta educativa-, parece menos difícil, amén de lo que estudios específicos indiquen al respecto. Sin embargo, la labor del *Programa* para facilitar el acceso de sus beneficiarios a este nivel educativo tiene un impacto positivo, a juzgar por los resultados de las evaluaciones realizadas.

Ahora bien, ¿qué nivel de estudio debe tener una persona para considerar que cuenta efectivamente con la capacidad para educarse, o dicho de otro modo, qué nivel mínimo de estudio necesita una persona para considerar que con ese mínimo es capaz de adquirir cualquier tipo de conocimientos? Para que una persona sea capaz de comprender el contenido de un texto de cualquier índole es indispensable que sepa leer, -independientemente de que la complejidad de lo que se estudia requiera o no de análisis concienzudos-. Para que sea capaz de resolver la operación matemática llamada división, es necesario que sepa sumar, restar y multiplicar. Así, para que esta persona tenga los elementos necesarios para iniciar la educación secundaria es necesario que previamente haya estudiado la primaria, pues los conocimientos adquiridos en ésta constituyen el fundamento para poder comprender los del siguiente nivel.

El gobierno mexicano establece que la educación básica está compuesta por la educación preescolar, la primaria y la secundaria, sin embargo, la cantidad de conocimientos que se adquiere cuando se estudian los cursos correspondientes a estos niveles educativos no es suficiente para satisfacer los requerimientos que exige la sociedad. En el ámbito laboral, por ejemplo, difícilmente se puede obtener un empleo bien remunerado con un nivel de instrucción tan bajo, pues tal como se mencionó anteriormente, los niveles educativos que realmente generan incrementos importantes en el ingreso de las personas son el nivel medio superior y el superior. Por lo tanto, no contar con más educación que la secundaria impide a la gente el acceso a un trabajo adecuado, y como consecuencia, a diversas actividades que la sociedad ofrece, como la cultura, la recreación, la información, etc. Una persona en estas circunstancias está imposibilitada para mejorar sustancialmente su calidad de vida.

Por tal razón, el nivel mínimo necesario para considerar que una persona es capaz de adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos debe ser la educación media superior, si realmente el objetivo es lograr el pleno desarrollo humano, y no solamente mantener controlada la pobreza para evitar que los serios conflictos que ya existen, tales como la proliferación de guerrillas, el narcotráfico, la delincuencia organizada, etc. se conviertan en problemas incontrolables. Una vez que las personas posean la educación media superior entonces estarán en condiciones de avanzar hacia el siguiente grado de estudio, si así lo desean, o de dedicarse a alguna otra actividad -un oficio- y podrán hacerlo de una mejor manera. Serán capaces de competir en el mercado laboral con mayores ventajas y ello supone la posibilidad de obtener una mejor posición en el mismo.

Una persona con mayor educación es una persona con mayores posibilidades de acceder a una mejor forma de vida, pues tendrá una mayor capacidad para pensar, para decidir, tendrá más opciones de desarrollo, más aspiraciones, etc. Tendrá más oportunidades para alcanzar el pleno Desarrollo Humano y será útil para la sociedad y no una carga cada vez más pesada.

4.6.2 Salud

Planteada la situación alrededor del componente de salud del *Programa*, misma que implica una atención precaria para los beneficiarios en caso de padecer algún problema de salud mayor, surge la necesidad de ampliar el *Paquete de Salud* del *Programa* para que cubra cualquier padecimiento que pudiera afectar a sus beneficiarios y de este modo, garantizar realmente su salud. Las trece acciones del *Paquete Básico*, que tienen un alcance bastante corto, pueden ampliarse en la medida de las posibilidades de las unidades médicas existentes en las inmediaciones de las poblaciones incorporadas cuando así sea posible.

Ahora bien, considerando que las únicas comunidades que forma parte de *Oportunidades* son aquellas que cuentan con algún tipo de infraestructura en materia de salud -pues de no ser así el *Programa* no las incorpora-, no hay más salida que ampliar la cobertura de los servicios de salud, pero ello no es de la competencia del *Programa*. La incorporación de los beneficiarios de *Oportunidades* a otros medios de atención como el *Seguro Popular* -cuyo paquete de salud es más amplio que el de *Oportunidades*-, cuando se requiera de atención médica mayor, salvaguardaría mejor la salud de sus beneficiarios.

Cabe destacar que, según cifras del INEGI, para el año 2000 poco más de la mitad de la población nacional no contaba con ningún tipo de seguridad social y que este sector de la población es el que corre un mayor riesgo de empobrecimiento si debe realizar gastos en materia de salud. Sin embargo, este seguro comprende atención médica de mayor alcance que *Oportunidades* pero, aún bastante restringida. Esto es, las personas tendrán acceso a los servicios de salud considerados como de primer nivel y a una parte de los que se consideran de segundo nivel, pero no al resto de ellos.

Ahora bien, el único sistema de salud que realmente garantiza una atención médica integral, -por lo menos para el mayor número de casos-, es el que proporcionan las instituciones de seguridad social, a saber, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). De este modo, para que los beneficiarios de *Oportunidades* tuvieran realmente asegurada la atención médica sería necesario incorporarlos a estas instituciones. Pero dada la crítica situación por la que atraviesan, sólo por mencionar la financiera, ello no es posible. Por ello, la mejor solución a este problema es incorporar a estas personas a la actividad productiva de tal manera que tengan acceso a alguna institución de seguridad social a la que, por supuesto, deberán hacer sus aportaciones correspondientes para tener derecho a la protección de la salud por este medio.

Así, estarán contribuyendo con los gastos públicos, específicamente los de salud, y no serán una carga tan pesada para el resto de la sociedad. En estas circunstancias la población realmente tendría la garantía de que su salud está siendo protegida efectivamente y sólo entonces podrá afirmarse que la posibilidad de conservar su salud es real. De otro modo, mientras solamente tengan acceso a los componentes del Paquete Básico de Salud de *Oportunidades*, que es como se mencionó líneas arriba, bastante limitado, seguirá siendo vulnerable a muchos padecimientos, tal vez no a las llamadas enfermedades de la pobreza, pero sí a otras que no necesariamente están vinculadas con ésta pero, que igualmente afectan su calidad de vida.

Por ello debe considerarse como el límite mínimo de la capacidad de salud, la posibilidad de tener acceso a todos los servicios médicos, sin importar el nivel de atención de que se trate. Sólo así estará garantizada la salud de la población.¹⁰ Por supuesto que garantizar la atención médica para todos no

¹⁰ Los niveles de atención médica son: 1er. nivel: las acciones y servicios enfocados básicamente a preservar la salud mediante actividades de promoción, vigilancia epidemiológica, saneamiento básico y protección específica, así como diagnóstico precoz, tratamiento oportuno y rehabilitación, en su caso, de padecimientos que se presentan con frecuencia y cuya resolución es factible por medio de atención ambulatoria basada en una combinación de recursos de poca complejidad técnica. 2do. nivel: los servicios de atención ambulatoria especializada y de hospitalización a pacientes derivados del primer nivel o de los que se presentan de modo espontáneo con urgencias médico-quirúrgicas, cuya resolución demanda la conjunción de técnicas y servicios de mediana complejidad a cargo de personal especializado. Comprende, además, acciones de vigilancia epidemiológica en apoyo a las realizadas en el primer nivel. 3er. nivel: las actividades encaminadas a restaurar la salud y rehabilitar a usuarios referidos por los otros niveles, que presentan padecimientos de alta complejidad diagnóstica y de tratamiento, a través de una o varias especialidades médicas, quirúrgicas o médico-quirúrgicas. Este nivel puede comprender también funciones de apoyo

significa que ésta deba ser gratuita. Sólo bajo determinadas circunstancias es necesario que sea así. El caso de quienes viven en situación de pobreza requiere medidas de este tipo, pero solamente en esa situación y por tiempo limitado. Una vez superada, es necesario que toda la población contribuya con los gastos públicos. De otro modo, no se está en posición de exigir la provisión de los servicios públicos que actualmente proporciona el gobierno.

4.6.3 Patrimonio

Incrementar el monto de lo entregado a quienes concluyen la educación media superior podría significar una posibilidad mayor de llevar a cabo lo proyectado, sin embargo, se estaría generando una mayor dependencia de los beneficiarios, tendría que destinarse una cantidad mayor de recursos públicos al *Programa* y a fin de cuentas, ello no solucionaría el problema de la pobreza si éstas personas no logran incorporarse a la vida productiva tan pronto como sea posible y de una forma adecuada. Por lo tanto, la solución sigue siendo la generación de empleos dignos y bien remunerados a los que puedan incorporarse los beneficiarios, para que por sí mismos sean capaces de obtener lo que el *Programa* les promete como parte de este componente. Se trata de que sin la ayuda del *Programa* tengan acceso a todos los bienes y servicios que requieren para cubrir sus necesidades.

4.7 Hacia el Pleno Desarrollo Humano

Saber si una persona posee o no las capacidades básicas no necesariamente implica saber si esa persona es pobre o no. El método oficial para medir la pobreza sólo considera el ingreso para determinar la condición de ésta persona. Por lo tanto un individuo será considerado como pobre o no según la cantidad de dinero que recibe. De este modo, puede suceder que una persona tenga un ingreso superior al de las tres líneas de pobreza y no goce de buena salud o sus estudios no superen el tercer año de primaria. Si ese caso tiene lugar, esta persona estará catalogada como no pobre, independientemente de

especializado para la vigilancia epidemiológica; actividades de investigación y desarrollo de recursos humanos altamente capacitados. Cfr. www.salud.gob.mx.

la situación que guarden sus *capacidades básicas*. O lo contrario, que tenga un ingreso muy pequeño y tener por lo menos la educación básica y gozar de buena salud. En tal caso será pobre, aunque no necesariamente pobre extrema. Ser capaz, por lo tanto, no significa realmente ser no pobre.

Para dejar de ser pobre una persona requiere, según las Líneas de Pobreza de Sedesol, un determinado ingreso corriente. Lo cual significa que para que no se le considere pobre no necesariamente debe poseer ciertas capacidades. Poseerlas no es garantía pues, de que no se es pobre, y no ser pobre no lo es de que se poseen las *capacidades básicas*. Por lo tanto, para que una persona tenga la posibilidad de alcanzar el pleno Desarrollo Humano deben cumplirse dos condiciones: no ser pobre y ser capaz de alimentarse adecuadamente, proteger la salud y estudiar. Si alguna no está presente, el Desarrollo Humano tal como se planteó al inicio de este trabajo, no es posible.

Cuando las personas que hoy se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema no tengan la necesidad de convertirse en beneficiarias de cualquier programa social, especialmente de *Oportunidades*, y tengan un ingreso suficiente, entonces podrá afirmarse y asegurarse que poseen no sólo sus *capacidades básicas* bien consolidadas, sino que tienen la oportunidad de ponerlas en práctica y aprovecharlas. Entonces, sólo entonces, estarán más cerca de alcanzar el pleno Desarrollo Humano. Dado lo anterior, cabe preguntarse si es posible que en las condiciones actuales existe la posibilidad real de que las personas en situación de pobreza extrema alcancen el pleno Desarrollo Humano. Esto es, ¿los beneficiarios de *Oportunidades* son personas que cuentan con capacidades básicas consolidadas? y, ¿el entorno económico, político y social permite el aprovechamiento de éstas capacidades?

Los resultados de las evaluaciones indican, en términos generales, que los beneficiarios del *Programa* se alimentan adecuadamente, que tienen acceso a servicios de salud y que están estudiando. Sin embargo, si se les expulsara del *Programa* difícilmente tendrían acceso a los bienes y servicios que reciben mientras forman parte de su padrón de beneficiarios. Si pudieran prescindir de los apoyos que les entrega para alimentarse, cuidar su salud y educarse serían

capaces. Poseerían las *capacidades básicas* que se requieren para tratar de no ser pobres. Poseerlas, por supuesto, no significa no ser pobre, en todo caso, la posibilidad de no serlo. Serían entonces, potencialmente capaces de no ser pobres.

Igual que un recién nacido, se puede comer sin ser capaz de procurarse la comida. Por lo tanto, los beneficiarios de *Oportunidades* no son capaces. No poseen las *capacidades básicas* que se requieren para no ser pobres mientras tengan la necesidad del *Programa*. No las poseen mientras necesiten que alguien les de lo que no pueden obtener por sus propios medios. El ambiente que priva alrededor del *Programa*, por otra parte, parece bastante complicado. Fundamentalmente el aspecto económico, del que depende entre otras cosas, la creación de empleos. Elemento central para proporcionar un ingreso a quienes carecen de él. La pérdida de empleos rebasa el número de los que se crean, la inseguridad pública cada día afecta a más personas, el narcotráfico no cede a pesar de los esfuerzos que se hacen para ello, los precios de los productos básicos se elevan inconteniblemente, sólo por mencionar algunos de los serios problemas que aquejan al país.

Mientras esta situación no mejore, reducir la pobreza será tarea muy difícil y mucho más lo será alcanzar el pleno Desarrollo Humano. Así, no hay Desarrollo Humano posible para todos, sólo para unos cuantos.

V. Conclusiones

- ❖ Uno de los grandes problemas que enfrenta el Estado mexicano es la situación de pobreza en la que vive la mitad de la población, si se toman en cuenta solamente las cifras oficiales, pero alrededor del 75%, si se consideran cifras más apegadas a la realidad. La persistencia de este fenómeno impide el adecuado desarrollo de sus capacidades y como consecuencia, de su libertad para ser y hacer. En tal situación su vida diaria enfrenta un sinnúmero de restricciones que finalmente desembocan en condiciones precarias de bienestar.
- ❖ En materia de política social, las acciones que se llevan a cabo para mejorar el bienestar de las personas en situación de pobreza siguen las directrices establecidas en los documentos fundamentales del país, a saber, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el *Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006* y el *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006*. Sin embargo, aún no se alcanzan cabalmente los objetivos planteados.
- ❖ El mecanismo más importante que el gobierno federal opera actualmente en materia de combate a la pobreza lo constituye el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, tanto por el tipo de apoyos que otorga como por la cantidad de recursos que moviliza y su extensa cobertura.
- ❖ La selección de beneficiarios de Oportunidades no toma como referencia las mediciones que se realizan para estimar la pobreza, toda vez que el criterio para determinar qué hogares formarán parte de su padrón de beneficiarios no es el ingreso, sino la aplicación de encuestas en localidades de alta y muy alta marginación, que cuenten con servicios básicos de salud y educación, para conocer su situación socioeconómica. De este modo, deja de atenderse a aquellos hogares que se encuentren en localidades que carecen de estos servicios, aún cuando por el monto de sus ingresos se les identificara, mediante el

método oficial, como personas en situación de pobreza o peor aun, pobreza extrema.

- ❖ La adopción de un método oficial para medir la pobreza representa un avance significativo en tanto que permite a las instancias responsables de combatir la pobreza contar con un único referente para el diseño de los programas sociales, evitando así las dificultades que implica la elección de uno u otro método. Pero ello trae consigo el riesgo de que se elija un método cuyas estimaciones no sean las más apegadas a la realidad, como sucede actualmente, pues el método de medición que utiliza el gobierno federal considera solamente una de las seis fuentes - el ingreso-, que se considera contribuyen al bienestar de los hogares.
- ❖ Al subestimar el número de pobres en el país dadas las alteraciones que hizo el gobierno federal, modificando con ellas la propuesta original del *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza*, la cifra de pobres se reduce significativamente. De poco más de 65 millones de personas en situación de pobreza reconocidas inicialmente por el Comité, la cifra oficial se redujo a 53 al inicio del presente sexenio. Ello significa que en el año 2000, alrededor de 11 millones de personas no fueron sujetos de atención de los programas sociales por ser consideradas por el gobierno federal como no pobres.
- ❖ Utilizar un método que incluya más elementos que el oficial reportaría un número mayor de pobres que el oficialmente reconocido, hecho que generaría una mayor presión social para el gobierno, especialmente para las instancias responsables del combate a la pobreza, pero se conocería una dimensión mas apegada a la realidad del fenómeno y ello obligaría a tomar medidas adecuadas para combatir la situación de pobreza de las personas.
- ❖ Las líneas de pobreza que el gobierno federal utiliza para estimar la magnitud de la pobreza contemplan umbrales muy bajos, por lo tanto, los esfuerzos que se hagan para combatirla serán poco útiles, dado que

los montos de ingreso por día que establecen no son suficientes para adquirir los bienes y servicios que se requieren para tener acceso a un nivel de vida adecuado, especialmente en los casos de la pobreza alimentaria y de capacidades. En este sentido, el apoyo que se otorga a los beneficiarios de los programas sociales, al proporcionarse en función de estos umbrales, resulta insuficiente para asegurar que las personas superen su situación de pobreza.

- ❖ Los apoyos que otorga el *Programa* constituyen un elemento muy importante para mejorar la calidad de vida de las personas; sin embargo, no les reportan beneficios suficientes dadas las limitaciones de los componentes que comprende y la difícil situación por la que atraviesa el país, pues no se están generando suficientes oportunidades de desarrollo.
- ❖ Las limitaciones del *Programa* en los apoyos que otorga a sus beneficiarios, aunadas a la severa situación económica por la que atraviesa el país, cuya consecuencia -entre muchas otras-, es la no creación de empleos formales y justamente remunerados y la pérdida de importantes fuentes de empleo, constituye un obstáculo que impide a los beneficiarios de *Oportunidades* superar su situación de pobreza extrema, pues contar con sus capacidades básicas consolidadas no es suficiente para ello, toda vez que no cuentan con un empleo que les permita obtener un ingreso, y por supuesto, ponerlas en práctica.
- ❖ Considerando que los beneficiarios del *Programa*, mientras lo son, son capaces de cubrir los gastos que tienen en alimentación, salud y educación, son personas cuyas capacidades básicas no están plenamente consolidadas -pues si se les expulsara del *Programa* serían incapaces de cubrirlos-, es importante tener en cuenta que para que sean personas que cuenten con sus capacidades básicas plenamente desarrolladas deben ser capaces de adquirir por sí mismas todos los satisfactores que requieren mediante el desempeño de un empleo que

les proporcione un ingreso suficiente para ello, prescindiendo del *Programa*.

- ❖ Una medición de la pobreza más adecuada a la que lleva a cabo el gobierno federal debe partir de una definición que considere más elementos que el ingreso, pues éste fenómeno tiene diversas dimensiones y difícilmente se puede estimar su magnitud tomando como referencia solamente una de ellas. Por lo tanto, para que el combate a la pobreza sea efectivo es necesario elegir un método de medición lo más cercano posible a la realidad. Ello evitará que las acciones que se emprendan para disminuirla terminen en esfuerzos fallidos.
- ❖ Dada tal situación, es necesario considerar que la pobreza extrema es aquella situación en la que el ingreso diario por persona no permite cubrir los gastos de alimentación, salud y educación, pues solamente ser capaz de alimentarse sin serlo de proteger la salud y de educarse no es suficiente para llevar una vida tolerable. Por lo tanto, de mantenerse el uso del método de Líneas de Pobreza, es necesario que la Línea de Pobreza Alimentaria siga utilizándose pero solamente para contar con un referente que permita identificar una mayor intensidad de la pobreza extrema. Ello, una vez que se haya establecido que la Línea de Pobreza de Capacidades indica también pobreza extrema. Es necesario, pues, reconocer que la pobreza extrema es la incapacidad para alimentarse, educarse y proteger la salud, no solamente la incapacidad para alimentarse.
- ❖ De mantenerse la utilización de éste mecanismo para estimar la pobreza seguirá afirmándose que se ha superado la pobreza que impide el pleno ejercicio de las libertades fundamentales, afirmación que es errónea pues el hecho de sólo poder alimentarse implica ser capaz solamente de evitar perecer por falta de alimento -aceptando sin conceder, que el monto de ingreso diario que define a la Línea de Pobreza Alimentaria es suficiente para alimentarse adecuadamente-, sin embargo, permanecen sin ser satisfechas las otras dos necesidades. En este orden de ideas,

cualquier persona que se encuentre en esta situación está imposibilitada para satisfacer otras necesidades más complejas que dependen de la satisfacción de las necesidades básicas: alimentación, salud y educación.

Ello impone la necesidad de considerar como pobres extremos a aquellas personas que se encuentran también por debajo de la Línea de Pobreza de Capacidades -no solamente a quienes están por debajo de la de Pobreza Alimentaria-, toda vez que al no contar con más ingreso que el suficiente para alimentarse siguen siendo vulnerables en el área de la salud y la educación. De este modo, las personas que se encuentren en estas circunstancias tienen pocas posibilidades de superar la pobreza, pues solamente serán capaces de evitar perecer de hambre.

- ❖ De no considerarse la modificación de las líneas de pobreza planteada anteriormente, puede optarse por adoptar el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), puesto que utiliza más elementos para la estimación del fenómeno, no solamente el nivel de ingreso. Ello significaría contar con un mecanismo para identificar a la población en situación de pobreza más útil en materia de combate a la pobreza toda vez que la información que se recabe mediante su utilización sería mucho más cercana a la realidad de las personas.

- ❖ Para que una persona esté en franca posibilidad de alcanzar el pleno Desarrollo Humano, es imprescindible que se le procuren los medios necesarios para que sea capaz de superar los obstáculos que se lo impiden.

En cuanto a la alimentación, se plantea considerar que ya se posee esta capacidad cuando se puedan adquirir y consumir todos los nutrientes que requiere el cuerpo humano para mantenerse libre de cualquier desorden alimenticio.

Respecto de la salud, es necesario que se sea capaz de protegerla efectivamente. Para ello se debe asegurar el acceso de todas las personas en situación de pobreza a todos los servicios de salud, sin importar el tipo de padecimiento que les afecte, no solamente a los que indica el Paquete Esencial de Servicios de Salud del *Programa*.

Puesto que el único mecanismo de seguridad social que comprende todos los niveles de atención médica es el que proporcionan institutos como el ISSSTE o el IMSS, es necesario incorporar a quienes no cuentan con estos servicios a mecanismos similares, pero siempre, con la correspondiente aportación económica.

Por lo que concierne a la educación, en México la educación básica comprende la educación preescolar, primaria y secundaria, sin embargo, contar con ella no es suficiente para satisfacer los requerimientos del mercado laboral y tampoco para poder continuar estudiando la educación superior. Por tal motivo, se sugiere que la educación media superior se incorpore al paquete de la educación básica, pues ello colocaría a las personas en una posición de mayor ventaja frente a la sociedad. Sería, por lo tanto, prudente establecer la obligatoriedad de la educación media superior.

- ❖ Para que una persona tenga la posibilidad de alcanzar el pleno desarrollo humano deben cumplirse dos condiciones: no ser pobre en términos monetarios -tener un empleo que le proporcione un monto de ingreso adecuado-, y ser capaz de alimentarse adecuadamente, proteger la salud y estudiar. Si alguna no está presente, el Desarrollo Humano no es posible.
- ❖ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) constituye un elemento importante para determinar el grado de desarrollo humano que ha alcanzado una sociedad respecto de las capacidades básicas que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera debe poseer una persona. Los resultados producto de la utilización de este índice

constituyen un valioso punto de referencia para orientar las acciones encaminadas a fortalecer las capacidades de las personas. Sin embargo, cabe preguntarse por qué México ha sido clasificado en el 2003 como un país con desarrollo humano alto, mientras la mitad de su población vive en una situación tan lamentable de pobreza como la actual.

- ❖ Uno de los elementos de capital importancia en el combate a la pobreza lo constituye el empleo, sin embargo, si la situación se mantiene como hasta ahora respecto de la generación de nuevos empleos y la atención que proporciona *Oportunidades* no garantiza la adecuada generación de capacidades básicas en sus beneficiarios -hecho que se comprobará una vez que las personas a las que atiende no pertenezcan ya a su padrón de beneficiarios-, no estarán en condiciones de iniciar su marcha hacia el pleno desarrollo humano.
- ❖ El *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* llena un vacío muy grande en los hogares -sólo en los que atiende-, que viven en situación de pobreza alimentaria y de capacidades, toda vez que les hace llegar una serie de bienes y servicios a los que de otro modo no tendrían acceso, pues no cuentan con un empleo que les permita obtener el ingreso que se requiere para ello. El hecho de haber logrado cierta reducción en el nivel de pobreza es importante, toda vez que ello da fe de que las acciones implementadas en este sentido han tenido un efecto positivo en la población a la que se beneficia con los programas sociales, especialmente con *Oportunidades*.
- ❖ Es importante destacar que la reducción de la pobreza que tuvo lugar, se presentó de manera fundamental en el estrato de la población comprendido debajo de la línea de pobreza alimentaria. Ello es muy importante puesto que se trata de la pobreza más severa, de la que impedía satisfacer solamente la necesidad más elemental de cualquier ser vivo, la de alimentarse, sin embargo, eso no fue lo que declaró el

gobierno federal cuando en junio de 2002 hizo el anuncio de dicha reducción.

Se publicó que la pobreza extrema se redujo en 3 millones 400 mil personas. Se dijo que disminuyó la pobreza más apremiante, la que impide el ejercicio de la democracia, la que atenta contra las libertades fundamentales pero, eso no es cierto, puesto que el haber superado la línea de pobreza alimentaria implica que se es capaz solamente de alimentarse, -en el caso de los beneficiarios del *Programa* lo hacen pero sólo con el apoyo que les otorga, no por sí mismos-, sin serlo de proteger la salud y de educarse. En esta situación una persona no es capaz de vencer las restricciones que obstaculizan el ejercicio de sus libertades fundamentales.

- ❖ Por último, si la difícil situación por la que atraviesa México actualmente no cambia, y lo hace para superar el estado de precariedad tan lamentable en el que se encuentra más de la mitad de su población, la pobreza en este país no va a ceder y su población seguirá empobreciéndose, aunque las cifras oficiales insistan en que hoy hay menos pobres.

Bibliografía

Libros

1. Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer. *A la sombra de la revolución mexicana*. México, Cal y Arena, 2001.
2. Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc. *El Programa Nacional de Solidaridad. Debates y Opiniones*. México, Offset Universal, 1994.
3. Aristóteles. *La política*. (Traducción de Patricio de Azcárate). Espasa-Calpe, S.A. Madrid, España, décima tercera edición, 1978.
4. Baca Olamendi, Laura, et. al. (Comp.). *Léxico de la política*. México, Editado por Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fundación Heinrich Böll y Fondo de Cultura Económica, 2000.
5. Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. Breviarios. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
6. Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos. *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México, Siglo XXI Editores, primera edición, 1999.
7. Cárabes Pedroza, J. Jesús, et. al. *Historia activa de México*. México, Editorial Progreso S.A. de C.V., segunda edición, 1998.
8. Caminal Badia, Miquel. (Coordinador). *Manual de ciencia política*. Madrid, España, Editorial Tecnos, 1996.
9. Gallardo Gómez, Luis Rigoberto, Joaquín Osorio Goicoechea. (Coordinadores). *Los rostros de la pobreza. El debate*. Tomo I. México, Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Occidente, Universidad Iberoamericana, Limusa Noriega Editores, segunda edición, 1998.
10. Guerrero, Omar. *Introducción a la administración pública*. México, Harla, 1985.
11. Guillén Romo, Arturo. *México hacia el siglo XXI. Crisis y modelo económico alternativo*. México, UAM – Plaza y Valdés, 2001.
12. Jellinek, George. *Teoría General del Estado*. México, Compañía Editorial Continental, segunda edición, 1958.

13. Nussbaum, Martha C. y Amartya Sen (Compiladores). *La calidad de vida*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
14. Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social*. México, UNAM, 1984.
15. Sen, Amartya K. *Bienestar, justicia y mercado*. España, Paidós, I.C.E./U.A.V., 1987.
16. Sen, Amartya K. *Desarrollo y libertad*. Madrid, España, Editorial Planeta, 2000.
17. Sen, Amartya K. *La desigualdad económica*. México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
18. Sen, Amartya K. *Sobre ética y economía*. Madrid, España, Alianza Editorial, 1987.

Publicaciones institucionales

19. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, et. al. *Memoria del Foro Hacia una agenda integral de atención a la pobreza ignorada*. México, Talleres de Formación Gráfica, 2001.
20. Banco Mundial. *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategias del gobierno*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, primera edición en español, 2004.
21. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*. Serie: Documentos de investigación 1. México, Secretaria de Desarrollo Social, 2002.
22. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El combate a la pobreza*. México, El Nacional, segunda edición, 1991.
23. Instituto Nacional de Desarrollo Social. *Blindaje electoral para los programas sociales de la Sedesol*. Cuaderno de apoyo para la teleconferencia No. 1. Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2003.
24. *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002*. www.oportunidades.gob.mx.
25. *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003*. www.oportunidades.gob.mx.

26. *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2004.* www.oportunidades.gob.mx.
27. *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2005.* www.oportunidades.gob.mx.
28. Secretaría de Desarrollo Social. *Manual Ciudadano 2003. Sedesol a los ojos de todos.* México, Secretaría de Desarrollo Social, 2003.
29. Secretaría de Desarrollo Social. *Manual Ciudadano 2005. Sedesol a los ojos de todos.* México, Secretaría de Desarrollo Social, 2005.
30. Secretaría de Desarrollo Social. *Medición del desarrollo en México, 2000 – 2002. Discursos.* Serie Cuadernos de Unión. México, Secretaría de Desarrollo Social, 2003.
31. Secretaría de Desarrollo Social. *Seminario La política social hoy, nuevas perspectivas desde América latina y el Caribe.* México, Secretaría de Desarrollo Social, 2002.
32. Scott, John. *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación, (Progresá): México, Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural. Informe final del estudio RIMISP – FAO.* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1999.

Leyes

33. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
34. *Ley General de Desarrollo Social.*
35. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.*
36. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

Planes y Programas

37. *Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006.*
38. *Programa Nacional de Desarrollo Social 2002 – 2006 Superación de la Pobreza: Una Tarea Contigo.*

39. *Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes).*
40. *Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).*
41. *Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa).*
42. *Programa Institucional de Desarrollo Humano Oportunidades.*

Evaluaciones e Informes

43. *Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2002.* México, Secretaría de Desarrollo Social, 2002.
44. *Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2003.* México, Secretaría de Desarrollo Social, 2003.
45. *Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2004.* México, Secretaría de Desarrollo Social, 2004.
46. *Informe Global sobre Desarrollo Humano 2000.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000.
47. *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2002.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2003.
48. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004: Hacer que los servicios funcionen para los pobres.* Banco Mundial, 2004.
49. *Informe sobre Desarrollo Humano 2004.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México, 2005.
50. *Reporte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre la pobreza.* 1997. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997.
51. *Resumen Ejecutivo de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2002.* México, Secretaría de Desarrollo Social, 2002.

Notas periodísticas

52. Ballinas, Victor. *Aumentó a 72 millones la cifra de pobres durante este sexenio.* La jornada. Diario. México D.F., lunes 13 de noviembre del 2000.

53. Boltvinik, Julio. *Concepto y medición de la pobreza*. La jornada. Diario. www.jornada.unam.mx/2003/030530/028a1eco.php?origen=index.html&fly=1.
54. Boltvinik, Julio. *Definiciones de pobreza*. La jornada. Diario. www.jornada.unam.mx/2005/mar05/050325/02a1eco.php.
55. Boltvinik, Julio. *Evaluación 2003 del Oportunidades*. La jornada. Diario. www.jornada.unam.mx/2004/jun04/040604/022a1eco.php?origen=index.html&fly=1.
56. Boltvinik, Julio. *Evaluando el diseño del Oportunidades*. La jornada. Diario. www.jornada.unam.mx/2004/jun04/040611/027a1eco.php?origen=index.html&fly=1.
57. Boltvinik, Julio. *Geografía de la pobreza*. La jornada. Diario. 30 de agosto de 2002.
58. Boltvinik, Julio. *La focalización y el Oportunidades*. La jornada. Diario. www.jornada.unam.mx/2003/jun03/030606/030a1eco.php?origen=index.html&fly=1.
59. Boltvinik, Julio. *La pobreza en México*. La jornada. Diario. www.jornada.unam.mx/2003/jun03/030613/028a1eco.php?origen=index.html&fly=1.
60. Boltvinik, Julio. *Logros y limitaciones de la nueva ley social*. La jornada. Diario. www.jornada.unam.mx/2004/feb04/040206/022a1eco.php?origen=index.html&fly=1.
61. Boltvinik, Julio. *Programa antipobreza confuso y continuista*. La jornada. Diario. www.jornada.unam.mx/2001/dic01/011214/030a1eco.html.
62. Boltvinik, Julio. *¿Quiénes son los pobres?* La jornada. Diario. www.jornada.unam.mx/2000/sep00/000922/028a1eco.html.
63. Boltvinik, Julio. *Varas para medir la pobreza*. La jornada. Diario. www.jornada.unam.mx/2002/dic02/021220/020a1eco.php?origen=index.html.
64. Campa Zúñiga, Roberto. *Se crean empleos de segunda*. La jornada. Diario. www.jornada.unam.mx/2005/may05/050502/004nlsec.html.
65. Editorial. La jornada. Diario. *Día del trabajo: deterioro de los derechos laborales*. México, D.F., lunes 2 de mayo de 2005. p. 2.

- 66. Jardón, Eduardo. *Aumenta desempleo urbano*. El Universal. Diario. Finanzas. Sección B. México D.F., jueves 28 de abril de 2005. p. B1.
- 67. Muñoz, Patricia Carolina y Matilde Pérez. *Repudian sindicatos independientes reformas laboral y energética de Fox*. La jornada. Diario. México D.F., lunes 2 de mayo de 2005. p. 4.
- 68. Zúñiga, David. *Cero de creación de empleo formal en el gobierno de Vicente Fox*. La jornada. Diario. México D.F., sábado 21 de mayo de 2005. p. 20.

Boletines de prensa

- 69. Boletín de prensa de la *Presentación del Informe sobre Desarrollo Humano, México, 2002* en el Palacio de Bellas Artes el 24 de junio de 2003.
- 70. Comunicado de prensa de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades del 25 de mayo de 2004 no. DDACD/021/04.
- 71. Comunicado de prensa de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades del 27 de mayo de 2004 no. DDACD/023/04.
- 72. Comunicado de prensa de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades del 06 de julio de 2004 no. DDACD/030/04.
- 73. Comunicado de prensa de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades del 15 de junio de 2005 no. DDACD/021/05.

Publicaciones periódicas

- 74. Boltvinik, Julio. *Conceptos y métodos para el estudio de la pobreza*. Revista de Comercio Exterior. México, Vol. 53, no. 5, mayo de 2003. p. 404.
- 75. Boltvinik, Julio y Araceli Damián. *Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México*. Papeles de Población no. 35, enero – marzo 2003. México, El Colegio de México, CIAEP/UAEM, 2003.

76. Boltvinik, Julio y Alejandro Marín. *La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar. Génesis y desarrollos recientes*. Revista de Comercio Exterior. México, vol. 53, no. 5, mayo de 2003. p. 473.
77. Boltvinik, Julio. *La teoría de las necesidades humanas de Doyal y Gough*. Revista de Comercio Exterior. México, vol. 53, no. 5, mayo de 2003. p. 410.
78. Boltvinik, Julio. *Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados*. Revista de Comercio Exterior. México, vol. 53, no. 5, mayo de 2003. p. 453.
79. Boltvinik, Julio. *La realidad de la pobreza y la búsqueda de soluciones*. Revista de Comercio Exterior. México, vol. 53, no. 6, junio de 2003. p. 504.
80. Chertorivski, Salomón. *La medición de la pobreza*. Revista Nexos. México, año 27, vol. 27, no. 333, septiembre de 2005. p. 15.
81. Desai, Meghnad. *Pobreza y capacidades: hacia una medición empíricamente aplicable*. Revista de Comercio Exterior. México, vol. 53, no. 5, mayo de 2003. p. 434.
82. Guillén Romo, Héctor. *Regreso hacia una economía humana: el indicador de desarrollo humano*. Revista de Comercio Exterior. México, vol. 54, no. 1, enero de 2004. p. 36.
83. Gontero, Sonia I. *Desarrollo humano en América latina. Reflexiones a partir de la propuesta de Amartya Sen*. Revista de Comercio Exterior. México, vol. 55, no. 2 febrero de 2005. p. 100.
84. Ruíz Durán, Clemente. *El reto del empleo en México*. Revista de Comercio Exterior. México, vol. 55, no. 1, enero de 2005. p. 6.
85. Sen, Amartya. *La economía política de la focalización*. Revista de Comercio Exterior. México, vol. 53, no. 5, junio de 2003. p. 555.

Páginas web

86. www.cidac.org/vnm/libroscidac/mexico-cambio/Cap-16.PDF.
87. www.iadb.org
88. www.inegi.gob.mx
89. www.informacionpublica.gob.mx

90. www.oecd.org
91. www.oportunidades.gob.mx
92. www.redcelsofurtado.edu.mx/salinas.html
93. www.salud.gob.mx
94. www.sedesol.gob.mx
95. www.segob.gob.mx
96. www.undp.org
97. www.unicef.org