

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

LOS PROGRAMAS *OPORTUNIDADES* Y *POR TI POR TU COMUNIDAD*: EL
COMBATE A LA POBREZA EN LOS MUNICIPIOS DE CHAPULHUACÁN Y
PISAFLORES, ESTADO DE HIDALGO.

TUTOR

MTRA. KARLA VALVERDE VIESCA

MAESTRANTE

YOCTÁN MARTÍNEZ QUIJANO

Ciudad universitaria, septiembre de 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.

ÍNDICE

Introducción	4
Capítulo 1. La administración pública y la pobreza en Hidalgo	9
A) La participación del Estado en el combate a la pobreza	10
1. El Gobierno y la Administración Pública	10
2. Las diferentes nociones de pobreza	14
a) Las distintas definiciones de Pobreza	16
b) Métodos de medición e indicadores de bienestar	17
c) El desarrollo y la situación actual de la pobreza en México	25
B) Geografía de la pobreza en Hidalgo	30
1. La estructura gubernamental en Hidalgo	30
2. Las actividades económicas en el Estado de Hidalgo	34
3. Los antecedentes y la evolución de la Pobreza en Hidalgo	35
a) Lugar, índice y grado de marginación (1970, 1980 y 1990)	37
4. El municipio, su fundamento	47
a) Los municipios de Chapulhuacán y Pisaflores	50
Capítulo 2. Los referentes normativos para abatir la pobreza en Hidalgo	55
A) Programa gubernamental de combate a la pobreza a nivel federal	57
1. El Programa de Desarrollo Humano <i>Oportunidades</i>	57
a) Definición y fundamento	58
b) Cobertura	60
c) Perfil de beneficiarios	60
d) Operación del programa en el Municipio	61
e) Resultados oficiales, impacto del programa	64
B) Programa de combate a la pobreza a nivel estatal	67
1. Programa <i>Por ti, por tú comunidad</i>	67
a) Definición y fundamento	68
b) Cobertura	69
c) Perfil de beneficiarios	69
d) Instrumentación del programa en municipios de la región <i>Huasteca</i>	70
C) Las líneas de acción contra la pobreza a nivel municipal	72

Capítulo 3. El impacto de los programas sociales	75
1. La evaluación de los programas sociales	78
a) Los resultados oficiales en la instrumentación de programas sociales	82
2. El estudio de campo y la percepción de los beneficiarios de los programas	89
b) La interpretación de los resultados en el estudio de caso	91
c) La muestra que se utilizó para determinar las encuestas tiene como antecedentes metodológicos	94
d) Evaluación aplicada en familias beneficiadas y NO beneficiadas del programa Oportunidades en Chapulhuacán	96
e) Evaluación aplicada en familias beneficiadas y NO beneficiadas del programa Oportunidades en Pisaflores	105
f) Pisaflores. Evaluación aplicada en la comunidad de Las Moras en el municipio de Pisaflores, respecto del programa Por ti, por tú comunidad.	115
3. El impacto real en el bienestar social	119
Conclusiones	124
1. La implementación de los programas <i>Oportunidades</i> y <i>Por ti, por tú comunidad</i> en los municipios de Chapulhuacán y Pisaflores	124
2. Las estrategias para abatir la pobreza a nivel municipal	126
Propuestas	128
Bibliografía	132
Anexo 1	136

Introducción

El aumento de la pobreza en nuestro país, particularmente en las últimas décadas, trajo consigo la implementación de diversos programas gubernamentales. No obstante, dichas acciones no han logrado disminuir la pobreza de manera significativa¹. En estas circunstancias, el contexto económico y la política económica actual —la estrategia de austeridad que se han establecido en la administración pública—, implican una disminución en el gasto social gubernamental.

Además, si bien la pobreza no es privativa de México, puesto que diversos países en el mundo se caracterizan por padecer dicho fenómeno, el nivel que ha alcanzado ha sido motivo de preocupación por parte de organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para combatir esa situación, gobiernos federales, locales e inclusive municipales, destinan parte de los ingresos públicos a programas sociales.

Por lo anterior, dicha situación exige que los programas sociales se analicen desde una perspectiva que contemple el *impacto real* en las comunidades, es decir, observar el impacto en la vida de las personas a fin de conocer los beneficios que reciben, tanto en el ámbito federal, como estatal y municipal. Por consiguiente, uno de los objetivos centrales fue establecer una medición acerca de las condiciones de las personas antes y después de la puesta en marcha de los programas. Para ello, se decidió que era conveniente fijar parámetros de comparación en el cambio en el nivel de vida de las personas. Por ese motivo, los cuestionarios que se elaboraron tuvieron como característica común la inclusión de preguntas de referencia —personal y de grupo—, de esta manera, se logró tener puntos de medición a partir de los cuales medir el desempeño de un programa social.

¹ Según informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la cantidad de pobres en México asciende a cerca de 40 millones, de los cuales al menos la mitad viven en pobreza extrema. Informe sobre Desarrollo Humano, Grupo Mundi Prensa, México 2004.

En los últimos sexenios se han puesto en marcha diversos programas sociales, algunos de ellos han sido particularmente conocidos por los resultados satisfactorios que han tenido en el combate a la pobreza; sin embargo, esa evaluación oficial de los programas no siempre es confiable, ya que la apreciación que realiza el gobierno puede ser incorrecta al matizarla intencional o tendenciosamente. Por ello, la presente investigación propone analizar desde una perspectiva crítica e imparcial el desempeño de dos programas sociales en dos municipios del estado de Hidalgo.

En esta investigación se sugiere que los criterios gubernamentales establecidos en México para combatir la pobreza son inadecuados e insuficientes. En particular, estudiaremos aquellos programas sociales en el estado de Hidalgo, que desde nuestra perspectiva no responden a las necesidades específicas de la comunidad y, en consecuencia, requieren replantear algunos postulados sobre los cuales se diseñan. Se trata de estudiar el Programa *Oportunidades* (nivel federal) y *Por ti, por tú comunidad* (nivel estatal) a partir de la estructura administrativa que los instrumenta, enfatizando la evaluación de los programas a partir de parámetros que buscan medir el impacto social que representan y el cambio que provocan en el *modus vivendi* de las personas.

Considerar al estado de Hidalgo como objeto de estudio, ha sido resultado de valoraciones de índole subjetiva y funcional. Conocer de forma directa las necesidades sociales en el estado, dejó entrever de manera empírica el incremento y agudización de la pobreza. Al margen de lo anterior, la recopilación de información, los testimonios y los documentos oficiales han sido esenciales para elaborar un diagnóstico acerca del desempeño de los programas sociales. Un aspecto importante al momento de definir el objeto de estudio, fue ubicar al estado de Hidalgo como uno de los más pobres de la República mexicana.

Desde el punto de vista metodológico, si se excluye el origen *multicausal* que determina la implementación de los programas sociales, la investigación se centra en aspectos de índole instrumental —implican la puesta en práctica y la operación administrativa— de los programas *Oportunidades*, *Por ti, por tú comunidad*, así como en las líneas de acción a nivel

municipal, en ellos establecidas. Se pondrá especial atención en características tales como la: cobertura, perfil de beneficiarios, operación de los programas, resultados oficiales e impacto.

Así, para llevar a cabo la investigación se obtuvo información de diversa índole, como estadísticas y datos de proyección económica de los municipios en cuestión. Asimismo, se recopiló información de organismos oficiales como el INEGI y el CONAPO y de los mismos programas.

Por tanto, la pobreza se enfrenta de diversas formas. En su combate participan grupos organizados de la sociedad, ‘organizaciones civiles’ y distintos grupos de asociaciones. En el ámbito privado existen áreas en empresas transnacionales que se encargan de asignar recursos a programas o zonas específicas; tal es el caso de la Fundación *Telmex*, la Fundación *Ford* y la Fundación *Gates*² las cuales otorgan recursos económicos significativos para apoyar grupos sociales desprotegidos. En el espacio de lo social, las organizaciones civiles cada vez tienen mayor participación.

No obstante lo anterior, la principal ofensiva contra la pobreza la debe dar la administración pública, que tiene entre las atribuciones que le marca la ley la obligación de llevar a cabo medidas para garantizar el desarrollo de la sociedad. Para ello, cuenta con un marco amplio de disposiciones que le obligan a realizar aquello que es útil en el aseguramiento del bien social. Su participación no es excluyente de otras intervenciones, sin embargo, por la cantidad de recursos que maneja, es quien tiene mayor oportunidad de impactar positivamente en la sociedad. Además, dado el amplio margen de participación que posee, incide sobre este fenómeno de muy diversas formas.

² La Fundación *Telmex* es una institución filantrópica no lucrativa que apoya programas para apoyar a la sociedad mexicana, ‘<http://www.fundaciontelmex.org/>’; la Fundación *Ford* es una organización que otorga recursos a nivel mundial para promover valores democráticos y reducir la pobreza e injusticia, ‘<http://www.fordfound.org/>’, y la Fundación *Belinda y Bill Gates* promueven la salud y educación a nivel mundial, ‘<http://www.gatesfoundation.org/AboutUs/>’.

Pensamos que un programa social necesita considerar, al menos, la idiosincrasia y *modus vivendi* de las personas que habitan en cada municipio, para impactar socialmente. Por consiguiente, en este trabajo buscamos:

- a) Describir algunos elementos que nos permitan explicar por qué los programas sociales no logran disminuir la pobreza de manera considerable;
- b) Elaborar propuestas y mecanismos de atención a los grupos vulnerables en Hidalgo, y
- c) Observar la evolución de estos grupos a los cuales están dirigidas las políticas de combate a la pobreza en el estado de Hidalgo, y comparar los resultados de ese análisis con las cifras oficiales de las dependencias que implementan los programas.

En cuanto a la estructura del trabajo, en la primera parte de la investigación se abordan aspectos teóricos alrededor de los cuales se cierne la administración pública y la pobreza, es decir, se abordan elementos conceptuales de referencia a partir de los cuales se entiende la pobreza en México. Sin este tipo de preámbulo, el contexto y aspectos circunstanciales que inciden en la pobreza, no se podrían definir. Dentro de esos conceptos se encuentran el gobierno y la administración pública; las actividades concretas y la participación directa en donde se interviene para abatir la pobreza, son labores que realiza la administración pública. Así, su consideración está por demás justificada.

Otro aspecto importante dentro de los conceptos de referencia, es el de las distintas nociones y definiciones que existen de la pobreza. La distinción de las distintas formas de concebir y medir la pobreza es importante porque implica la forma en que se va a combatir. Si la ponderación de pobreza es errónea, las formas de atacarla no serán las adecuadas y los recursos gubernamentales se utilizarán de forma incorrecta.

Posteriormente, se analiza la situación económica actual de los municipios del estado de Hidalgo, con el fin de tener indicios acerca de cuáles han sido las condiciones que han contribuido a la pobreza. Aunado a ello, también se observan los antecedentes históricos de dicha región geográfica, especialmente en los municipios de Chapulhuacán y Pisaflores. En

este punto, se comienza a hacer una semblanza de los referentes normativos que modifican y configuran los programas sociales. Al respecto, se describen aspectos normativos para cada uno de los programas en cuestión. Por último, el impacto económico social de los programas sociales. Lo anterior, se realizó con base en cuestionarios de evaluación que incluyen diversos rubros, tales como: datos generales, datos situacionales, preguntas de percepción y referencia social, datos referenciales y preguntas de libre apreciación sobre el programa. A través de estas preguntas, se forma un marco de parámetros útiles para evaluar el programa.

CAPÍTULO 1

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA POBREZA EN HIDALGO

La atención de los problemas sociales, la satisfacción de las necesidades de la población y el bien común, son manifestaciones de la responsabilidad estatal. El Estado se origina y se justifica porque en él recae la obligación de organizar la sociedad. Al hacerlo, se obliga a realizar acciones para permitir el desarrollo humano³. Esa acción implica, entre otras cosas, proveer los mecanismos mínimos a través de los cuales las personas pueden vivir. Debido a que las personas tienen diferencias sustanciales, los medios de allegarse satisfactores son desiguales. En consecuencia, el Estado se encuentra obligado a disminuir la brecha entre quienes detentan riqueza y quienes carecen de ella. Esa obligación del Estado se ha pretendido realizar de diversas formas, la que actualmente prevalece en México es la que se detalla en el presente capítulo. Se pone énfasis en los aspectos detallados y de organización que han permitido y orientado la participación del Estado en el combate a la pobreza.

Además, la administración pública tiene la obligación de proveer las condiciones adecuadas para que la sociedad pueda desarrollarse. El ‘bien común’ lejos de ser una máxima pasada de moda, es un concepto que refleja el sentido que debe tener la función pública. Esa obligación no sólo deviene de aspectos éticos o morales, sino tiene que ver con una convención social que ha sido formalizada en leyes que deben ser atendidas por los servidores públicos.

Para comprender la forma en que la administración pública ha evolucionado y se ha conformado de la manera señalada, es necesario aludir varios referentes conceptuales e históricos. A partir de ellos, la lectura sobre la administración pública y la pobreza se torna más detallada e incisiva.

³Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), en el artículo 1º señala la obligación de Estado de salvaguardar la integridad física y los derechos de las personas.

A) La participación del Estado en el combate a la pobreza

1. El Gobierno y la Administración Pública

Para entender a cabalidad la forma en que gobierno y administración pública interactúan en la sociedad para resolver problemas, ambos conceptos se abordarán con detenimiento a lo largo de esta investigación.

Se puede definir al gobierno como la forma⁴ en que se utiliza el poder político, es decir, “el conjunto de personas que ejercen el poder político, determinan la orientación política de la sociedad. El poder de gobierno estando institucionalizado, está asociado a la noción de Estado..., con la expresión gobernantes se entiende el conjunto de personas que gobiernan al Estado y con la de gobernados, al grupo de personas que están sujetas al poder de gobierno en un área estatal”⁵. Sin embargo, el término tiene otra acepción que ya no sólo se refiere a personas, sino al conjunto de órganos a los cuales les es confiado el poder; dichos órganos a los que institucionalmente se les confía el poder en México son las dependencias o entidades que conforman el poder ejecutivo, así como las instituciones que derivan de los poderes legislativo y judicial. Estos órganos del gobierno manifiestan la orientación política del Estado⁶.

Por otra parte, las definiciones teóricas que se han aludido tienen su contraparte en documentos de índole práctica, por ejemplo, de acuerdo con el Glosario de Términos Administrativos de la Secretaría de la Presidencia de 1976 en México, el Gobierno se define como el poder público que dimana del pueblo por el cual éste ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la Nación, constituido por los Poderes de la Unión, que son:

⁴ Esta definición es adecuada para el desarrollo de esta investigación porque incluye aspectos teleológicos en su relación con la sociedad.

⁵ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, FCE, México 1980, Pág. 80.

⁶ Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, España 1970, Pág. 219.

Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federal, con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política confiere a la federación⁷.

En relación al gobierno desde el punto teórico, es necesario recordar que el poder y los órganos mediante los cuales se ejerce, son elementos sustanciales dentro de la noción de gobierno. El primer elemento que se puede identificar (aunque no es expresado en forma explícita), es que el gobierno es una autoridad. Un gobierno es el ejercicio de la autoridad por medio de unos hombres respecto de otros hombres, quienes gobiernan o son gobernados; el gobierno se compone de esquemas de cooperación humana, de la disposición y la forma de autoridad. Las instituciones son creadas y corregidas por hombres, capacitándoles para alcanzar el bien común. Si el Estado se manifiesta a través del poder, esto indica que el gobierno actúa para ejercer el poder, por lo tanto, son el conjunto de instituciones que se encargan de emplear el poder político.

La división de poderes (sistema de pesos y contrapesos) es uno de los pilares fundamentales en la concepción contemporánea de gobierno. Montesquieu desarrolló la noción de división de poderes en el aspecto teórico⁸. Esos aportes fueron fundamentales para determinar que las funciones del gobierno implican hacer la ley, aplicarla y resolver los conflictos que se susciten de su aplicación. En cuanto a hacer la ley, el poder legislativo es quien tiene encomendado la formulación y aprobación de las leyes; mientras que el poder ejecutivo posee la atribución de aplicar y ejercer lo que le deviene de mandato legal y, por último, el poder judicial dirime los conflictos que se susciten entre particulares, o entre particulares y la administración pública como resultado de la aplicación de la ley. La importancia de la división de poderes radica en que tiene por objeto la protección de la libertad, al establecer un sistema de control y limitación en el ejercicio del poder⁹. Esta perspectiva es sustancial en la investigación porque implica una corresponsabilidad para enfrentar los problemas públicos, además de que para entender el desarrollo del individuo se requiere que sus necesidades básicas estén cubiertas.

⁷ *Glosario de Términos Administrativos*, Secretaría de la Presidencia, México 1976.

⁸ Montesquieu, Charles Louis de, *El espíritu de las leyes*, Porrúa, México 2003.

⁹ Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Aguilar, México 1973, Pág. 180.

Para otros autores 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 de el mantenimiento de la libertad tanto civil como política”¹⁰, en esta definición se enfatiza que la función del gobierno no es otra sino la de ser el enlace con el ciudadano, para así lograr su bienestar a través de el cuerpo del Gobierno, y, reafirma que “el Gobierno (...) es el ejercicio del poder del Estado y, por tanto, es una relación que vincula ambos. El Gobierno es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos”¹¹.

Retomando el punto de vista práctico, el gobierno se puede organizar de diversas formas, éstas son importantes porque permiten comprender la manera en que se toman decisiones y abordan los problemas públicos. Al respecto, hay diferentes clasificaciones sobre los gobiernos, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española:

- ✓ Absoluto. Aquel en que todos los poderes se hallan reunidos en una sola persona o cuerpo, sin limitación, especialmente en un monarca.
- ✓ Parlamentario. Aquel en que los ministros necesitan la confianza de las Cámaras, o al menos de la elegida por voto más popular y directo.
- ✓ Representativo. Aquel en que, bajo diversas formas, concurre la nación, por medio de sus representantes, a la formación de leyes.

En México, el tipo de gobierno que se ha adoptado es una república representativa, democrática y federal¹². Cada seis años se elige al Presidente de la República así como a los Senadores de la República y los respectivos gobernadores de cada entidad federativa del país. La legislatura correspondiente a la Cámara de Diputados es elegida cada tres años, mismo caso el de los municipios para elegir ayuntamientos; y todos ellos son mandatarios por la decisión de los ciudadanos, a partir del voto directo y universal¹³.

¹⁰ Guerrero, Orozco, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Fontamara, México 1986, Pág. 73.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México 2004.

Por otro lado, hay quienes sostienen que la administración pública es “el gobierno en acción”¹⁴. Si ambos conceptos (gobierno y administración pública— tienen un punto de convergencia en cuanto destinatarios de resoluciones sociales, y su diferencia estriba en relación a la función a desempeñar por cada uno, entonces se diría que tienen una simbiosis en temas básicos. El gobierno actúa con base en un aparato político decisorio, mientras que la administración pública emplea herramientas técnicas para enfrentar problemas operativos o sustantivos.

En efecto, la ‘manifestación del gobierno’, la Administración Pública, designa al conjunto de actividades que para la solución de problemas y cuestiones de interés público realiza el gobierno. Comprende las acciones del gobierno que se desarrollan a través del poder, en un reflejo de las pretensiones del Estado, demandas de carácter histórico de la sociedad¹⁵.

Desde esta perspectiva “la administración pública designa al conjunto de actividades para la solución de problemas y cuestiones de interés público”, comprende las actividades del gobierno que se desarrollan a través del poder, en este punto es donde se concatena al Gobierno, pues la Administración Pública es tomada por el Estado, quien vía el gobierno y haciendo uso del poder hace efectivas demandas, es por esto que las actividades administrativas son las actividades del gobierno¹⁶. Conceptualizar a la administración pública como la serie de acciones realizadas por el estado, obliga a percatarse de todas y cada una de las facultades y atribuciones que posee. Tiene encomendado satisfacer demandas sociales, económicas, sociales, políticas, culturales, entre otras. Por lo tanto, de la acción del gobierno en la sociedad se desprende una doble naturaleza en la administración del Estado: dirección administrativa y dominio político¹⁷. La administración pública entendida como actividad incluye los fines del estado, del mismo modo que las demandas o exigencias por parte de la sociedad, tales como la planeación de los recursos, la operatividad de los medios e instrumentos para alcanzar los objetivos, y sobre todo el apego de cualquier acción realizada

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Woodrow, Wilson, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, Washington 1887, Pág. 197, tomado de: Guerrero, Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, Oxford, México 2000, Pág. 74.

¹⁵ Op. Cit. Bobbio, Pág. 13.

¹⁶ Op. Cit. Bobbio, Pág. 13.

a la ley, actuar única y exclusivamente bajo mandato legal. Si se satisficiesen las demandas de la sociedad, la tarea de la administración pública se cumpliría, y si no, la relación entre medios y fines no sería la correcta.

El papel que le corresponde a la administración pública, con base en los referentes indicados, es proveer el “bien común”¹⁸. Si se muestra incapaz de realizarlo se estaría ante el incumplimiento de los cometidos de bienestar social. De ahí que la ejecución de los programas de desarrollo social deben generar resultados. Sólo así se revalorará la función de la administración pública. Su carácter es vital para lograr las metas preestablecidas, y dado que es parte de los poderes públicos, su forma de incidir en la solución de problemas, en este caso la pobreza, es fundamental.

2. Las diferentes nociones de pobreza

Para comprender la forma en que la administración pública actúa en la sociedad y específicamente en el combate a la pobreza, es necesario comprender los detalles de un fenómeno social que siempre ha acompañado a las sociedades. En este tenor, no debe soslayarse que el problema de la pobreza es tan antiguo como la humanidad misma, de los fenicios a los romanos, pasando por los aztecas e incas, los grupos sociales se han enfrentado con la problemática derivada del conflicto por el crecimiento de la población y la consiguiente distribución de los recursos. Comenzando con las organizaciones sociales más elementales, y teniendo como base el inicio de la lucha por el dominio de la agricultura y el sedentarismo del hombre (no obstante, se reconoce que la vida nómada implicaba la carencia y la consecuente búsqueda de alimento y de espacios adecuados para vivir) la humanidad se ha enfrentado con los asuntos de cómo obtener los alimentos, de cómo protegerse de los cambios climáticos y de cómo subsistir, ante los cuales ha tenido que enfrentarse, variando por periodos los resultados de sus esfuerzos al combatir la pobreza.

¹⁷ Op. Cit., *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Pág. 277.

Después, a lo largo de la Edad Media, el problema de la pobreza cambió su centro de concepción, se caracterizó por pestes que llegaron incluso a disminuir la población total en al menos la mitad, y aún así, no se lograron solucionar los problemas de abastecimiento. “La revolución burguesa de 1789 no mejoró la calidad de vida de los franceses; las transformaciones liberales del siglo pasado junto a la revolución industrial no generaron crecimiento con equidad; el alzamiento bolchevique no instauró un sistema más justo y generoso; y ni Mao Tse Tung con la revolución cultural y su tazón de arroz lograron acabar con el hambre, la miseria y la marginación de millones de seres humanos”¹⁹. Es más, cada uno de estos hechos, fueron directa o indirectamente el resultado de factores de marginación, y finalmente se convirtieron en problemas agudos de pobreza.

Debido a que la noción de pobreza implica los elementos a considerar en la medición de ésta, el concepto se vuelve una herramienta política, tanto para quien se encuentra gobernando como para la oposición. En esta situación, definir la pobreza es relativamente simple (no nos hallamos ante ausencia de concepciones, sino frente a su proliferación) lo complicado es incluir una que sea en la medida de lo posible fiel a la realidad histórico-social del siglo XXI. En este supuesto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo señala que la Pobreza es un problema multifactorial que afecta asuntos relacionados con la subsistencia (casa, alimentación y vestido), la salud (atención sanitaria, vacunas, control de enfermedades) y la educación, entre otros²⁰.

Países emergentes, en el subdesarrollo y desarrollados tienen problemas de pobreza, es decir, se trata de una problemática mundial y no exclusiva de países “pobres”. Por ejemplo en los Estados Unidos, considerado uno de los países más ricos del planeta con una población aproximada a los 310 millones de personas, se computa que casi el 30% de su población vive en alguna situación de pobreza, de éstos, 6 millones viven en desamparo total²¹. Además, los

¹⁸ Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, Porrúa, México 1996, Pág. 15.

¹⁹ Reyes, Fernando, “1996: 25 millones más”, en: *Bien Común y Gobierno*, Año 3, número 26, enero de 1997, Págs. 35-43.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ URL: <http://www.fespinal.com/>, *La pobreza en Estados Unidos*, [on line], junio 15 de 2005.

Estados Unidos se encuentran en el lugar 18 de la expectativa de vida entre los países ricos y ocupa el primer lugar en la degradación del medio ambiente²².

a) Las distintas definiciones de pobreza

Los conceptos de ‘pobreza’ son una guía para comprender lo que acontece socialmente porque implican una valoración y comprensión del problema. Sin apostar por alguna de las definiciones, es necesario conocerlas, al menos, en términos genéricos.

En *lato sensu*, la pobreza es una situación en la que el nivel de vida observado es menor que las normas mínimas establecidas. La pobreza da cuenta de una carencia relativa en algo necesario para vivir. Implica una comparación entre una norma de vida y una situación observada; la norma de vida establecida depende del observador, pues es quien determina lo necesario para vivir²³. Paul Spicker (1999) identifica once posibles formas de interpretarla: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable. Estas interpretaciones serían mutuamente excluyentes, aunque varias de ellas pueden ser aplicadas a la vez, y algunas pueden no ser aplicables en toda situación.

La pobreza es hambre. La pobreza es falta de techo bajo el cual resguardarse. La pobreza es estar enfermo y no poder ser atendido por un médico. La pobreza es no poder ir a la escuela y no saber leer. La pobreza es no tener trabajo, tener miedo al futuro y vivir día a día. La pobreza es perder a un hijo debido a enfermedades relacionadas con el agua impura. La pobreza es impotencia, falta de representación y libertad²⁴. A pesar de que la Pobreza se puede diferenciar de muchas más formas que las aquí enumeradas, no es el objeto de la

²² La Pobreza es un problema multidimensional y mundial que afecta el desarrollo y sus consecuencias se hacen notar en el hambre, las drogas, la migración, la destrucción del medio ambiente por mencionar algunos.

²³ Boltvinik, Julio, “Pobreza y Estratificación Social”, INEGI-COLMEX-IIS/UNAM, Págs. 8 y 93, en: Velásquez Ruiz, Norma, *Política Social de México hacia fin de siglo*, INAP, México 2000.

investigación. Ni mucho menos polemizar acerca de su contenido, lo que si debe quedar claro es que al afectar a la población, el Estado tiene interés en eliminarla de sus habitantes. Para ello, mediante métodos de medición e identificación crea programas de desarrollo social, define estrategias a seguir para erradicar la pobreza de las zonas urbanas y rurales del país.

La erradicación y las medidas para abatir la pobreza implican un conocimiento de las causas y efectos que está conlleva, para hacer un diagnóstico adecuado, es importante poner especial atención en la clasificación de la pobreza, pues ésta parte de aspectos normativos, no normativos y seminormativos. “Por métodos normativos se entienden aquellos que definen el umbral que separa a los pobres de los no pobres con base en una noción del nivel mínimo de vida aceptable o en una noción de las necesidades básicas que se deben satisfacer y satisfactores requeridos para que esta condición se cumpla. Los normativos y seminormativos se clasifican, además, en la tipología, con base en dos características: la naturaleza directa o indirecta de la medición del bienestar (o de las carencias) y el uso de indicadores en una o varias dimensiones”²⁵. Desde esta perspectiva, se puede señalar a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Indicadores de Bienestar, Líneas de Pobreza, y el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP).

b) Métodos de medición e indicadores de bienestar

Métodos de medición de la pobreza. La *línea de pobreza* es el método más usado para la identificación de la pobreza, se distingue por ser indirecto o potencial (identifica si el hogar puede o no satisfacer las necesidades básicas, en función de su ingreso, pero no si en efecto las satisface) en él se compara el ingreso corriente de los hogares contra una línea de pobreza. Casi siempre, aunque esto no tiene que ser así, el ingreso y la línea de pobreza se expresan en términos *per cápita* y, por tanto, se considera que los pobres son las personas que viven en

²⁴ Para mayor información, se pueden consultar las bases de datos del Banco Mundial, <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/mission/index.htm>, entender la pobreza, 2002.

hogares cuyo ingreso *per cápita* es menor que la línea de pobreza expresada en los mismos términos.

Necesidades Básicas Insatisfechas. El aspecto central de este método consiste en tipificar la diferencia que existe entre los perfiles sobre las variables discriminantes de las familias pobres y las que no lo son, y a partir de ello determinar una regla que permita la asignación de cada familia a uno de los grupos en función del perfil multidimensional (variables discriminantes) del caso. El método consiste en dividir a la población en dos grupos con base en una línea de pobreza extrema (que sólo cubre el costo de una canasta alimentaria austera, suponiendo que los hogares dedican a ella la totalidad de su ingreso) y después corregirla a partir de variables discriminantes. Para cada uno de los grupos preliminares de pobres y no pobres se computa una combinación lineal de las variables discriminantes, “lo que da lugar a una nueva variable unidimensional Z , que es una media ponderada de las variables discriminantes, en la cual los ponderadores los determina internamente el modelo para maximizar la distancia estándar entre las medias de los pobres, Z_p , y las de los no pobres, Z_{np} ”²⁶, de donde resulta que las medias son centros susceptibles de variación que clasifican el perfil de los dos grupos de familias, así que una familia se clasifica en el grupo respecto de cuyo centro guarde menos distancia o que tenga mayores probabilidades de haberse extraído como una selección aleatoria.

Se utiliza un procedimiento en donde el análisis discriminante supone, clasificar primero a los que, sin duda, son pobres extremos, dejando de lado el grupo intermedio de casos dudosos sobre los que se aplica el análisis discriminante para definir a que grupo pertenecen. En este supuesto, los casos no dudosos de pobres extremos serán los que tengan ingresos inferiores a todas las líneas de pobreza extrema y, simétricamente, los casos de no pobres extremos identificados con certeza serán los que tengan ingresos por arriba de todas las líneas de pobreza extrema. El uso de este método por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), tiene la siguiente debilidad; al usar una sola línea de pobreza extrema en vez de un abanico, (sobre todo la más baja de las líneas usuales en el país), se tiene certeza de que

²⁵ Boltvinik, Julio, “Tipología de los Métodos de Medición de la Pobreza. Los Métodos Combinados”, en: *Comercio Exterior*, Vol. 53, Núm. 5, Mayo de 2003.

²⁶ *Ibidem*.

los pobres extremos identificados son pobres extremos, pero no ocurre lo mismo con los no pobres extremos²⁷.

Indicadores de Bienestar. Para identificar los segmentos de la población que se encuentran en situación de Pobreza, se requiere comparar el bienestar de distintos grupos, para evaluar si alguna de ellas tiene un nivel menor al “mínimo razonable” fijado socialmente. La medición de la Pobreza tiene implícito un indicador de bienestar, esta sección resume algunos indicadores de bienestar comúnmente utilizados en el caso mexicano. Una vez seleccionado un indicador de bienestar, es necesario elegir un método que permita responder a la pregunta, ¿desde qué nivel de bienestar se considera que una persona no es pobre? Al respecto existen diferentes enfoques²⁸, según consideren a la pobreza como un fenómeno absoluto o relativo, que midan “capacidad de consumo” versus “consumo efectivo”, o consideren que el concepto de pobreza puede ser mejor definido por las mismas personas encuestadas que por el investigador.

Los indicadores de bienestar presuponen una comparación entre distintos niveles de bienestar, para determinarlos, se debe elegir una variable cuantificable que actúe como indicador del nivel de bienestar. La elección estará supeditada al concepto de Pobreza considerado, pero también a la información disponible. Considérese:

²⁷ Ibidem.

²⁸ Enfoque de **capacidades**, Amartya Sen (1984) el nivel de vida de un individuo está determinado por sus capacidades y no por los bienes que posea ni por la utilidad que experimente. Puede pensarse en las capacidades como en las actividades que distintos objetos le permiten realizar. Sen lo ejemplifica así: una bicicleta es un bien que posee distintas características, entre ellas, ser un medio de transporte. Esa característica le da a la persona la capacidad de transportarse, y esa capacidad a su vez puede proporcionar utilidad al individuo.

De este modo, existe una secuencia que se inicia en el bien, pasa por las características de éste, después por las capacidades y, por último, por la utilidad. De acuerdo a este razonamiento, los bienes no serían los objetos que determinan el estándar de vida. Ello, en virtud de que la posesión de bienes no indica por sí sola las actividades que un individuo puede realizar, ya que dependen de las facultades e impedimentos de cada individuo. Por lo tanto, si bien los objetos “proveen la base para una contribución al estándar de vida, no son en sí mismos una parte constituyente de ese estándar” (Sen, 1984, Pág. 334). Citado en Estudios Estadísticos y Prospectivos, *Enfoques para la Medición de la Pobreza*, breve revisión de la literatura, Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier, Naciones Unidas, CEPAL, ECLAC, Santiago de Chile 2001, Pág. 10.

Ingreso v/s consumo. Los indicadores de bienestar más utilizados en el análisis de la pobreza son el ingreso y el gasto en consumo. Esto se debe a que, en general, el análisis económico estándar define pobreza como “nivel de vida”, y restringe el concepto al ámbito material. Sin embargo, aún bajo esta definición, no es posible declarar una variable como “superior” a la otra para representar el bienestar de las personas²⁹.

Ingreso (o consumo) del hogar v/s ingreso *per capita*. La medición de la pobreza, se realiza usualmente a través del ingreso (o consumo). Éste a su vez, puede ser expresado en términos del hogar (ingreso total) o en términos individuales (*ingreso per cápita*). De acuerdo con la primera opción, dos hogares con igual ingreso total tienen el mismo nivel de bienestar aunque uno de ellos esté conformado por seis personas y el otro por dos. Sin embargo, es razonable pensar que las necesidades de un hogar aumentan conforme crece el número de sus miembros, por lo que un indicador que considere el tamaño del hogar será preferible al ingreso total. El *ingreso per cápita* da cuenta del tamaño del hogar, dividiendo su ingreso total por el número de miembros³⁰. Así, dado que la medición de la pobreza apunta a una cuantificación del bienestar de las personas, el objeto de estudio pasan a ser los individuos en sí mismos, más que los hogares en que viven. En este sentido, el *ingreso per capita* sería un mejor indicador del bienestar individual que el ingreso por hogar.

Proporción del gasto en alimentos. Es frecuente utilizar la proporción de gasto en alimentos de un hogar como indicador del bienestar del mismo. Esto se apoya en la conocida Ley de Engel, según la cual la proporción de gasto en comida tiende a decrecer a medida que aumenta el ingreso. Por lo tanto, el indicador de bienestar es la proporción de gasto en bienes no-alimentarios.

Indicadores nutricionales. La calidad de vida de un hogar puede ser aproximada, por ejemplo, a través del consumo calórico de sus miembros. Esto tiene sentido ya que para niveles extremos de pobreza, la desnutrición es parte fundamental del fenómeno. Sin embargo, la desnutrición es sólo un aspecto del “nivel de vida”, y no un sinónimo de Pobreza. Esta razón,

²⁹ Ibidem.

así como el cuestionamiento de que no siempre es posible identificar requerimientos nutricionales apropiados, ha hecho objeto de críticas a este indicador de bienestar.

Métodos antropométricos. Indicadores tales como “estatura según edad” y “peso según estatura” pueden servir como aproximación a los indicadores nutricionales, o como indicadores de salud, y suelen utilizarse cuando éstos no están disponibles. El atractivo particular del método antropológico es su utilidad en estudios sobre los efectos adversos de la pobreza en la población más joven, aunque obviamente no permite realizar comparaciones de pobreza a nivel de toda la población. Al igual que en casos anteriormente analizados, puede criticársele a este método que aunque la salud está correlacionada con el bienestar, no refieren los mismos aspectos.

Líneas de Pobreza. La pobreza comúnmente se mide con base en el método de Líneas de Pobreza (LP) o método “indirecto”. Para determinar si una persona es pobre, es posible adoptar un enfoque “directo” o “indirecto”. En el enfoque directo, una persona pobre es aquella que no satisface necesidades básicas, como por ejemplo una nutrición adecuada, un lugar adecuado para vivir, educación básica, etc. El enfoque indirecto, en cambio, clasificará como pobres a aquellas personas que no cuenten con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas³¹. Entonces, el primer método relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado, mientras que el método indirecto evalúa el bienestar a través de la capacidad para consumir. *Por ende*, al fijarse en distintos indicadores de bienestar, ambos métodos pueden generar clasificaciones de pobreza que no son necesariamente compatibles. En el supuesto del método directo, una persona que cuenta con recursos suficientes para satisfacer sus necesidades podría ser pobre; bajo el método indirecto, una persona que no haya satisfecho varias necesidades básicas podría no ser considerada pobre.

El método indirecto se caracteriza por utilizar **líneas de pobreza**, que establecen el ingreso o gasto mínimo que permite mantener un nivel de vida adecuado, según estándares establecidos. Es decir, se considera pobres a aquellas personas con un ingreso menor a la línea de pobreza.

³⁰ Ibidem.

A continuación se presentan diversas metodologías para construir esta línea. Si bien todas ellas comparten la noción de “línea de pobreza”, los fundamentos teóricos detrás de cada enfoque difieren considerablemente entre sí. Considérese la siguiente tabla:

Métodos de medición	Característica
Línea de pobreza	Ingreso <i>per capita</i>
Necesidades básicas insatisfechas	Clasificación con base en grupos
Indicadores de bienestar	Mínimo razonable

Indicadores de bienestar	Característica
Ingreso v/s consumo	Nivel de vida
Ingreso del hogar v/s ingreso <i>per capita</i>	Estudio de los individuos
Proporción del gasto en alimentos	Ley de Engel
Indicadores nutricionales	Nivel de vida
Métodos antropométricos	Estatura según edad y peso según estatura

Tabla 1. Elaboración propia.

La Línea de Pobreza (LP) en casi todas sus variantes, consiste en construir una canasta alimentaria, calcular su costo y dividirlo entre el Coeficiente de Engel (que mide la proporción del gasto del hogar destinado a la alimentación). Tiene variantes pues se construye con la referencia de diferentes grupos poblacionales. Si la renta familiar baja, la proporción de los gastos en satisfactores básicos particularmente sube³². La información sobre consumo e ingreso se obtiene a través de encuestas por muestreo en las cuales se hacen preguntas a las unidades familiares sobre sus hábitos de gasto y fuentes de ingreso. Estos tipos de encuestas se complementan con técnicas participativas, en las que se pregunta a los individuos cuáles son sus necesidades básicas y cómo definirían el término pobreza. Otra metodología dentro de la Línea de Pobreza, es la de consumo calórico; bajo este método, la línea de pobreza corresponde al nivel de ingreso (o de gasto) que permite alcanzar un consumo predeterminado de calorías. Las necesidades calóricas se obtienen de estudios nutricionales, realizando supuestos sobre el nivel de actividad física. Debe tenerse en cuenta que este procedimiento no

³¹ Op. Cit., Feres y Mancero, Pág. 18.

es equivalente a la medición de desnutrición, la cual pasa por observar directamente si el consumo efectivo de calorías es insuficiente, sin que se requiera conocer el ingreso correspondiente.

Una de las principales limitaciones de este método, es que supone que la satisfacción de las necesidades básicas depende sólo del ingreso corriente o del consumo privado de los hogares, y no toma en consideración otras fuentes de bienestar, tales como el patrimonio acumulado del hogar (que incluye, en su caso, la vivienda propia), el acceso a servicios gratuitos de educación, salud y otros, el tiempo libre y el disponible para trabajo doméstico y estudio, y los conocimientos y habilidades. De esta forma, con el método de Línea de Pobreza un hogar podría tener algunas necesidades básicas insatisfechas (por ejemplo, educación, salud, vivienda) y no ser considerado pobre si su ingreso está por encima de la línea de pobreza³³. La variante que se analiza es la de la canasta normativa alimentaria (CNA), que define una canasta de alimentos, lista y cantidades de cada uno, para cubrir los requerimientos calóricos. La CEPAL considera el costo de la canasta normativa de alimentos (CNA) como la línea de indigencia o de pobreza extrema, mientras el Comité Técnico le llamó la LP1 y la SEDESOL la bautizó como línea de pobreza alimentaria.

Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP). También es conocido como la variante original o matricial, es producto de los trabajos llevados a cabo por Beccaria y Minujin, que analizaban si los métodos de NBI y de LP identificaban los mismos hogares como pobres, después de aplicar los dos diferentes métodos de manera simultánea sobre el mismo universo, los resultados fueron distintos. Con base en ello, se estableció una tabla de contingencia (matriz) en la que la población se clasifica en cuatro categorías: pobre por ambos métodos, no

³² Op. Cit., Ruiz Vázquez, Pág. 48

³³ El costo de la canasta normativa de alimentos de la CEPAL se obtiene con base en los precios de los alimentos en las áreas metropolitanas y el supuesto de que el del resto de los centros urbanos es menor en 5% y el de las áreas rurales en 25%. Véase CEPAL, *Panorama Social de América Latina 1997*, Santiago, Chile, 1997. No obstante, cabe aclarar que no existe evidencia empírica en los países de la región que respalde estos supuestos. Tampoco que las diferencias en la estructura de edades entre medios (suponiendo que hay un mayor número de menores en las áreas rurales) justifique tal diferencia en costos. Véanse también CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2001*, Santiago, Chile, 2001, p. 39; Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Medición de la pobreza, Variantes metodológicas y estimación preliminar*, Secretaría de Desarrollo Social, México, julio de 2002.

pobre por ambos, pobre sólo por NBI y pobre sólo por LP³⁴. La combinación realizada y el siguiente análisis matricial fue considerado un nuevo método, el de medición integrada de la Pobreza. Una de las características más sobresalientes de este método, es que permite la distinción entre la población recién empobrecida y el tipo de pobreza más estructural. Empero, tiene varios puntos frágiles, como su incapacidad para generar un índice de Pobreza que vaya más allá de la incidencia, así como las debilidades derivadas de las variantes NBI y LP en las que se basa.

Teniendo en cuenta los métodos señalados, en los programas sociales de los tres órdenes de gobierno, se reflejará el que estén contemplando, así, el impacto y el destino de los recursos dependerá del concepto y método de medición de la Pobreza calificado como válido. La importancia de considerar los métodos de medición, igualmente se manifiesta a partir de las reglas de operación de los programas, pues también en éstas se incluye determinación conforme al método designado.

En México, el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza recomendó un método de carácter monetario, el de Líneas de Pobreza, que consiste (para el caso preciso del gobierno mexicano) en la especificación de un umbral de pobreza, mediante la valoración monetaria de una canasta de bienes y servicios considerados elementales, y su comparación con los recursos de que disponen los individuos o los hogares para adquirirla; si tales recursos les resultan insuficientes, se considera que la persona o el hogar se encuentra en condiciones de Pobreza³⁵. En cuanto a las recomendaciones del Comité, en el caso del *concepto de recursos*, se consideró el concepto de ingreso total, que incluye tanto el ingreso monetario como los ingresos en especie e imputados. En relación a la *unidad de análisis*, se eligió tomar los ingresos *per cápita* del hogar, para confrontarlos con los valores estimados de las diversas Líneas de Pobreza.

³⁴ Op. Cit., *Tipología de Métodos para la Medición de la Pobreza*, Pág. 460

³⁵ Cortés, Cáceres, et. al., *Evolución y Características de la Pobreza en México*, Secretaría de Desarrollo Social, México 2002, Pág. 7.

Finalmente, en lo concerniente a la especificación de Líneas de Pobreza, se adoptaron tres posiciones de referencia. 1) Está referido a la imposibilidad de los hogares de obtener una canasta alimentaria aun haciendo uso de todos los recursos disponibles; 2) cuando los recursos del hogar no alcanzan para adquirir el valor de la canasta alimentaria, más una estimación de los gastos necesarios en salud, vestido, calzado, vivienda, transporte y educación y; 3) la imposibilidad de adquirir el valor de los bienes anteriores, más una estimación de los gastos no alimentarios considerados como necesarios en los patrones de gasto de la población³⁶. La Secretaría de Desarrollo Social ha acogido las bases conceptuales y metodológicas señaladas, algo muy importante en el combate a la pobreza porque determina la forma específica en que se elaboraran los programas sociales. En este sentido, si se adopta una postura incorrecta todas las acciones posteriores que se realicen no podrán producir los efectos deseados.

c) El desarrollo y la situación actual de la pobreza en México

De acuerdo al Banco Mundial, hacía 1987, 1,200 millones de personas contaban para su sustento con menos de un dólar al día; para 1993, esa cifra se acercaba a los 1.300 millones. En 2002 la proporción de personas que vive en la pobreza aumento de forma inalterada desde 1993; aproximadamente 1,700 millones de personas viven en la más abierta pobreza en el umbral del siglo XXI. Por lo tanto, esa organización advierte que el continuo aumento del número de pobres impide que los gobiernos suspendan los programas para abatir la pobreza; también indica que se requieren medidas continuas, persistentes y drásticas. Algunos datos que muestran lo grave de esa situación, son los siguientes³⁷:

- ✓ Una cuarta parte de la humanidad vive en estado de pobreza absoluta, es decir, más de 1.000 millones de personas no pueden adquirir el alimento necesario para llevar una vida activa.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Mayor información al respecto en la página web de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

- ✓ 35.000 niños mueren cada día por causas directamente relacionadas con la pobreza. 130 millones de niños no reciben educación básica (de los cuales el 70% son niñas).
- ✓ 1.300 millones de personas no tienen acceso al agua potable (el 80% de las enfermedades del mundo son causadas por no beber agua no potable).
- ✓ La distribución de la riqueza en el mundo es sumamente injusta, el 15% de la población posee el 79% de la riqueza mundial y el 85%, el 21 % restante.
- ✓ La población de los países industrializados representa aproximadamente un 20% de la población mundial, pero consume 10 veces más energía comercial que la de los países en desarrollo, y produce un 70% de las emisiones mundiales de monóxido de carbono y el 68% de los residuos industriales del mundo.
- ✓ El 70% de las personas que viven en pobreza extrema son mujeres.

Ahora bien, teniendo una perspectiva de la situación de la pobreza a nivel mundial, pasemos al caso de México. La pobreza es un tema tratado en todos los tiempos, es un tópico que es parte del México de los contrastes.

Actualmente, la participación del gobierno debe ser cuestionada ampliamente, pues según cifras oficiales³⁸, el 53.7% de la población en México vive en situación de pobreza. La pobreza es un mal que es causa y consecuencia de otros males en la sociedad: desempleo, inseguridad, hambre y un sinnúmero de necesidades básicas insatisfechas. Algunas particularidades de México: en la actualidad la población asciende a poco más de 103 millones de habitantes. Se estima que para el año 2015, 2025 y 2030 se alcance una población de 116, 126 y 130 millones de habitantes, respectivamente³⁹. La población mexicana, cuenta con una proporción promedio de 51.4% de mujeres y 48.5% de hombres⁴⁰. Sin embargo más allá del sexo en 25 años la población en México habrá aumentado en aproximadamente 30 millones de personas, es por ello que el combate a la pobreza debe ser el eje fundamental de la

³⁸ Mayor información sobre estos datos puede ser consultada en la página web del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en especial en lo referente a estadísticas.

³⁹ Información detallada al respecto en: <<http://www.inegi.gob.mx/estadisticas>>

administración pública a través de los programas sociales, los cuales deben partir de un diseño estratégico que permita afrontar este añejo problema desde todas sus vertientes con la eficiencia requerida y acorde a los tiempos del México actual.

Para ubicar el antecedente directo de la pobreza en México, se debe considerar que a partir de 1970, comienza a declinar el ritmo de crecimiento de la población, atribuible a nuevos patrones de fecundidad, tendientes a reducir el número de hijos por mujer, así como el tamaño de las familias. En nuestros días la población crece a una tasa promedio anual de 1.8%, mientras que en la década de los sesenta alcanzó sus mayores niveles. Asimismo, se puede observar como a partir de la década de los setenta comienza a bajar de nuevo. Según los expertos en el tema, de no haberse frenado este crecimiento demográfico, la población hubiese duplicado su volumen⁴¹. Las tendencias a la concentración de los recursos y el impulso en algunas áreas de la economía contribuyeron a la profundización de las disparidades sociales, siendo la sociedad rural la que se vio más marginada por la modernización económica, donde las atenciones a los programas de educación y salubridad, especialmente en el campo, sufrieron un detrimento con relación al impulso de la infraestructura agrícola e industrial⁴².

Esta situación afectó a la sociedad mexicana y se tradujo en el incremento de los niveles de pobreza de los mexicanos, se agudizó hacia la década de los ochenta, cuando el país experimentó una de las etapas más difíciles de su economía. Desde la caída del petróleo al mal manejo macroeconómico, desde las altas tasas de interés al decrecimiento del comercio exterior, provocaron que en 1982 se sufriera una severa crisis (de la cual aún no se ha recuperado) y que se hayan elevado los indicadores de pobreza y pobreza extrema⁴³. De hecho, en el periodo de Ernesto Zedillo la población en extrema pobreza creció en cerca de un millón de personas, sumando para 1995, 14 millones; de los cuales más del 65 por ciento se localizaba en las áreas rurales, lo que refleja la necesidad de atender programas de desarrollo en el campo. Como si no fuera suficiente, la marginación se manifiesta en las condiciones

⁴⁰ Consejo Nacional de Población, <<http://www.conapo.gob.mx>>

⁴¹ *Informe sobre Desarrollo Humano en México*, PNUD, México 2002.

⁴² Wilkie, James W., *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social 1910-1976*, en: Op. Cit. “Bien Común y Gobierno”, Págs. 35-43.

insalubres de vida de esta población, donde el 80 por ciento carecen de drenaje, 70 por ciento no tienen baño, 50 por ciento no cuentan con cocina, 38 por ciento no tienen luz eléctrica y casi un 75 por ciento de las casas que habitan carecen de concreto como material de construcción. Este cuadro de marginación se complementa con el dato de que más del 40 por ciento de la población ocupada percibe menos de dos salarios mínimos⁴⁴.

En lo concerniente a la vivienda, los hogares pobres tienen una ocupación por cuarto de 3.8 personas en tanto que los no pobres de 2, indica un grado de hacinamiento considerable. Al respecto, Sánchez Almanza señala que “Los hogares que no cuentan con agua en la vivienda alcanzan un promedio de 58.8% en las áreas rurales y 33.3% en las urbanas”⁴⁵. También se llegó a la conclusión de que la Pobreza se concentra principalmente en los niños, los cuales representan casi dos de cada cinco personas pobres.

Aparte de la estimación de la Pobreza en México, están las graves desigualdades sociales que explican las condiciones de Pobreza de amplios sectores de la población. Al respecto, en la década de los cuarentas el 20% de la población disponía del 59.4% de la riqueza nacional, para la década de los ochentas ese mismo 20% acaparaba el 55.4% y para entrado el inicio del siglo XXI ese mismo número de personas concentran el 53.7% de los ingresos totales⁴⁶. Por este motivo, la Pobreza se explica, también, a partir de la alta concentración del ingreso

Por último, y aunque la forma de visualizar la Pobreza es múltiple, tal y como se ha hecho patente a lo largo de las últimas líneas; en México no existe consenso sobre el tamaño de la Pobreza. Esto se explica por la diferencia de los métodos para medirla⁴⁷ y las discrepancias marcadas en los límites empleados.

Desde hace un par de siglos pueden ubicarse aspectos relacionados con la pobreza: cifras, grupos vulnerables, zonas pauperizadas, etc.; pero en el México del siglo XX se pueden

⁴³ Lustig, Nora y Mitchell, Ann, “Poverty in Mexico: The effects of Adjusting Survey data for under Reporting”, en: *Estudios Económicos*, COLMEX, México 1995.

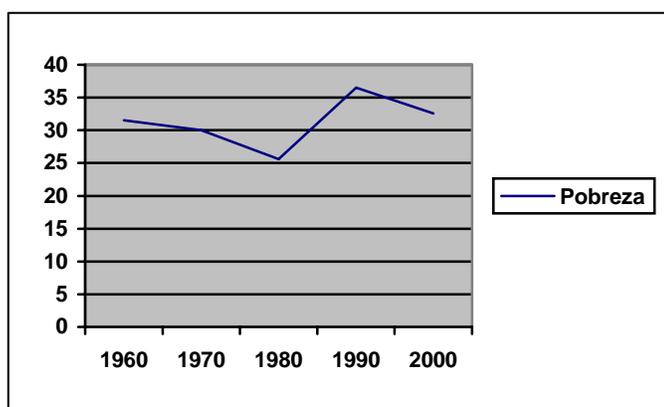
⁴⁴ Op. Cit., Reyes, Fernando.

⁴⁵ Ibidem, Pág. 38.

⁴⁶ Ibidem.

identificar de forma precisa tres periodos, éstos son: 1968-1981, 1982-1996 y 1997-2000. Su desarrollo es el siguiente: a lo largo del primer periodo la Pobreza disminuyó, en el segundo aumentó de manera casi continua y bajo en el último. El movimiento oscilatorio fue tal que para el año 2000 los niveles eran similares a los de 1968, se habla de tres décadas pérdidas, y, los niveles del 2000 están por arriba de los de 1981, en el periodo del retraimiento de la actividad estatal la Pobreza se ha incrementado⁴⁸ (figura 1).

Figura 1



Elaboración propia con datos publicitados por Julio Boltvinik en el diario *La Jornada*

En la gráfica anterior (el eje 'y' o vertical se refiere a millones de personas), se observa el comportamiento de la pobreza en relación a su incremento o disminución. La variación cíclica de la pobreza responde, entre diversas razones, a la participación e inversión pública y social del Estado. El periodo de disminución de la pobreza (1968-1981) correspondió al del llamado estado de bienestar, en el cual el gobierno participaba activamente en la economía. Los periodos subsecuentes, los de incremento, se relacionan y explican por el retraimiento de la actividad estatal.

⁴⁷ Vid Supra, Métodos de Medición de la Pobreza.

⁴⁸ Boltvinik, Julio., "La Pobreza en México", *La Jornada*, México 2003, Economía, viernes 13 de junio, Pág. 8.

B) Geografía de la pobreza en Hidalgo

1. La estructura gubernamental en Hidalgo

Los objetivos de la política estatal se consignan en la forma en que se ordena la administración pública, dando relevancia a algunos temas y restando importancia a otros. El ejemplo de ello, es la estructura gubernamental que asume una entidad federativa. En el caso que nos ocupa, aparte de las dependencias adjetivas necesarias para que el gobierno pueda funcionar, se establecieron cinco dependencias encargadas de contribuir directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, éstas son: Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud. Algunas de las principales atribuciones que tienen estas dependencias son las siguientes:

Artículo 26. A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Coordinar, ejecutar y evaluar la política de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza y la marginación urbana y rural, diseñando en el marco de dicha política social, esquemas de participación social, apoyos a los adultos mayores, las personas con capacidades diferentes; el impulso a programas de salud, educación, familia, jóvenes, deporte, grupos vulnerables y derechos humanos; diseñando programas para el combate a la fármaco-dependencia y a la violencia familiar;

II. Formular, normar, instrumentar, supervisar, ejecutar, promover y evaluar los programas de desarrollo social para los sectores de población más vulnerables del Estado;

...IV. Promover recursos que aporten los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales para constituir fondos de conversión social que apoyen el desarrollo de los programas en beneficio de los grupos más vulnerables de la Entidad, estableciendo las reglas de operación de los mismos para su formulación y ejecución, y

V. Impulsar, promover, instrumentar y supervisar en coordinación con las Autoridades competentes, las acciones tendientes a reducir la pobreza y a fomentar mejoras en la calidad y nivel de vida de la población indígena, a través de programas específicos.

Artículo 26 Bis. A la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Elaborar, coordinar, ejecutar y evaluar, con la participación de las demás Dependencias del Poder Ejecutivo, los Municipios y los Sectores Social y Privado, el Plan Estatal de Desarrollo, los Programas Regionales y Sectoriales y aquellos de carácter especial que fije el Gobernador del Estado;

...III. Establecer la coordinación entre el Plan Estatal y los Programas de Desarrollo Regionales, Sectoriales y Especiales que genere el Gobierno del Estado, con los de la Administración Pública Federal y los Municipios en la Entidad, en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática;

...X. Coordinar la vinculación de los Municipios, con las Dependencias Estatales y Federales, en el establecimiento de infraestructura, unidades de servicio y acciones que impulsen el desarrollo regional, y

...XV. Proporcionar asesoría técnica a los Municipios para el desarrollo de estudios y proyectos regionales.

Artículo 28. A la Secretaría de Desarrollo Económico corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Promover, instrumentar, fomentar y coordinar el desarrollo económico del Estado de Hidalgo, y

II.- Participar en los procesos de desarrollo integral de las Comunidades, los Municipios y las Regiones del Estado.

Artículo 29. A la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...III. Elaborar estudios e inventarios de los recursos disponibles y el potencial productivo de las regiones del Estado, a efecto de coadyuvar en la planeación de su desarrollo, así como en la óptima utilización y preservación del medio ambiente;

IV. Proporcionar información en las materias de su competencia a las dependencias y Entidades de la administración pública, así como asesoría y apoyos a los integrantes de los sectores social y privado para integrarlos a la cadena producción-transformación-comercialización y consumo de sus productos, y

...IX. Elaborar, instrumentar y apoyar los proyectos productivos que generen empleos e ingresos a las familias rurales.

Artículo 30 Bis. A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Aplicar y vigilar que el Sistema Educativo Estatal, dé cumplimiento a las disposiciones que señala en materia de educación, la Constitución General de la República, la Constitución Política del Estado, las Leyes Federales, la Ley de Educación para el Estado, y demás disposiciones legales aplicables en la materia, y

II. Planear, dirigir, coordinar, vigilar y evaluar los servicios educativos a cargo del Estado, Municipios, Organismos Descentralizados y desconcentrados de la Administración Pública Estatal y de los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios en todos los tipos, niveles y modalidades.

Artículo 30 Ter. A la Secretaría de Salud corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

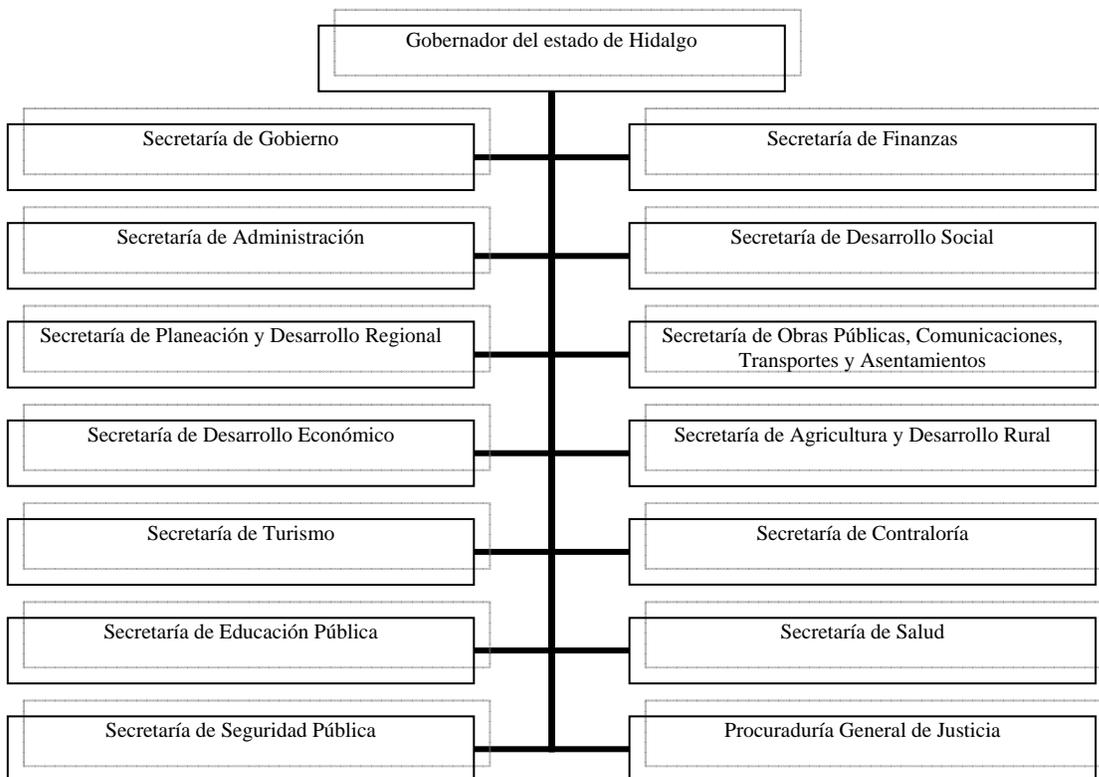
I.- Proponer, establecer, conducir, supervisar y evaluar la Política Estatal en Materia de Salud, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes General y Estatal de Salud y los Sistemas Nacional y Estatal de Salud, así como con las directrices generales de la

Planeación Estatal del desarrollo y en congruencia con las políticas, normas y procedimientos que a nivel nacional determine la Secretaría de Salud;

XI.- Implementar mecanismos de participación social a Nivel Estatal y Municipal que contribuyan al mejoramiento de los Servicios de Salud en la Entidad, y

XXI.- Promover la conformación de Sistemas Municipales de Salud.

Tal y como se ha señalado, la dependencia que tiene la obligación directa de proveer las condiciones necesarias para mejorar el nivel de vida de la población, es la Secretaría de Desarrollo Social, ésta puede considerarse como aquella que realiza labores sustantivas, mientras que las tareas o labores que realizan otras dependencias son adjetivas. La organización de la estructura gubernamental en el estado de Hidalgo, se encuentra representada en la figura del siguiente cuadro:



Un aspecto que destaca a primera vista es el hecho de que en el estado de Hidalgo existe una Secretaría de Planeación y *Desarrollo Regional*, cosa que no acontece a nivel federal, lo que indirectamente muestra la gravedad de la pobreza en la entidad, por eso los esfuerzos se concentran en un despacho del Poder Ejecutivo. Así, la incidencia de esa dependencia en el combate a la pobreza es importantísima.

Finalmente, cabe señalar que la estructura administrativa aludida coadyuva a fortalecer las actividades económicas en el estado. En el siguiente apartado se dará cuenta brevemente de tal situación.

2. Las actividades económicas en el Estado de Hidalgo

Las actividades económicas en el Estado son diversas, la importancia de cada una de ellas es distinta, así como su contribución al Producto Interno Bruto. A pesar de que comúnmente se considera que se desarrollan pocas actividades económicas, éstas son diversas y algunas son de carácter importante a nivel nacional. Por mencionar algunas, ha de considerarse: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, minería, industria manufacturera, construcción, electricidad, comercio, turismo, servicios financieros, transporte y servicios bancarios.

La lista no es exhaustiva sino ejemplificativa, es más, de las actividades enumeradas, todavía se desprenden actividades específicas que se agrupan por gran división de actividad económica.

Debe destacarse que el desarrollo entre 1993 y 1996 fue cero, disminuyó de 17425,246 a 17315, 799⁴⁹ respectivamente. Solamente de 1997 a 2000, se dio un incremento por año de 1 000, 000, para el 2000 la cifra se ubicó en 21013,496. Del estancamiento económico al crecimiento sostenido, pero mínimo; se han generado aspectos como la falta de empleos para

⁴⁹ Miles de pesos.

absorber la Población Económicamente Activa (PEA), al igual que los recursos y actividades para revertir la situación de pobreza padecida desde hace décadas. Así, la pobreza no ha podido ser contrarrestada con base en empleos.

Por último, debe tenerse en consideración que la principal actividad económica del estado de Hidalgo es la que deviene de la industria manufacturera. La cual, tiene una importancia significativa a nivel nacional. Un ejemplo de las condiciones de la principal actividad económica, es la siguiente:

INDUSTRIA MANUFACTURERA	LUGAR NACIONAL 2000	LUGAR NACIONAL 2004
División I: Productos alimenticios, bebidas y tabaco	6	29
División II: Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	30	5
División III: Industria de la madera y productos de madera	9	25
División IV: Papel, productos de papel, imprentas y editoras	4	5
División V: Sustancias químicas; derivados del petróleo; productos de caucho y plástico	25	2
División VI Productos de minerales no metálicos, exceptuando derivados del petróleo y carbón	11	14
División VII: Industrias metálicas básicas	9	22
División VIII: Productos metálicos, maquinaria y equipo	32	30
División IX: Otras industrias manufactureras	32	27

Fuente: Indicadores Económicos del Estado de Hidalgo, SEDECO, Año 2, 2004

No obstante, las demás ramas de la industria o actividades económicas tienen un desarrollo incipiente cuando no mínimo, es por ello que el desarrollo en el Estado es limitado.

3. Los antecedentes y la evolución de la Pobreza en Hidalgo

Una vez que se tiene un panorama general de las condiciones socioeconómicas y geográficas del Estado, se procederá al estudio de la pobreza en la entidad. La forma en la que se abordó el tema tiene como intención dar un contexto general a partir del cual se pueda entender la existencia de la pobreza generalizada en la entidad.

Al respecto, no debe soslayarse que la mayor cantidad de habitantes pobres en la República mexicana se ubican en las siguientes entidades federativas: Chiapas, Oaxaca, Hidalgo,

Zacatecas, San Luis Potosí, Puebla, Yucatán, Tlaxcala, Veracruz y Guerrero⁵⁰. Tal característica es el resultado de un desarrollo histórico desigual asociado con factores económicos, sociales, políticos, étnicos, culturales y geográficos. La lista de los Estados está agrupada en orden decreciente, por lo que el estado de Hidalgo es el tercero más pobre en México, despunte nada enorgullecedor.

La situación desfavorable que hoy en día tienen los habitantes de Hidalgo no es nada nueva, desde hace un par de décadas el aumento de la Pobreza ha sido importante, no obstante las medidas que se han llevado a cabo para contenerla. Hidalgo es una entidad federativa con una población relativamente baja (2, 235,591 habitantes), sobretodo si se tiene en cuenta el total del país que es de aproximadamente 100 millones de habitantes. A pesar de ello, la problemática en el estado de Hidalgo es preocupante, carencia de servicios de salud, problemas alimentarios, de vivienda, bajos niveles educativos e ingresos insuficientes conforman el escenario que dibuja la Pobreza. En tal sentido, los problemas en el estado de Hidalgo no son en lo absoluto limitados, son amplios, diversos y están interrelacionados. Los programas sociales han tenido que referirse a cada fenómeno que caracteriza a la Pobreza, para así poder atacar de manera efectiva un problema de origen multicausal y de crecientes efectos. Gran parte de las situaciones que definen la Pobreza en México se repiten en el estado de Hidalgo, aunado a la situación rural en la que se encuentran gran parte de los municipios en el Estado.

Debido al reflejo de la problemática a nivel país (principalmente porque para la ponderación de la Pobreza se toman como base los mismos elementos) en el estado de Hidalgo, se ha considerado estéril la reflexión en el mismo sentido que a nivel federal. Empero, se hará una breve mención acerca de la evolución y situación actual de la Pobreza en Hidalgo.

Por otro lado, hay un aspecto que se relaciona de forma directa con la pobreza aunque es distinta de ella. Tiene connotaciones similares a la pobreza pero es distinta, se trata de la marginación. Se refiere a una situación social de desventaja económica, profesional, estatutaria

⁵⁰ Op. Cit. Sánchez Almanza, Pág. 53.

o política, producida por la dificultad que una persona o grupo tiene para integrarse a algunos de los sistemas de funcionamiento social. La marginación puede ser el resultado de prácticas de discriminación —que dejan efectivamente a la clase o grupo segregado al margen del funcionamiento social en algún aspecto— o, indirectamente, ser provocada por la deficiencia de los procedimientos que aseguran la integración de los grupos sociales. La marginación se puede producir debido a diferentes factores. Puede ser el resultado indirecto de procesos de desarrollo como una precaria situación económica, o bien en algunos casos se produce cuando la sociedad responde a los intereses de un grupo minoritario que ejerce el poder. La privación o dificultad para la satisfacción de ciertas necesidades secundarias e incluso algunas de las necesidades básicas (tales como disponibilidad de servicios como agua potable, desagüe y electricidad) es una característica de la marginación⁵¹.

Por eso, debido a que la marginación es una consecuencia de la pobreza, su manifestación pone de relieve la dificultad de las personas para cubrir satisfactores sociales. En el capítulo subsiguiente se hará alusión a la marginación como ejemplo de pobreza. En ningún caso se confunden ambos conceptos sino únicamente se aluden para mostrar las diferencias sociales que se producen en un escenario de pauperización. Finalmente, para formular un concepto de pobreza a “ras de tierra”, es decir, aquel que permitiría comprender lo que sucede “en la calle”, es necesario materializar el concepto abstracto y teorizado de pobreza. En este sentido, debe tenerse por pobreza aquel conjunto de situaciones sociales que impiden que las personas puedan obtener satisfactores, ya sean económicos, culturales, sociales y/o políticos.

a) Lugar, índice y grado de marginación en el estado (1970, 1980 y 1990)

Considerando que la marginación es resultado de situaciones de desventaja producidas por la pobreza, es importante su estudio para conocer de qué forma y en qué grado se manifiesta la pobreza. Por ejemplo, en los municipios de Chapulhuacán y Pisaflores existe una carencia

⁵¹ *Marginación*, [on line], julio 30 de 2006, URL: <http://es.wikipedia.org/wiki/Marginaci%C3%B3n>

notable de servicios públicos. Los servicios educativos y de salud tienen problemas de cobertura, así como los de luz, agua y drenaje. Todo ello, tiene como consecuencia marginación para las personas.

Para 1970 en el estado de Hidalgo existía una población censal de 1, 193,845, con un índice de marginación de 12.82 y un grado de marginación muy alto; para 1980 la población censada había aumentado a 1, 547,493 con índice de marginación de 10.99 y un grado de marginación igual, muy alto; ya para 1990 la población censada fue de 1, 888,366 con un índice de marginación de 2.06 y con una persistencia del grado de marginación en muy alto⁵². Del análisis de dichas cifras se distingue que la Pobreza en Hidalgo es estructural, no deriva de circunstancias coyunturales ni mucho menos temporales. Además, si para 1970 Hidalgo era el cuarto Estado más pobre en la República mexicana, desde mucho antes ya tenía problemas similares⁵³.

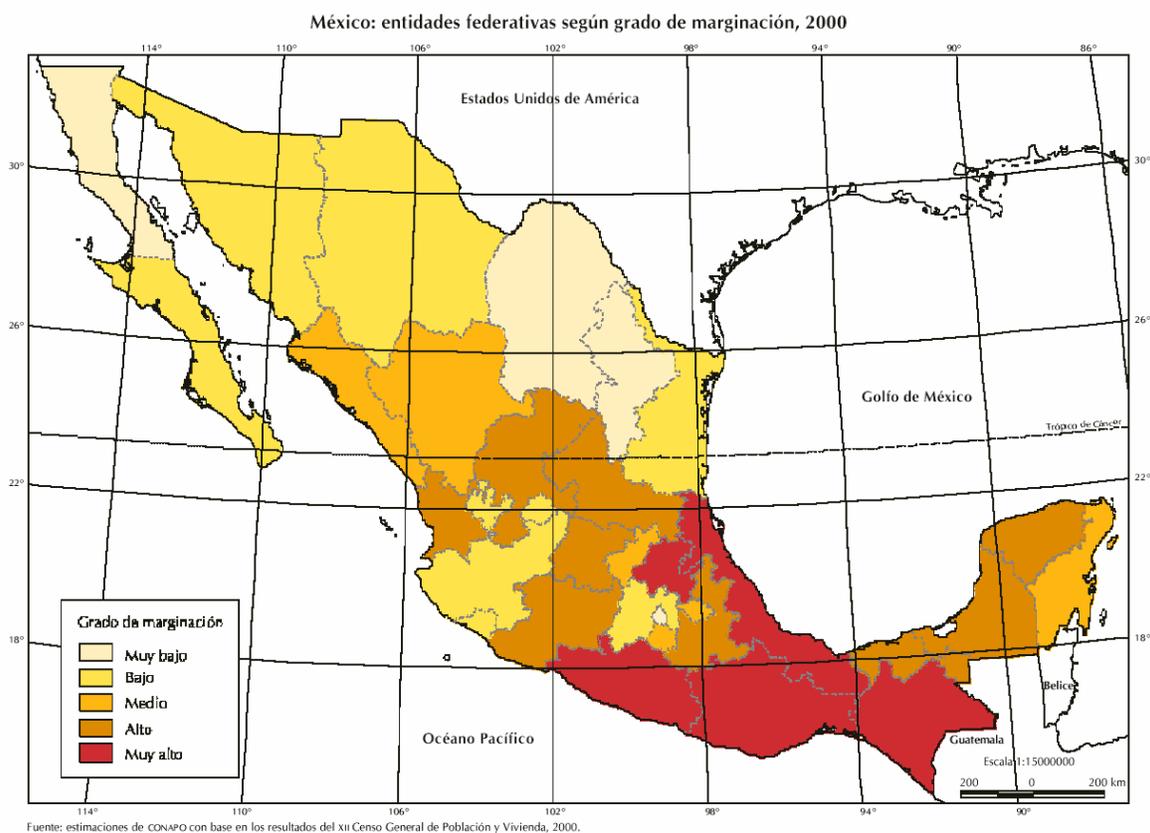
Algunas entidades federativas han tenido durante el mismo periodo (1970-1990), mejoras significativas en los indicadores socioeconómicos, mientras que en algunos otros, como es el caso de Hidalgo, se presentaron diversos deterioros, en el siguiente cuadro (tabla 1) se presenta la evolución de la Pobreza en el estado de Hidalgo, se presentan indicadores de contexto, es decir, las cifras no sólo se refieren a la Pobreza *per se*, sino también al número de habitantes, densidad de población y tasa de crecimiento anual, entre otros; de esta manera se observa el panorama general y la génesis de éste, en Hidalgo.

Habría que precisar algunos aspectos metodológicos en la siguiente tabla (tabla 1); primero, el índice de especialización <a> es igual al PIB II más el PIB III entre el PIB total de cada municipio; segundo, el índice de especialización es igual al PIB III entre el PIB total de cada municipio; tercero, el índice de especialización <c> es igual al PIB I entre el PIB total de cada municipio y; cuarto, la densidad de población es igual a la población censal total entre la superficie de cada municipio. Se expresa en habitantes por kilómetro cuadrado.

⁵² Ibidem, Pág. 54.

El siguiente cuadro muestra a las entidades federativas según grado de marginación. Tal y como se representa en dicho mapa, el estado de Hidalgo es una de las entidades federativas con mayor índice de marginación. No debe olvidarse que la marginación se refiere a la exclusión de ciertos satisfactores sociales. En este sentido, la marginación es una de las consecuencias de la pobreza.

El cuadro es especialmente significativo porque señala el “cinturón” de pobreza que se encuentra en el sureste mexicano. También se resalta que dicho cinturón se haya alrededor del Distrito Federal, lo que demuestra que las condiciones sociales y económicas en los estados circundantes no son adecuadas. Incluso, dicha evaluación llevada a cabo en el año 2000 da cuenta del estado de Hidalgo como uno de los más cinco más pobres en la República Mexicana.



⁵³ *Anuario estadístico, Hidalgo*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México 2002.

El siguiente mapa señala a los municipios con muy alto grado de marginación en México. Si bien muestra todos los municipios muy marginados en el país, también representa de forma clara en que parte de las entidades federativas se concentra la marginación. En este mapa en particular, en el norte de su territorio el estado de Hidalgo tiene una concentración de municipios marginados.

Dichos municipios corresponden a los que se encuentran en la Huasteca hidalguense y, precisamente, los municipios de Chapulhuacán y Pisaflores se hallan en esa parte del territorio. Es particularmente significativo que la mayor cantidad de municipios marginados se encuentren en el norte del estado. Sobre todo porque esa situación podría representar un problema de aislamiento, tanto material como administrativamente. Siendo así, lo que hay que tener en cuenta es que los municipios de Chapulhuacán y Pisaflores forman parte de los municipios más marginados en todo el país. Esa situación corrobora haber seleccionado con pertinencia a los dos municipios, pues forman parte de las comunidades con mayores problemas en la satisfacción de necesidades sociales.

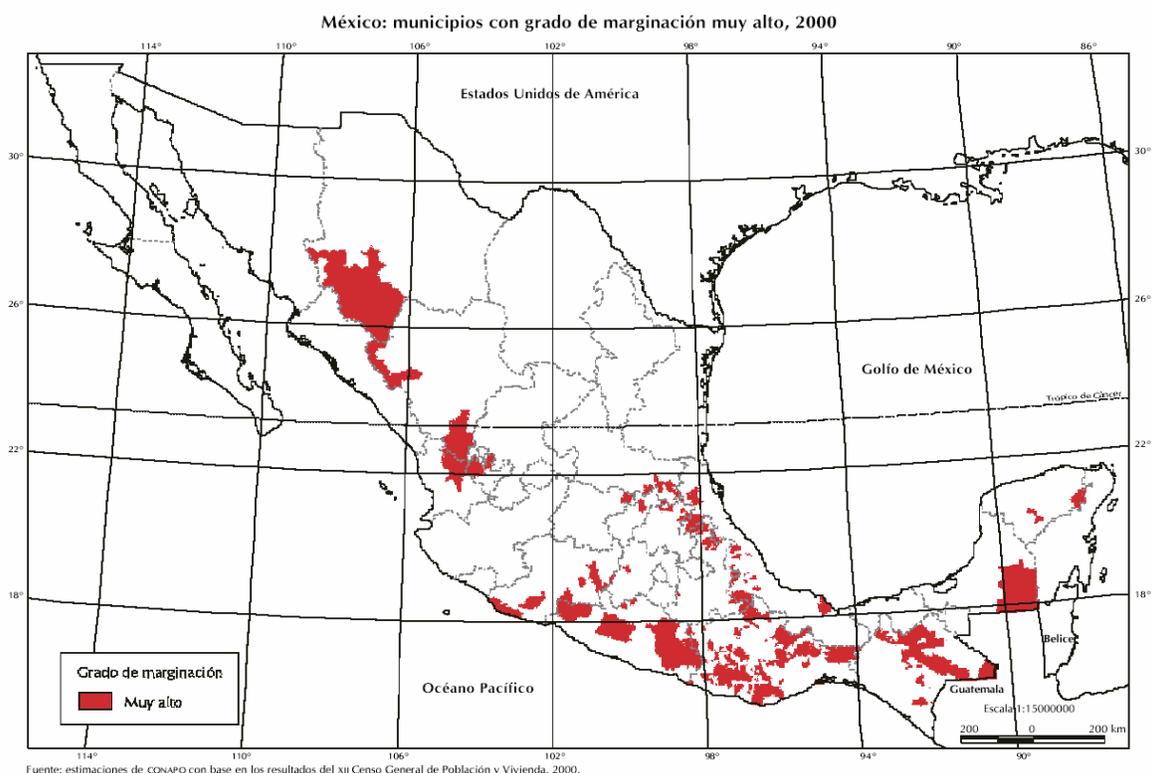


TABLA 1. MEXICO. INDICADORES ECONOMICOS, DEMOGRAFICOS, TASA DE CRECIMIENTO E INDICE DE MARGINACION ESTANDARIZADO POR MUNICIPIO, 1970-1990*

MUNICIPIO 1/	PRODUCTO INTERNO BRUTO 2/		POBLACION		PIB/PC 2/		DENSIDAD DE POBLACION 6/		TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL 1970-1990							INDICE DE MARGINACION ESTANDARIZADO	
	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990	PIB	POB.	PIB/PC	IEE - A	IEE - B	IEE - C	DENSIDAD	1970	1990
	1	2	3	4	5	6	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
ACATLAN	115	458	10.078	16.404	11.455	27.929	58	94	7,1	2,5	4,6	1,8	0,7	-3,8	2,4	0,604	0,537
ACAXOCHITLAN	402	1.145	19.709	31.832	20.382	35.960	87	141	5,4	2,4	2,9	0,7	-0,8	-3,4	2,4	0,657	0,904
ACTOPAN	750	2.054	25.959	40.613	28.904	50.581	93	145	5,2	2,3	2,8	0,3	0,3	-3,2	2,2	-0,842	-0,873
AGUA BLANCA DE ITURBIDE	110	222	6.522	8.208	16.860	27.051	67	84	3,6	1,2	2,4	0,6	0,3	-1,7	1,1	0,842	0,609
AJACUBA	157	510	8.981	12.704	17.451	40.119	47	66	6,1	1,7	4,3	1,2	-0,5	-7,2	1,7	0,240	-0,637
ALFAJAYUCAN	301	413	13.916	16.830	21.628	24.552	30	36	1,6	1,0	0,6	-0,4	1,2	1,3	0,9	0,569	0,320
ALMOLOYA	92	297	7.051	8.973	13.012	33.121	25	32	6,1	1,2	4,8	1,6	0,4	-3,9	1,2	0,176	-0,011
APAN	706	1.814	22.615	35.572	31.227	50.990	65	103	4,8	2,3	2,5	0,1	0,4	-1,9	2,3	-1,434	-1,110
ARENAL, EL	163	519	7.749	12.650	21.054	41.047	62	100	6,0	2,5	3,4	0,5	1,0	-4,3	2,4	-0,289	-0,187
ATITALAQUIA	156	899	7.147	17.626	21.871	51.002	111	275	9,1	4,6	4,3	0,9	-1,4	-6,9	4,6	-0,732	-1,324
ATLAPEXCO	122	366	12.838	16.707	9.503	21.892	151	197	5,6	1,3	4,3	3,4	3,8	-3,5	1,3	1,176	1,313
ATOTONILCO EL GRANDE	355	876	19.797	25.333	17.948	34.585	46	59	4,6	1,2	3,3	0,8	0,1	-3,5	1,3	0,226	0,035
ATOTONILCO DE TULA	379	1.103	9.634	19.327	39.364	57.092	313	628	5,5	3,5	1,9	0,1	1,4	-4,8	3,5	-0,882	-1,036
CALNALI	178	308	14.124	15.864	12.612	19.408	74	83	2,8	0,6	2,2	0,8	1,2	-0,9	0,6	0,977	0,678
CARDONAL	328	638	12.567	17.731	26.062	35.964	27	38	3,4	1,7	1,6	0,5	2,2	-3,6	1,7	0,596	0,618
CUAUTEPEC DE HINOJOSA	581	1.704	25.206	36.519	23.068	46.672	68	98	5,5	1,9	3,6	0,5	-0,9	-3,6	1,8	-0,316	-0,219
CHAPANTONGO	126	301	8.975	11.108	14.084	27.065	30	37	4,4	1,1	3,3	1,1	0,1	-2,4	1,1	0,236	0,144
CHAPULHUACAN	191	383	13.500	18.300	14.152	20.949	56	77	3,5	1,5	2,0	0,2	0,1	-0,3	1,6	1,225	0,940
CHILCUAUTLA	144	397	8.455	13.697	17.088	28.969	37	59	5,2	2,4	2,7	0,9	0,5	-2,6	2,4	0,477	0,277
ELOXOCHITLAN	47	82	3.681	3.367	12.725	24.225	18	17	2,8	-0,4	3,3	0,2	-0,2	-0,3	-0,3	0,471	0,309
EMILIANO ZAPATA	237	569	6.226	11.567	38.100	49.213	173	321	4,5	3,1	1,3	0,1	1,5	-2,4	3,1	-1,342	-1,463
EPAZOYUCAN	139	429	6.184	9.302	22.440	46.085	35	53	5,8	2,1	3,7	0,7	1,7	-4,0	2,1	-0,273	-0,431
FRANCISCO I. MADERO	229	1.156	16.409	25.554	13.931	45.240	173	269	8,4	2,2	6,1	1,2	1,9	-5,7	2,2	-0,524	-0,665
HUASCA DE OCAMPO	229	380	11.401	13.993	20.059	27.142	37	46	2,6	1,0	1,5	0,2	0,2	-0,6	1,1	0,216	0,318
HUAUTLA	322	489	21.432	23.733	15.019	20.594	74	82	2,1	0,5	1,6	0,4	1,0	-0,6	0,5	1,169	0,771
HUAZALINGO	84	165	7.340	9.707	11.403	17.035	65	86	3,5	1,4	2,0	0,8	1,8	-0,8	1,4	1,503	1,283
HUEHUETLA	144	398	15.471	22.852	9.334	17.399	59	87	5,2	2,0	3,2	2,0	2,7	-1,5	2,0	1,284	1,716
HUEJUTLA DE REYES	803	3.326	46.306	86.028	17.346	38.659	123	228	7,4	3,1	4,1	1,0	1,8	-3,5	3,1	0,719	0,771
HUICHAPAN	524	1.586	23.854	33.479	21.971	47.384	36	50	5,7	1,7	3,9	0,8	-1,1	-5,2	1,7	-0,145	-0,388
IXMIQUILPAN	934	2.914	35.516	65.934	26.309	44.198	63	117	5,9	3,1	2,6	0,2	1,3	-1,8	3,1	-0,114	-0,371
JACALA DE LEDEZMA	210	411	10.739	13.362	19.591	30.780	31	39	3,4	1,1	2,3	0,2	0,8	-1,0	1,2	0,394	0,284
JALTOCAN	94	253	5.591	8.547	16.885	29.564	115	175	5,0	2,1	2,8	0,5	-0,3	-1,5	2,1	0,822	0,912
JUAREZ HIDALGO	60	62	3.164	3.185	18.825	19.401	20	20	0,2	0,0	0,2	-1,4	0,1	2,3	0,0	0,146	0,373
LOLOTLA	68	185	7.172	9.123	9.542	20.284	33	42	5,1	1,2	3,8	0,9	1,7	-1,4	1,2	0,872	0,760
METEPEC	100	306	6.229	8.298	16.111	36.818	32	43	5,7	1,4	4,2	0,6	0,6	-2,6	1,5	-0,563	0,088
METZQUITILAN, SAN AGUSTIN	124	241	7.297	8.275	17.059	29.145	23	26	3,4	0,6	2,7	0,2	-0,9	-0,6	0,6	0,163	-0,069
METZTITLAN	322	477	19.385	21.418	16.603	22.267	24	26	2,0	0,5	1,5	0,0	-0,1	0,0	0,4	0,379	0,505
MINERAL DEL CHICO	110	225	6.095	7.009	18.120	32.129	52	59	3,6	0,7	2,9	0,7	1,9	-2,7	0,6	0,745	0,652

* Selección propia retomada de: Sanchez Almanza, Adolfo, *Marginación e Ingreso en los Municipios de México 1970-1990, Análisis para la Asignación de Recursos Fiscales*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

MINERAL DEL MONTE	798	839	11.294	13.043	70.644	64.345	146	169	0,3	0,7	-0,5	0,0	3,8	0,5	0,7	-2,074	-1,148
MISION, LA	108	191	10.327	11.781	10.463	16.179	57	65	2,9	0,7	2,2	0,6	1,0	-0,3	0,7	1,160	1,346
MIXQUIHUALA DE JUAREZ	384	1.406	17.513	31.137	21.908	45.147	127	225	6,7	2,9	3,7	0,6	0,2	-4,3	2,9	-0,852	-0,922
MOLANGO DE ESCANILLA	158	325	9.180	10.139	17.233	32.094	37	41	3,7	0,5	3,2	0,5	2,8	-1,6	0,5	0,192	0,273
NICOLAS FLORES	99	135	6.524	7.068	15.127	19.123	17	18	1,6	0,4	1,2	0,4	2,5	-0,9	0,3	1,270	1,041
NOPALA DE VILLAGRAN	157	425	10.904	13.456	14.436	31.602	33	40	5,1	1,1	4,0	1,0	-1,1	-2,4	1,0	-0,144	-0,052
OMITLAN DE JUAREZ	260	258	5.554	7.151	46.809	36.130	50	65	0,0	1,3	-1,3	-0,3	4,3	3,1	1,3	-1,092	-0,074
SAN FELIPE ORIZATLAN	284	729	20.461	33.810	13.898	21.547	66	110	4,8	2,5	2,2	0,2	0,6	-0,3	2,6	1,072	1,206
PACULA	47	92	4.986	5.450	9.413	16.955	12	13	3,4	0,4	3,0	0,4	-1,3	-0,6	0,4	1,064	1,217
PACHUCA DE SOTO	6.037	16.444	91.549	180.630	65.945	91.037	469	925	5,1	3,5	1,6	0,0	1,1	-4,2	3,5	-2,764	-1,933
PISAFLORES	117	228	9.811	14.480	11.922	15.744	62	91	3,4	2,0	1,4	-0,3	-0,8	0,2	1,9	1,368	1,393
PROGRESO DE OBREGON	225	852	9.959	17.156	22.544	49.675	94	162	6,9	2,8	4,0	0,6	0,6	-4,6	2,8	-1,518	-1,126
MINERAL DE LA REFORMA	218	1.685	5.315	20.820	41.065	80.944	57	225	10,8	7,1	3,5	0,2	3,5	-8,8	7,1	-0,472	-1,459
SAN AGUSTIN TLAXIACA	278	840	12.287	19.941	22.666	42.141	35	56	5,7	2,5	3,1	0,5	0,3	-4,1	2,4	0,009	-0,440
SAN BARTOLO TUTOTEPEC	192	357	14.799	17.834	12.976	20.010	48	58	3,1	0,9	2,2	0,0	0,6	-0,1	1,0	1,567	1,822
SAN SALVADOR	248	869	17.027	25.674	14.566	33.857	85	128	6,5	2,1	4,3	1,2	1,3	-4,1	2,1	-0,053	-0,246
SANTIAGO DE ANAYA	261	443	9.693	12.457	26.932	35.574	31	39	2,7	1,3	1,4	0,1	1,0	-0,9	1,2	0,368	0,087
SANTIAGO TULANTEPEC	292	1.106	8.030	18.048	36.383	61.254	89	201	6,9	4,1	2,6	0,2	1,2	-4,8	4,2	-1,179	-0,971
SINGUILUCAN	115	442	8.742	12.201	13.156	36.243	26	37	7,0	1,7	5,2	1,6	-0,5	-4,4	1,8	0,115	0,292
TASQUILLO	235	415	10.972	15.090	21.423	27.494	66	90	2,9	1,6	1,3	-0,2	1,9	0,8	1,6	0,277	0,198
TECOZAUTLA	356	960	18.556	27.224	19.204	35.257	32	47	5,1	1,9	3,1	0,5	-0,5	-2,0	1,9	0,404	0,275
TENANGO DE DORIA	158	395	12.013	15.085	13.133	26.167	57	72	4,7	1,1	3,5	1,0	1,1	-2,2	1,2	1,062	1,070
TEPEAPULCO	1.268	3.044	24.955	47.214	50.803	64.481	104	198	4,5	3,2	1,2	0,0	2,9	-2,2	3,3	-2,446	-1,860
TEPEHUACAN DE GUERRERO	368	417	17.384	22.120	21.167	18.838	41	52	0,6	1,2	-0,6	-1,3	1,1	2,3	1,2	1,209	1,418
TEPEJI DEL RIO DE OCAMPO	715	3.468	24.139	51.199	29.625	67.736	61	130	8,2	3,8	4,2	0,4	-1,9	-6,4	3,9	-0,721	-0,919
TEPETITLAN	95	207	5.872	7.430	16.232	27.846	33	41	4,0	1,2	2,7	0,7	-0,6	-2,2	1,1	0,164	-0,441
TETEPANGO	123	564	4.399	6.871	28.017	82.067	78	122	7,9	2,3	5,5	0,4	-2,3	-6,0	2,3	-0,696	-1,179
VILLA DE TEZONTEPEC	127	376	4.930	7.394	25.684	50.897	37	55	5,6	2,0	3,5	0,4	-0,5	-3,9	2,0	-0,720	-0,663
TEZONTEPEC DE ALDAMA	237	968	18.322	31.651	12.960	30.594	152	262	7,3	2,8	4,4	1,6	0,9	-4,1	2,8	-0,493	-0,632
TIANGUISTENGO	218	322	14.447	13.437	15.076	23.953	51	48	2,0	-0,4	2,3	0,6	-0,5	-1,1	-0,3	0,695	1,106
TIZAYUCA	319	2.019	8.703	30.293	36.693	66.634	94	327	9,7	6,4	3,0	0,2	0,9	-4,8	6,4	-1,318	-1,510
TLAHUELILPAN	178	613	6.177	11.508	28.783	53.297	198	368	6,4	3,2	3,1	0,5	-0,9	-4,1	3,1	-1,268	-1,096
TLAHUILTEPA	132	155	11.144	10.684	11.844	14.548	24	23	0,8	-0,2	1,0	-2,3	-1,7	1,4	-0,2	0,880	1,270
TLANALAPA	148	529	4.023	9.051	36.902	58.443	26	58	6,6	4,1	2,3	0,2	4,7	-4,5	4,1	-1,664	-1,732
TLANCHINOL	267	541	18.152	28.002	14.719	19.319	48	74	3,6	2,2	1,4	0,0	3,0	0,1	2,2	1,386	1,094
TLAXCOAPAN	250	799	10.912	18.264	22.918	43.754	138	230	6,0	2,6	3,3	0,6	-0,8	-3,6	2,6	-1,205	-0,985
TOLCAYUCA	107	444	4.460	8.011	23.916	55.442	37	66	7,4	3,0	4,3	0,6	-1,6	-5,9	2,9	-0,644	-0,763
TULA DE ALLENDE	1.490	4.575	38.685	73.713	38.522	62.070	127	241	5,8	3,3	2,4	0,2	-0,8	-4,6	3,3	-1,165	-1,393
TULANCINGO DE BRAVO	2.233	6.197	46.684	92.570	47.843	66.943	161	319	5,2	3,5	1,7	0,1	0,1	-3,0	3,5	-1,950	-1,333
XOCHIATIPAN	133	262	10.745	14.516	12.366	18.054	72	97	3,5	1,5	1,9	1,1	2,9	-1,0	1,5	1,459	1,602
XOCHICOATLAN	146	185	7.768	7.983	18.779	23.204	49	50	1,2	0,1	1,1	-0,4	0,9	0,9	0,1	0,283	0,442
YAHUALICA	144	306	15.459	18.478	9.289	16.538	94	112	3,8	0,9	2,9	1,6	0,9	-1,2	0,9	1,571	1,616
ZACUALTIPAN DE ANGELES	365	1.245	12.292	19.728	29.720	63.117	51	82	6,3	2,4	3,8	0,3	-0,1	-4,1	2,4	-0,021	-0,494
ZAPOTLAN DE JUAREZ	156	730	6.337	11.481	24.644	63.585	48	88	8,0	3,0	4,9	0,6	-1,9	-7,3	3,1	-0,486	-0,917
ZEMPOALA	276	1.012	13.830	21.295	19.949	47.516	45	70	6,7	2,2	4,4	0,8	-1,8	-4,7	2,2	-0,141	-0,465
ZIMAPAN	844	1.409	24.215	35.067	34.847	40.179	28	41	2,6	1,9	0,7	0,1	2,9	-1,8	1,9	-0,133	0,076

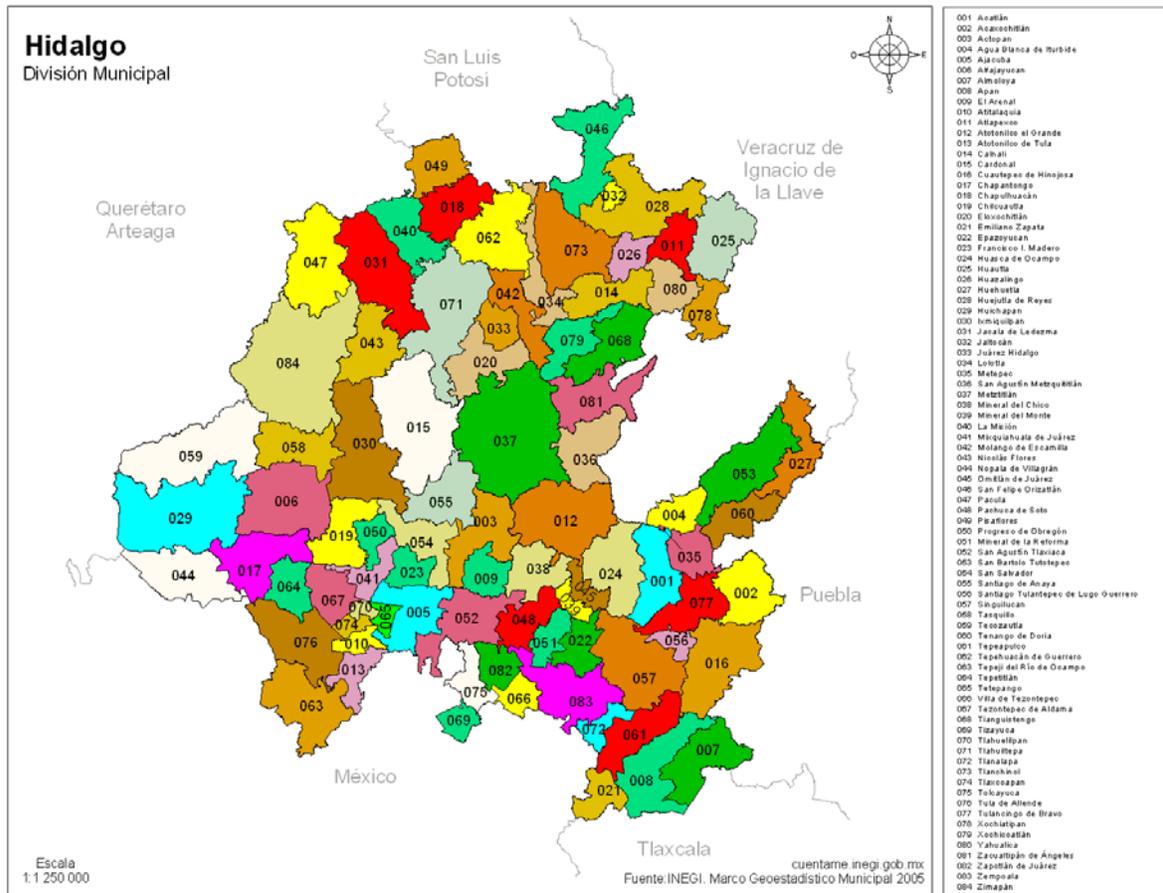
En la tabla anterior, en el año 2000 el municipio de Chapulhuacán tenía un índice de marginación estandarizado de 0,940, lo cual lo ubicaba como uno de los municipios con mayor marginación en el Estado. Por otro lado, el municipio de Pisaflores tenía un índice de marginación estandarizado de 1,398, hecho que lo ubicaba entre los más marginados del Estado. Esa situación era particularmente significativa por el hecho de que en Chapulhuacán el PIB para esa misma fecha era de 383, mientras que en Pisaflores era de 228. Unos de los registros más reducidos en toda la entidad federativa. Esos datos que se desprenden de la gráfica anterior, permiten distinguir que la situación de marginación que hay en el Estado se deriva de una insuficiencia de recursos, así como de una exclusión en los programas sociales. De otra manera, si prevalecen condiciones similares (socio-económica), no puede entenderse porque unas regiones del Estado se han desarrollado y otras no.

En este sentido, es relevante que los municipios cercanos al centro de la entidad hayan tenido un desarrollo importante mientras que los más alejados sólo obtuvieron rezago.

Adicional a lo anterior, y recordando que en algunos estados la situación declinó sustancialmente como en el caso de Hidalgo durante las últimas tres décadas, hay que agregar que su diferencia frente a la media nacional es menor. La descripción de la pobreza en Hidalgo debería ofrecer datos para el diseño e instrumentación de políticas, programas y estrategias dirigidas a su atención⁵⁴. Lo que se puede observar hasta el momento, sin lugar a dudas, es que la Pobreza, en mayor o menor grado, tiene un origen estructural; el fenómeno de la pobreza tiene un vínculo cercano con el comportamiento económico del país.

Los municipios señalados en la tabla anterior, se distribuyen geográfica y territorialmente de la siguiente forma:

⁵⁴*Vid infra*, segunda parte, capítulo tercero, *El impacto de los programas sociales*. En dicho capítulo se analiza de forma detallada cuales son los mecanismos específicos para implementar un programa social. Esos datos son importantes para establecer criterios de atención a grupos vulnerables y comunidades en extrema pobreza.



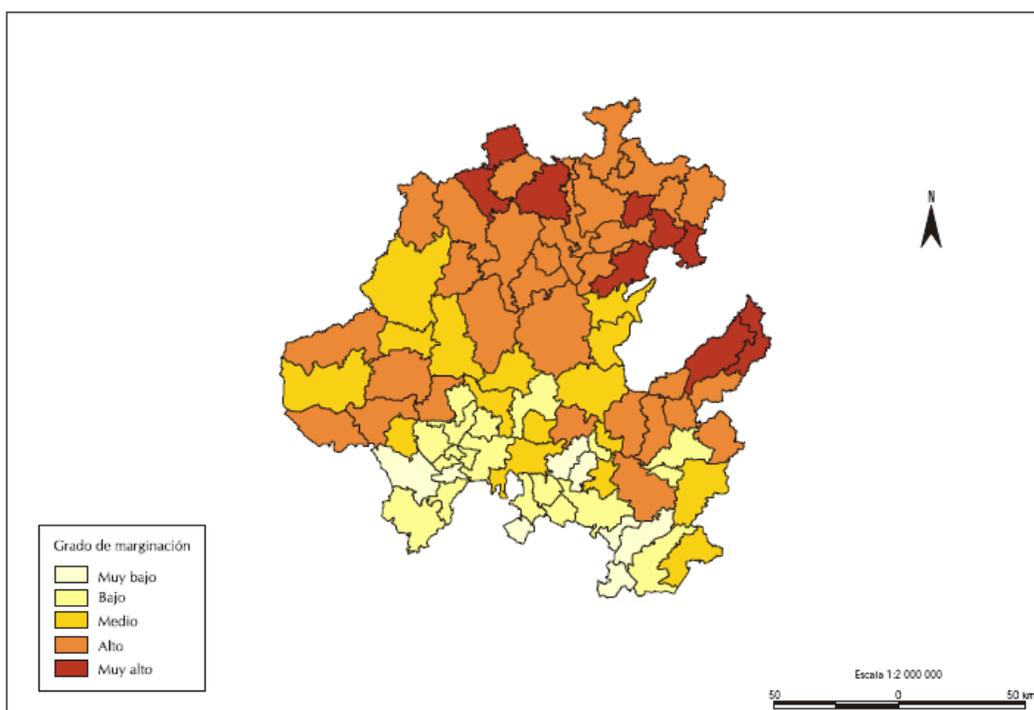
De forma complementaria a lo anterior, en relación a la marginación en el estado de Hidalgo, cabe señalar que tanto la pobreza como la marginación son fenómenos multidimensionales cuyo análisis y medición es una tarea compleja debido a los diferentes marcos analíticos y criterios utilizados para su estudio. No hay consenso en cuanto a la metodología y el tipo de indicadores que deban utilizarse para medir su dimensión. Algunos estudios se enfocan más en los aspectos económicos de la marginación, mientras que otros dan más importancia a los aspectos sociales; por lo tanto, tampoco existe una manera única de combinar la información o generar indicadores para obtener una medición del grado de marginación.

La marginación se mide a través de un índice de marginación. Es una medida que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en

viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas. Así, el índice de marginación considera cuatro dimensiones estructurales de la marginación; identifica nueve formas de exclusión y mide su intensidad espacial como porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas. En la figura 1.1 pueden verse las nueve formas de exclusión social de origen estructural que capta el índice de marginación, así como los indicadores utilizados.

Es importante señalar que para la estimación del índice de marginación se utilizó como fuente de información los resultados definitivos del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Además de que el censo proporciona la información para todas las entidades federativas y municipios del país en un mismo año de observación, esta fuente tiene la ventaja de que permite mantener el marco conceptual, las dimensiones, formas de exclusión e indicadores del índice de marginación estimado por CONAPO con base en los datos del XI Censo de General de Población y Vivienda, 1990.

Mapa B.13.
Hidalgo: grado de marginación municipal, 2000

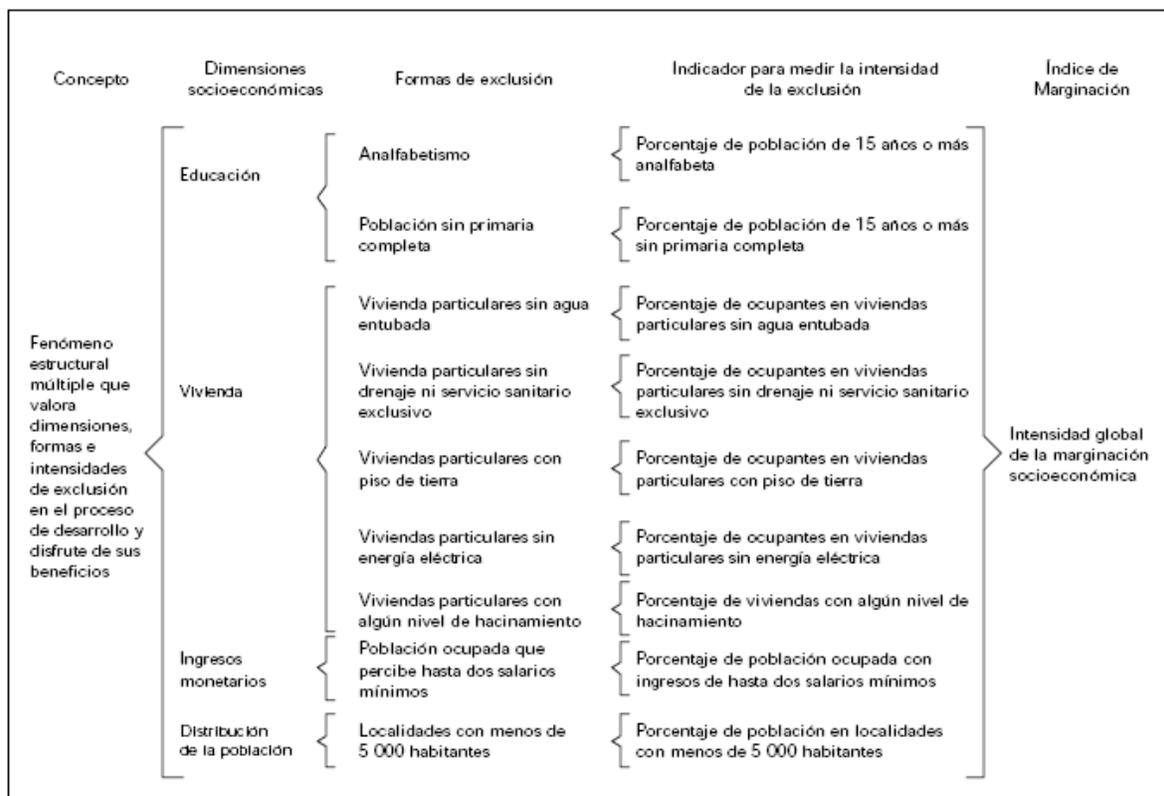


Fuente: estimaciones de CONAPO con base en los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

El siguiente esquema fue retomado de un documento elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Refiere los conceptos básicos en torno a los elementos que componen e integran la marginación.

En especial, señala los fenómenos que afectan de forma directa a la marginación, tales como la educación, vivienda, ingresos monetarios y distribución de la población. Un aspecto importante de dicha tabla es que establece indicadores para medir la marginación y exclusión. Este hecho es relevante porque manifiesta los criterios gubernamentales para medir la marginación, en este caso, criterios de medición rígidos y estáticos. Además, representa una noción de satisfactores orientada a la vivienda, dejando de lado multitud de factores a considerar, tales como la salud y educación.

Figura 1.1. Esquema conceptual de la marginación



4. El municipio, su fundamento

El municipio es el resultado de la asociación entre las personas que habitan un mismo espacio territorial. En este tenor, una asociación de personas es municipio y tiene poder municipal. Un grupo de individuos tiene el derecho natural a ser municipio, y ese derecho no puede ser limitado por ninguna otra asociación. Para Alexis de Tocqueville, el municipio es la única asociación que se encuentra de tal manera en la naturaleza, que en todas partes que haya hombres reunidos se forma un municipio. La sociedad municipal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y leyes; es el hombre el que forma los reinos y crea las repúblicas.

Desde el punto de vista jurídico, debe tenerse en consideración que en los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas encuentran su fundamento legal en la Constitución Política Federal, la cual en su artículo 115 ha dispuesto que los estados adopten, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa *el municipio*⁵⁵. Para ello, se contempla que el poder público de los estados se divida, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no pudiendo reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Algunas opiniones en torno al origen del municipio, señalan que nace a partir de la necesidad de descentralizar algunos aspectos de la administración pública estatal y federal, de manera que pueda ejercer sus atribuciones de una manera más eficaz, en beneficio de los habitantes. Con el propósito de que:

1. Se puedan tomar las decisiones adecuadas al estar cerca del problema, y
2. Se pueda controlar con más efectividad los resultados de éstas.

⁵⁵Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México 2000.

Conforme aumenta la población, en el municipio deben instalarse nuevas oficinas cada vez más especializadas, a fin de satisfacer las necesidades sociales de la comunidad⁵⁶. Es en el municipio donde la sociedad tiene el primer contacto con la Administración Pública, de ahí lo importante de la capacidad del gobierno municipal para atender las demandas y las obligaciones de las personas. El municipio se ha creado para manejar los intereses colectivos de la población. El municipio no es un poder soberano dentro de un Estado, sino una institución que tiene bajo sí la prestación de servicios públicos. El municipio está obligado a seguir las directrices, los intereses y las metas de la federación y de la entidad federativa, así como, a cumplir con los objetivos políticos y económicos del gobierno federal, y los objetivos financieros que le señale el Estado⁵⁷. Por este motivo, se analiza como están estructurados los municipios, cómo operan sus programas y qué resultados obtienen en la entrega de recursos económicos o en especie a la comunidad, ya sea a través de los programas sociales federales, estatales o municipales.

El municipio es el nivel de gobierno más cercano a la gente, por ello su importancia en el combate a la pobreza a través de la implementación y operación de programas sociales que puedan ayuden a mitigar la pobreza, específicamente en los municipios de Chapulhuacán y Pisaflores en el estado de Hidalgo motivo de la presente investigación.

Por otro lado, algunas de las atribuciones normativas de los municipios en el estado de Hidalgo son las siguientes:

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley.

El municipio tiene que ser gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, por regidores y síndicos.

La Constitución Política del Estado establece en su artículo 115 que “El municipio es una institución con personalidad jurídico-política, con territorio determinado,

⁵⁶ Montaña, Agustín, *Manual de Administración Municipal*, Trillas, México 1990, Pág. 9.

⁵⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México 2003.

en el que se encuentra el núcleo de población, dotado de autonomía para atender a sus necesidades, para o cual manejará su patrimonio conforme a la Ley y elegirá directamente a sus autoridades”⁵⁸.

En este sentido, los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

De importancia toral en el combate a la Pobreza, se determina que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos; en consecuencia, administran libremente su hacienda, la cual se forma de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, están facultados para⁵⁹:

- Formular, aprobar y administrar la bonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, y
- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.

En este sentido, la Constitución local en su artículo 116 determina que el municipio lleve a cabo en forma planeada el desarrollo social y económico. Con

⁵⁸ *Constitución Política del Estado de Hidalgo*, México 2002.

⁵⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México 2003.

base en estas facultades el municipio es el principal promotor del desarrollo en la comunidad concreta, es su deber buscar el bienestar social.

El municipio es el orden de gobierno más cercano a la sociedad. La importancia de su naturaleza radica en ello, si la Administración Pública logra desempeñarse de manera adecuada en este nivel de gobierno, se puede afirmar que el camino en contra de la Pobreza será menos arduo y más factible.

a) Los municipios de Chapulhuacán y Pisaflores

Chapulhuacán.

Antecedentes históricos. El 15 de febrero de 1826, se consignó a Chapulhuacán como un ayuntamiento perteneciente al partido de Zacualtipán de la prefectura de Huejutla, posteriormente, el 6 de marzo de 1827 se consignó al partido de Mexitlán. Hacia 1877 se formó un municipio con los ayuntamientos de Chapulhuacán y Álamos, estableciendo la cabecera municipal en el primero. El 21 de septiembre de 1920, Chapulhuacán fue consignado como municipio libre, formando parte del distrito de Jacala

El nombre ‘Chapulhuacán’ significa <lugar de chapulines> y es de origen Nahoá, sus raíces son: ‘chapol’ langosta o chapulin, ‘hua’ posesivo y ‘can’ lugar. Algunas de las versiones acerca del origen de esta localidad señalan que este pueblo fue fundado en el siglo XVI por tribus chichimeca, otomíes y mexicas, los cuales formaron un señorío muy extenso formado por Jaltocan, Mecatlán, Cuesco, Tamazunchale, Huehuetla y Coxcatlan.

Actualmente, el municipio de Chapulhuacán cuenta con una superficie de 239 Km² y representa el 1.14% de la superficie total del estado.

La población del municipio de Chapulhuacán es de 20,632 habitantes, 10,285 hombres y 10,077 mujeres, con un índice de masculinidad de 102.1, la tasa de crecimiento es de 1% y la densidad de población es de 64.66 habitantes por km².

Actividad económica.

Agricultura. Se cultiva la hortaliza con la siembra del rábano, lechuga, chile, col, cilantro, perejil, tomillo. En las parcelas se siembra el maíz, base de la alimentación en la región, de forma complementaria también se cultiva el café. Del total de tierras cultivables, el 92% de la superficie es de temporal y el restante 8% es de riego.

Ganadería. Se cría ganado bovino de carne, ovino, porcino y caprino, así como aves de postura y engorda, además de pavos. La superficie dedicada a la ganadería en el municipio es de 9,992 has, de las cuales 8,886 has son de pradera y 1,106 has son de agostadero. Esta actividad se lleva a cabo por quienes poseen grandes extensiones de terrenos, por lo que es practicada por un pequeño número de personas.

Pesca. De forma ocasional los habitantes del municipio practican la pesca para complementar su alimentación. En las riberas del río Amajac se pueden obtener especies como el bagre, la mojarra y la acamaya, no obstante, los productos que se obtienen no son objeto de comercialización.

Industria y comercio. La industria no es una actividad que se pueda hallar en el municipio, sin embargo, si hay actividad comercial. Ésta, se realiza en gran medida en el tianguis que se ubica los días domingos en la plaza principal, donde se encuentran diversos productos típicos de la región, en especial productos agrícolas en cantidades pequeñas. El municipio posee 21 tiendas DICONSA, que se encuentran repartidas entre las comunidades circunvecinas.

En el siguiente cuadro puede verse la composición en la ocupación de los habitantes, a saber:

Sector	PEA ocupada	%
Total municipal	6,032	
Primario	3,469	57.5
Secundario	924	15.3
Terciario	1,639	27.2

El Municipio de Chapulhuacán, con una población económicamente activa (PEA) de 6,032 personas, es junto a Picaflores de los menos desarrollados de la región y la entidad, tanto a nivel social como económicamente, con un sector secundario y terciario sin recursos suficientes para promover su desarrollo, acentuando el problema por la alta marginación y emigración. De tal forma la actividad agropecuaria con una población económicamente activa de 3,469 personas registradas en el censo del año 2000, provee el sustento de más de un 57.5% de los habitantes a través de las siembras propias en materia agrícola. La otra parte importante de la PEA la componen los trabajadores incorporados a la construcción y el comercio, desafortunadamente éstos generan bajos ingresos y pocos empleos. En cuanto al comercio y los servicios, estos están muy poco desarrollados y se encuentran enfocados exclusivamente al mercado interno, los cuales en conjunto emplean al 27.2% de la población económicamente activa.

Pisaflores.

Antecedentes históricos. El 25 de agosto de 1877 se formó un municipio con los actuales circunscripciones de Xochicoaco y Pisaflores, siendo éste último la cabecera municipal, para el 21 de septiembre de 1920 se consignó a Pisaflores como municipio libre, formando parte del distrito de Jacala.

De la diversa variedad de árboles, se encuentra aquel que configuró el nombre de Pisaflores, el ‘Palo de Rosa’, característico de la hacienda Tampochocho como originalmente se llamaba, pues en abril se viste de ramilletes de flores de color rosa pálido, que tira por las tardes sus coloridos pétalos formando una alfombra de bello color, que se pisa al caminar por el pueblo.

Pisaflores ocupa una superficie territorial de 159.30 km². Para el año 2000, de acuerdo al XII Censo General de Población y Vivienda del INEGI, el porcentaje de población de 5 años o más que habla lengua indígena es el 1.1% con respecto a la población total. La lengua que más se practica en la comunidad es el náhuatl.

Actividad económica.

Agricultura. Se cultivan árboles frutales como la papaya, mandarina, tamarindo, mango, aguacate, chico zapote, limón y guayaba.

Ganadería. Únicamente se realiza la cría de animales de establo los cuales son para el consumo local y familiar como son: las vacas, mulas, caballos, burros, borregos, puercos y bueyes.

Pesca. En este municipio se encuentran diferentes especies que se pueden pescar en el río Moctezuma, como son el róbalo, el bagre, la acamaya y el camarón. Sin embargo en los últimos años la pesca no es recomendable, debido a los altos índices de contaminación de este río, por lo que, estas especies no son comercializadas, lo que no evita que se consuman por la población de este municipio.

Industria y comercio. En el mismo caso que Chapulhuacán la industria es una actividad nula en el municipio de Pisaflores, mientras que el comercio si es latente sobretodo en días Domingo, que es cuando se establece el tianguis en la plaza principal, al cual acuden comunidades pertenecientes a la cabecera, para adquirir artículos de primera necesidad, como lo son: carne de res, puerco, pollo, maíz, frijol, azúcar, chile, etc.

La siguiente tabla muestra la ocupación de los habitantes, a saber:

Sector	PEA ocupada	%
Total municipal	4,391	
Primario	2,906	66.2
Secundario	585	13.3
Terciario	900	20.5

El municipio de Pisaflores, tiene una población económicamente activa de 4,391 personas y es de poco desarrollo económico en la región y propiamente del Estado. Cuenta asimismo con un sector secundario y terciario significativamente limitado y sin recursos económicos

para impulsar su desarrollo, sin dejar de mencionar los grandes problemas de pobreza y alta marginación en todo el municipio. En lo que respecta a la actividad agropecuaria ésta se mantiene en una PEA de 2,906 personas registradas en el censo del año 2000, con una participación relativa del 66.18% que vive del autoconsumo en materia agrícola. De tal manera que es una fuente de trabajo y en algunos casos de ingresos el lugar, la tecnificación no existe y los ingresos de quien siembra con el fin de comercializar su producto son muy bajos. En cuanto a los servicios, estos presentan un desarrollo también muy bajo y a excepción del comercio de autosustentación con 196 personas, las demás no tienen significativa participación en la generación de ingresos.

CAPÍTULO 2

LOS REFERENTES NORMATIVOS PARA ABATIR LA POBREZA EN HIDALGO

El combate a la pobreza se lleva a cabo a través de la participación directa y constante de la administración pública, ésta, para implementar los programas sociales que tiene destinados a abatir la pobreza, requiere de un contexto normativo que le faculte a actuar. Además, los instrumentos administrativos, técnicos y operativos, también se encuentran prescritos en los documentos normativos que regulan la administración pública.

En este sentido, cabe destacar que la administración pública únicamente puede hacer aquello que expresamente le fue conferido; así, cada una de las actividades que emprenda para disminuir la pobreza debe estar contemplada formalmente. Esta situación, la circunscripción de sus actividades, se extiende a los tres ámbitos de gobierno, la federación, los estados y los municipios.

En cada uno de los niveles de gobierno existen reglas de operación para los programas sociales. Esas reglas constituyen un elemento valioso para la puesta en marcha, la operación y la evaluación de los programas sociales. De esta manera, los referentes normativos no aluden necesariamente a documentos legales, ya que también se refieren a documentos administrativos, contables, técnicos y operativos. Este conjunto de referentes se complementan para generar un contexto amplio de criterios en los cuales la administración pública se basa al instrumentar un programa. Mediante esos aspectos que determinan la actuación pública, se configura la cobertura, el perfil de beneficiarios y la operación del programa; elementos fundamentales para el éxito de un programa social. Por consiguiente, en este apartado se hace una revisión acerca de los factores que inciden en el impacto social de un programa social, para ello, se da cuenta de los aspectos detallados que conforman tres programas sociales. *Oportunidades* a nivel federal, *Por ti, por tú comunidad* a nivel estatal y líneas de acción a nivel municipal, son los ‘programas’ que se contemplan en el presente documento.

En concreto, los programas sociales que la administración pública se encarga de instrumentar, atienden universos y problemáticas que varían notablemente. En este apartado, el criterio empleado para su elección (de los programas sociales), respondió a identificar aquellos que eran representativos en el combate a la pobreza, así como a aquellos que satisfacían de manera cabal los supuestos presupuestales para la asignación de recursos y las consecuentes reglas de operación. Por ejemplo, del ámbito federal en el estado de Hidalgo “operan” diez programas sociales, éstos se agrupan en dos partes dependiendo de la subdelegación que los lleve a cabo, así, los programas que coordina la Subdelegación de Desarrollo Urbano, Ordenación del Territorio y Vivienda: Programa Hábitat y Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa". Programas de la Subdelegación de Desarrollo Social y Humano: Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), Programa Opciones Productivas, Programa de Empleo Temporal, Programa de Jóvenes por México, Programa de Jornaleros Agrícolas, Programa de Incentivos Estatales, Programa de Iniciativa Ciudadana 3 x 1 y el Programa de Adultos Mayores.

Cada uno de esos programas sociales se determina para cumplir los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo y surgen de acuerdo con los requerimientos establecidos en documentos normativos; además, facilitan la realización de acciones y metas orientadas a la evaluación, el seguimiento y la resolución de los proyectos; sin embargo, la planeación en México responde a una formulación desde el centro que soslaya las necesidades particulares de cada región⁶⁰. En este sentido, los Programas Sociales son, en mayor medida, el resultado de la enunciación determinada en una oficina en el centro del país, lo que contraría las intenciones y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo.

Los programas sociales⁶¹, son, por tanto, la manera privilegiada en que la administración pública ha decidido enfrentar la Pobreza.

⁶⁰No hay programas sociales a nivel federal que estén destinados específicamente a una zona geográfica delimitada, al contrario, generalizan para poder ser aplicables en la mayor parte de la República mexicana.

⁶¹ Programas sociales, forma de intervención del Estado en la sociedad. Es el programa de acción del Estado en materia social, dirigido a realizar algún tipo de cambio en las estructuras sociales de una sociedad.

A) Programa gubernamental de combate a la pobreza a nivel federal

1. El Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades*

El Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades* forma parte de la estrategia *Contigo*, la cual integra las políticas sociales del ejecutivo federal y, principalmente, está vinculado a dos de sus cuatro vertientes: incremento de capacidades y apertura de opciones de desarrollo para las familias. *Oportunidades* es un programa del gobierno federal inserto en la vertiente de desarrollo social y humano, que promueve, en el marco de una política social integral, acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema.

El programa *Oportunidades* tiene como principal objetivo gestionar una política social, principalmente orientada a las mujeres. En este caso, lo que se pretende es hacer partícipes y corresponsables a las personas en el desarrollo humano, para disminuir la pobreza extrema, la marginación y la desigualdad “desde un enfoque que busca ampliar las oportunidades, el desarrollo de capacidades, la equidad, la seguridad y la igualdad, así como el desarrollo del patrimonio básico de los hogares, desde, con y para la pobreza y articulando iniciativas de la sociedad y el Gobierno para superar la profundidad de las diferencias, la magnitud de los rezagos y la heterogeneidad territorial”⁶².

Los recursos al Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades* son subsidios federales que están sujetos a criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad. Para asegurar que la aplicación de los recursos se lleve a cabo con base en criterios de eficiencia, eficacia y transparencia, es necesario que la operación del programa

Relacionadas con la provisión de servicios sociales, forman parte de la representación institucional, abarcan una extensa gama de programas sociales, como políticas de salud, seguridad social, vivienda, educación u ocio. Su objetivo es la búsqueda de bienestar y la mejoría de las condiciones materiales de vida de la población.

⁶² Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades*, Diario Oficial de la Federación, jueves 8 de mayo de 2004.

se sujete a reglas de operación conforme a los requisitos, criterios e indicadores que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Dichas reglas de operación deben ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dictaminadas por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

a) Definición y fundamento

El Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades* es un programa multisectorial, en su operación y ejecución participan las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social. El objetivo del programa es incrementar las capacidades de la población que vive en condiciones de pobreza extrema, promoviendo su acceso a servicios de educación, salud y una mejor alimentación, a través de apoyos monetarios y en especie. En la operación del programa también cabe la coordinación de otros programas sociales a fin de fomentar el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias en situación de pobreza, “tomando en cuenta iniciativas de desarrollo social promovidas por la sociedad civil, con el fin de que dicha población alcance mejores niveles de autonomía, bienestar y acceso a las oportunidades de desarrollo integral.”⁶³

Para lograr el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades*, se requiere la coordinación de los ejecutivos federales y estatales.

A partir de 2002, *Oportunidades* incrementó sus atribuciones incorporando nuevas acciones en el marco de la política de Desarrollo Social y Humano. Se pretende que a través de acciones intersectoriales coordinadas de educación, salud, alimentación y desarrollo social, las capacidades de las personas se traduzcan en mayores opciones para las familias en condiciones de extrema pobreza. En este tenor, *Oportunidades* está orientado a generar nuevas capacidades que multipliquen las oportunidades para las familias en pobreza extrema para promover el:

⁶³ Ibidem.

- ✓ Mejoramiento de la calidad de la educación a través de la difusión, promoción y, e su caso, aplicación del Programa Escuelas de Calidad en las localidades en las que opera el programa;
- ✓ Mejoramiento de la calidad de los servicios de salud a través de la Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud, la cual será promovida por el sector en las localidades donde opera el programa;
- ✓ Incremento de la escolaridad y reducción del analfabetismo mediante la educación de adultos para la vida y el trabajo entre la población, particularmente el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo, a través del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo;
- ✓ Acceso a mecanismos de ahorro y crédito mediante el impulso al crecimiento de la cobertura del Sistema Nacional de Ahorro y Crédito Popular y las entidades normadas por la Ley de Ahorro y Crédito Popular;
- ✓ Acceso de los beneficiarios, a las acciones y beneficios de los Programas de Empleo Temporal y de Opciones Productivas de la SEDESOL, para contribuir a la generación de empleos que eleven las condiciones socioeconómicas de las familias;
- ✓ Acceso prioritario al Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa de la SEDESOL;
- ✓ Fortalecer el tejido comunitario y el capital social en las comunidades que atiende *Oportunidades* mediante el establecimiento de Comités de Promoción Comunitaria que trabajen en la perspectiva de ampliar las oportunidades de la población y el desarrollo local;
- ✓ Garantizar el apartidismo y transparencia de todas las acciones, y
- ✓ Contar con mecanismos efectivos para la corrección de los problemas operativos, y establecer la mejora continua de los procesos⁶⁴.

La diversidad de objetivos que tiene *Oportunidades*, convierte a este programa social en uno de los más importantes de la administración pública, así como el más ambicioso en cuanto a metas.

⁶⁴ Ibidem.

b) Cobertura

En 2002, se buscó incorporar a familias en extrema pobreza de zonas urbanas al programa *Oportunidades*. Para ello, se planeó una campaña de ampliación de cobertura en los estados de Veracruz, Durango, Jalisco, Yucatán, Campeche, Guanajuato, Estado de México, Sinaloa, Hidalgo, Tlaxcala, Nuevo León, Coahuila, Sonora, Chiapas, Puebla, Aguascalientes, Colima y Chihuahua; a través de esa campaña, se incorporaron al programa 550 mil hogares de dichas zonas.

c) Perfil de beneficiarios

El Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades* se dirige a las familias en pobreza extrema, en este sentido, las acciones del programa buscan contrarrestar las causas críticas que generan las condiciones en las que viven las familias en pobreza extrema. Para lograrlo, el programa exige que se identifique a la población que requiere de un apoyo gubernamental para superar sus condiciones de marginación y aislamiento, así como reducir las situaciones de riesgo y vulnerabilidad que enfrenta.

Por otro lado, el programa se centra en la familia y fomenta el tejido social y comunitario. En efecto, el programa reconoce que la familia es el espacio privilegiado para hacer frente a las adversidades económicas y sociales y, que al mismo tiempo es el lugar donde residen los factores que tienden a perpetuar la pobreza extrema de generación en generación. El programa pretende que a través de sus acciones se propicie la ruptura del círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza, del mismo modo, se busca que el programa contribuya al fortalecimiento del tejido social, necesario para que los ciudadanos lleven a cabo acciones conjuntas a favor de la superación de su condición de extrema pobreza.

d) Operación del programa a nivel municipal

Existen diversos lineamientos generales en el Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades*; a partir de ellos, se han establecido diversos criterios para atender la demanda de incorporación de familias beneficiarias. En este supuesto, las familias beneficiarias del programa son las que se identifican mediante los criterios y procedimientos establecidos en los Procesos Generales para la Operación del Programa, éste proceso para identificar a las familias beneficiarias consta de dos etapas:

- ✓ Inclusión de zonas de atención
- ✓ Identificación de familias

Los criterios para incluir determinadas zonas de atención en localidades ubicadas en municipios pretenden privilegiar aspectos objetivos y cuantificables. Así, la selección de zonas de atención toma en cuenta el nivel de marginación a partir de los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Población, dando prioridad a aquellas familias donde la concentración de hogares en condición de pobreza extrema es mayor, tanto en el medio rural como el urbano. Tomando en consideración esa selección, se verifica el acceso y la capacidad de atención de los servicios de salud y educación básica.

Por otro lado, los criterios para la identificación de las familias, comprende la recolección de información socioeconómica en las zonas de atención seleccionadas para determinar su condición de pobreza extrema. De esta forma, para la identificación de las familias beneficiarias se utiliza una metodología de puntajes basada en un criterio ‘objetivo y único, homogéneo para todo el país’, que evita discrecionalidades, y considera la condición de residencia rural-urbana de los hogares; para llevar a cabo este proceso, se utiliza la dosificación. Éste es el proceso por el cual se realiza la incorporación de familias en localidades ya atendidas para cubrir el incremento demográfico en las localidades ya atendidas para cubrir el incremento demográfico en las localidades.

Finalmente, la incorporación de familias identificadas como beneficiarias se realiza mediante un proceso en el cual se lleva a cabo la inclusión de las familias beneficiarias

identificadas, formalizándose su registro en el Padrón Activo de Beneficiarios. Al incorporar a familias en el programa, se establece el contacto formal del programa con sus beneficiarios y se designa a un representante o titular del hogar, que comúnmente es la madre de familia, para recibir los apoyos económicos. Además, a los beneficiarios se les explica el funcionamiento del programa, se difunde material informativo y la documentación necesaria para el registro definitivo de las familias; al respecto, dicha incorporación se realiza en asambleas comunitarias en zonas rurales, o en reuniones de orientación en zonas urbanas, una vez incorporadas, las titulares beneficiarias reciben una identificación, documento indispensable para tener acceso a los apoyos del programa.

Las cifras de las familias beneficiarias por el programa Oportunidades y apoyos emitidos en los municipios de Chapulhuacán y Pisaflores, Hidalgo correspondiente al ejercicio fiscal 2000 (información desagregada a nivel localidad), es la siguiente:⁶⁵

LOCALIDAD	FAMILIAS	ALIMENTACIÓN	BECAS	TOTAL
TOTAL	4.278	6.807.060	8.197.470	15.004.530

Ahora bien, en relación a los gastos de operación del programa Oportunidades en el estado de Hidalgo, desglosados por sueldos y gastos de administración en los ejercicios fiscales 2000-2004, se tiene lo siguiente.

INFORMACION 2000

	ATENCION	INFRAESTRUCTURA
HONORARIOS	\$781.233,81	\$27.546,75
GRATIFICACION ANUAL	\$56.871,18	
TOTAL CAPITULO 1000	\$838.104,99	\$27.546,75
TOTAL CAPITULO 2000	\$486.311,89	\$144.566,05
TOTAL CAPITULO 3000	\$750.467,34	\$473.092,25
TOTAL GASTO CORRIENTE	\$1.236.779,23	\$617.658,30

⁶⁵ La siguiente información fue obtenida mediante solicitud ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

INFORMACION 2001

	ATENCION	INFRAESTRUCTURA
HONORARIOS	\$1.010.585,88	\$126.241,91
GRATIFICACION ANUAL	\$320.592,23	
TOTAL CAPITULO 1000	\$1.331.178,11	\$126.241,91
TOTAL CAPITULO 2000	\$241.044,00	\$115.937,11
TOTAL CAPITULO 3000	\$819.271,93	\$466.666,28
TOTAL GASTO CORRIENTE	\$1.060.315,93	\$582.603,39

INFORMACION 2002

	ATENCION	INFRAESTRUCTURA
HONORARIOS	\$1.050.784,16	\$57.147,50
GRATIFICACION ANUAL	\$139.436,94	
TOTAL CAPITULO 1000	\$1.190.221,10	\$57.147,50
TOTAL CAPITULO 2000	\$566.453,85	\$175.885,13
TOTAL CAPITULO 3000	\$1.267.020,65	\$586.004,87
TOTAL GASTO CORRIENTE	\$1.833.474,50	\$761.890,00

INFORMACION 2003

	ATENCION	INFRAESTRUCTURA
HONORARIOS	\$1.283.998,58	\$106.206,41
GRATIFICACION ANUAL	\$137.804,13	\$12.605,89
TOTAL CAPITULO 1000	\$1.421.802,71	\$118.812,30
TOTAL CAPITULO 2000	\$465.998,92	\$405.334,20
TOTAL CAPITULO 3000	\$1.113.702,91	\$1.028.471,81
TOTAL GASTO CORRIENTE	\$1.579.701,83	\$1.433.806,01

INFORMACION 2004

	BASICO	ATENCION OPERATIVA
HONORARIOS	\$1.183.069,00	\$2.170.110,16
GRATIFICACION ANUAL	\$173.234,07	\$186.660,56
TOTAL CAPITULO 1000	\$1.356.303,07	\$2.356.770,72
TOTAL CAPITULO 2000	\$319.537,02	\$495.906,50
TOTAL CAPITULO 3000	\$1.103.601,45	\$3.747.842,31
TOTAL GASTO CORRIENTE	\$1.423.138,47	\$4.243.748,81

e) Resultados oficiales, impacto del programa

La evaluación de *Oportunidades* realizada por el gobierno federal considera que a través de él se ha logrado reducir la pobreza extrema. No obstante, otros actores sociales han señalado que esa apreciación es incorrecta.

Para entender esta situación, debe considerarse que los resultados oficiales son factibles de manipular, así, la fiabilidad de una evaluación y sus resultados puede ser cuestionada. Para evitar la politización generada por la revisión del programa, lo que tendría que privilegiarse es el cambio real en las personas. Dicho cambio, únicamente puede realizarse con un contacto desde el punto de vista humanitario que evalúe aspectos relacionados con cambios sustanciales (aunque mínimos) en la vida de las personas, que pondere el aumento de la calidad de vida al igual que el acceso a nuevas oportunidades.

Si se deja de lado esa postura, los resultados del programa no se podrán evaluar de forma precisa. Fomentando, posiblemente, que se sigan cometiendo errores en su operación. Por consiguiente, los resultados oficiales tienen una relevancia importantísima que no puede afectarse con manipulaciones de índole electoral o partidista. El desarrollo del programa por tema y periodo de tiempo puede observarse en el siguiente cuadro:

BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES	1990	1994	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Familias (miles)			300.7	1595.6	2306.3	3237.7	4240.0	4240.0	5000	5000
Zonas rurales			300.7	1595.6	2306.3	2129.8	2524.5	3090.8	3452.5	3452.5
Zonas semiurbanas					341.6	599.4	616.1	747.4	870.2	870.2
Zonas urbanas					5.0	113.8	533.1	482.0	677.3	677.3
Municipios			456	2155	2166	2317	2354	2360	2429	2435
Localidades			10769	53055	53232	67737	70520	70436	82973	82993
APOYOS DE OPORTUNIDADES										
Suplementos alimenticios distribuidos (millones de dosis)			5.0	543.8	555.7	665.3	566.4	529.2	523.6	561.2
Promedio de consultas mensuales (miles)				1359.8	1624.4	1636.4	2295.8	2661.5	2903.1	3342.9
Menores de 5 años registrados					1466.4	1656.8	2008.5	2004.4	2138.8	2549.2
En control de desnutrición					1274.3	1525.7	1910.2	1943.6	2081.0	2362.2
Con desnutrición					318.3	333.0	404.2	412.3	420.0	537.7
Mujeres embarazadas y en lactancia										
Registradas					304.4	317.9	358.9	354.1	364.7	470.9
En control					282.6	298.8	348.9	344.2	357.2	449.1
Programa de desayunos escolares										
Desayunos repartidos por día (miles)	599.4	1271.0	2737.7	3440.3	3630.2	3673.9	3758.0	3998.5	4531.2	4618.8
Programa de abasto social de leche										
Familias beneficiadas (miles)	2180.9	2916.9	3041.6	2394.4	2394.3	2632.1	2825.5	3040.1	3013.3	2970.0
Programas productivos										
Programa de empleo temporal										
Empleos generados (miles)			845.2	1189.7	1086.3	985.5	932.6	406.7	340.4	211.8
Desarrollo del patrimonio										
Créditos y subsidios otorgados con recursos fiscales para vivienda.				14079	38619	30842	133349	191491	131763	108032

Del cuadro anterior se desprende que el gobierno federal ha dado un impulso considerable a *Oportunidades*, pues desde un inicio ha tenido un incremento sostenido en prestaciones para la población. Son pocos los rubros en los que se nota una pequeña disminución, de ahí en fuera, el programa siempre ha tenido más recursos y más beneficios por año.

En relación a lo anterior, el programa *Oportunidades*, durante el periodo comprendido entre 1999 y 2005 benefició a casi 180 mil familias que viven en condiciones de pobreza extrema, con la finalidad de incrementar las capacidades de sus miembros y ampliar oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar; promover la equidad e igualdad; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades y fomentar la responsabilidad y participación de los padres e integrantes de la familia para mejorar su educación y alimentación, así como otorgar el apoyo con útiles escolares, lo que representó una inversión superior a los 647 millones de pesos.

Los resultados oficiales señalan que el impacto generado a través de este programa en zonas rurales dio como resultado un incremento del número de jóvenes que termina la secundaria, el cual se incrementó en más del 30% de 1997 al 2005⁶⁶.

⁶⁶ Glosa de las actividades realizadas en el rubro de Desarrollo Social, a partir del 5° Informe de Gobierno en el estado de Hidalgo por parte del Secretario de Desarrollo Social.

B) Programa de combate a la pobreza a nivel estatal

1. Programa *Por ti, por tú comunidad*

De los programas llevados a cabo a nivel estatal en Hidalgo, y en cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Plan Nacional de Desarrollo, la administración pública estatal de la entidad se organiza mediante programas de gobierno. Surgen de acuerdo a requerimientos específicos de la población para impulsar el desarrollo social y humano, con el objetivo de facilitar la realización de acciones y metas orientadas a la evaluación, el seguimiento y la resolución de dichos proyectos. Las dependencias gubernamentales encargadas de los programas sociales en Hidalgo son la Secretaría de Desarrollo Social y la Dirección General de Atención a Comunidades Marginadas.

El estado de Hidalgo con tal de abatir la pobreza ha establecido una estrategia encaminada a intentar disminuir la marginalidad en todo el territorio estatal, en la cual se da una participación coordinada de los tres ámbitos de gobierno y la participación de la sociedad, a fin de asegurar que la asignación de recursos sea eficiente, oportuna y eficaz. Dicha estrategia tiene como objetivos abatir los rezagos sociales de las comunidades marginadas y de los grupos vulnerables, atender las necesidades básicas, ampliar la cobertura y calidad de los servicios de salud, impulsar el desarrollo del campo y del sector agropecuario, impulso de actividades productivas sustentables, promover la integración plena de las comunidades indígenas al proceso de desarrollo estatal, impulsar el desarrollo integral de la familia, ampliar espacios de participación para las mujeres, fomentar la cultura y el deporte, entre otros.

Respecto a la atención a comunidades marginadas, ésta se da en la vertiente de impulsar el desarrollo integral en comunidades de alta y muy alta marginación, prioritariamente las que cuentan con 150 habitantes o más, mediante “acciones que permitan disminuir los cuatro indicadores de marginalidad a través de organización social, servicios básicos,

mejoramiento de vivienda y productividad para mejora su calidad de vida. Los programas <Por ti> son: *Por ti, por tú comunidad* y *Por ti, to kalli*.

En efecto, *Por ti, por tú comunidad* es un programa orientado a promover acciones y obras para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de comunidades marginadas, mediante el suministro de servicios básicos, mejoramiento de vivienda y apoyo a la producción.

a) Definición y fundamento

Como una parte importante de las actividades a nivel estatal, *Por ti, por tú comunidad*, es un programa que impulsa el desarrollo integral en comunidades de alta y muy alta marginación, suministrando infraestructura de servicios básicos, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, en compatibilidad con el medio ambiente y coordinando los sectores público, social y privado. Además, el gobierno estatal espera que con la instrumentación de dicho programa se contribuya a elevar el nivel de vida de los habitantes de comunidades marginadas, disminuyendo los indicadores de marginación.

Algunas de las obras y acciones que el Programa *Por ti, por tú comunidad* puede realizar, son las siguientes:

- Agua Potable
- Letrinización o Drenaje Sanitario
- Electrificación
- Telefonía Satelital
- Construcción de pisos
- Mejoramiento de Vivienda
- Proyectos productivos
- Cursos de capacitación productiva

- Apoyo a la nutrición
- Apoyo a la salud
- Educación para adultos
- Servicio social comunitario

b) Cobertura

Debido a que *Por ti, por tú comunidad* no es un programa social destinado a beneficiar a personas o familias, sino a comunidades, la cobertura que tiene en el estado de Hidalgo se hace patente a partir del grado de marginación de las comunidades.

Uno de los objetivos de la cobertura del programa *Por ti, por tú comunidad*, es el izamiento de banderas ‘Por ti’ (se trata de satisfacer necesidades básicas, una vez que se cumplió el objetivo del programa se levantan banderas blancas en la comunidad, para representar de forma expresa el cumplimiento de uno de los objetivos), el principal objetivo es elevar la cobertura de atención de los servicios básicos de infraestructura en las comunidades con una población superior a 150 habitantes, para igualar o superar la media estatal. Los aspectos a disminuir son los siguientes:

✓ Agua potable con toma domiciliaría	94.7%
✓ Drenaje sanitario y/o sanitario ecológico	71.5%
✓ Energía eléctrica	97.7%
✓ Vivienda con piso de concreto	84.0%

c) Perfil de beneficiarios

Habitantes de comunidades marginadas que por sus características han sido consideradas como prioritarias.

d) Instrumentación del programa en los municipios de la región *Huasteca*

La instrumentación del programa *Por ti, por tú comunidad* involucra diversas dependencias y entidades, tanto federales como estatales. Entre ellas, destacan las siguientes:

- ✓ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia estatal;
- ✓ Instituto Federal Electoral;
- ✓ Secretaría de Agricultura;
- ✓ Comisión Nacional Forestal;
- ✓ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- ✓ Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica;
- ✓ Secretaría de Desarrollo Social;
- ✓ Secretaría de la Defensa Nacional;
- ✓ Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria, e
- ✓ Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, entre otros.

El programa *Por ti, por tú comunidad* incluye aspectos de capacitación productiva, entre éstos, las tecnologías domésticas, la capacitación y las unidades móviles desempeñan una parte importante.

Tecnologías domésticas

- ✓ Aseo del hogar: pino, cloro, blanqueador, suavizante, desmanchador y cómo congelar.
- ✓ Cocina económica: germinado, yogurt, mayonesa, garapiñados, leche condensada, cajeta, crema de cacahuete, buñuelos de plátano, tortas de trigo y pan.
- ✓ Aseo personal: gel para el cabello, jabón de avena, jabón de hierbas, loción para quemaduras leves, acondicionador para el cabello y shampoo para el cabello.

Capacitación

- ✓ Capacitación y asistencia técnica (pollos, cerdos, borregos);
- ✓ Campañas de vacunación;
- ✓ Campañas de desparasitación;
- ✓ Proceso de alimentos (leche, carnes, fruta);
- ✓ Preparación de alimentos a base de soya;
- ✓ Campañas de reforestación;
- ✓ Hortalizas de traspatio;
- ✓ Asesoría agrícola;
- ✓ Cultura de belleza, y
- ✓ Conferencias (alcoholismo, violencia intrafamiliar, equidad de género y superación personal).

Unidades móviles

- ✓ Electricidad y soldadura autógena;
- ✓ Reparación de aparatos electrodomésticos, y
- ✓ Corte y confección.

Además, el programa también incluye aspectos orientados a fomentar y mejorar el nivel de educación de las comunidades en condiciones de alta y muy alta marginación, en este tenor, los elementos de educación en los que se ha puesto mayor énfasis, son ‘educación para adultos’ y ‘ver bien para aprender mejor’; respecto al primer tema cabe señalar que su principal objetivo es captar usuarios para alfabetizarlos en primaria y secundaria (se logró canalizar al IEEA a 18,000 beneficiarios, contando actualmente con un grupo de atención en cada una de las comunidades), y en relación al segundo tema, se consiguió en coordinación con el sistema de educación pública del estado de Hidalgo, la detección de 25,000 niños en 100 comunidades de 74 municipios.

Finalmente, el programa se tramita en las oficinas de la Coordinación Regional de la Secretaría de Desarrollo Social que corresponde a cada Municipio, o bien en la Presidencia Municipal, para ser beneficiario se requiere entregar una carta donde se soliciten las obras y

acciones que necesite la Comunidad. También se pueden entregar directamente en algunas oficinas del Gobierno del Estado, como:

- ✓ Secretaría de Desarrollo Social
- ✓ Dirección General de Atención a Comunidades Marginadas

C) Las líneas de acción contra la pobreza a nivel municipal

Para documentar el presente apartado, fueron consultadas fuentes bibliográficas, así como documentos oficiales, información en Internet y visitas a dependencias gubernamentales en el estado y en los municipios de Chapulhuacán y Pisaflores; no obstante, la cantidad de información que se recopiló fue mínima. Es por ello, que después de una búsqueda exhaustiva únicamente se llegó a tener un panorama amplio pero abstracto de las líneas de acción a nivel municipal. Dicha información se obtuvo del Plan Estatal de Desarrollo, en ese escrito se consigna lo siguiente:

- ✓ Garantizar el óptimo y permanente funcionamiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM).
- ✓ Coadyuvar a una mayor integración de la estructura productiva para orientarla a satisfacer las necesidades del Municipio y contribuir al crecimiento de la economía estatal, mediante la reordenación de sus sectores productivos, el fortalecimiento de la infraestructura y la incorporación de sus comunidades al desarrollo municipal, estatal y nacional.
- ✓ Buscar una mejor atención a las demandas sociales de la población en cuanto a los servicios públicos municipales: educación, alimentación, salud, equipamiento urbano, cultura, recreación y protección del medio ambiente.
- ✓ Promover un desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que conforman el Municipio.

- ✓ Programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades.
- ✓ Intensificar la planeación del desarrollo municipal.
- ✓ Crear un Sistema municipal de información para el desarrollo como base para la toma de decisiones y apoyo al trabajo de planeación que realizan los subcomités que integran el COPLADEM.

De las líneas de acción enumeradas se desprenden los objetivos en torno al municipio, sin embargo, éstos no dejan de ser ‘buenas intenciones’ del gobierno, ya que regularmente las líneas de acción suelen ser explícitas operativamente, pero como en este caso se refieren a la satisfacción de necesidades en forma genérica no incluyen la forma de hacerlas realidad. Así, lejos de ser reales o referirse a acciones tangibles, sólo están enumerando objetivos gubernamentales.

Finalmente, después de haber analizado los programas sociales (federal *Oportunidades* y estatal *Por ti, por tú comunidad*) que se implementan en el estado de Hidalgo, se ha llegado a la conclusión de que el programa *Oportunidades* cuenta con reglas claras y precisas para ejercer los recursos federales. Además, también incluye la participación de otras dependencias y entidades para aplicar los recursos públicos, junto con una programación que le permite estar orientado a romper el círculo vicioso de pobreza generación tras generación. En cambio, *Por ti, por tú comunidad* uno de los programas sociales del gobierno del estado de Hidalgo destinado a combatir la pobreza, carece de reglas de operación, así como de implementación, desarrollo y control, de forma que los resultados son variables y no se cuantifican de forma detallada; por si fuera poco, carece de mecanismos para incidir en el incremento de las capacidades y oportunidades para las personas.

Un aspecto fundamental para medir la verdadera utilidad de un programa, es el impacto socioeconómico que genera en una localidad, en una familia o en individuos. Para hacerlo, es necesario realizar un diagnóstico que cuente con las herramientas metodológicas apropiadas. En el siguiente capítulo se lleva a cabo un estudio de los programas sociales

anteriormente señalados (*Oportunidades* y *Por ti, por tú comunidad*) en donde se analiza el impacto que han generado.

CAPÍTULO 3

EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

El conocimiento de procesos, resultados e impacto de programas sociales, son algunos de los aspectos esenciales que se deben considerar para mejorar la toma de decisiones y obtener mayor eficacia en los programas que se diseñan, así como para tener una mejor instrumentación de estrategias y eficiencia en la asignación de recursos. Lograr la consecución de tales objetivos requiere llevar a cabo una evaluación integral, válida y confiable de los programas sociales.

Los diversos cambios que han acaecido en la administración pública, la han orientado a preocuparse por la innovación y la eficiencia, lo que a la postre ha llevado a los gobiernos a focalizar sus intervenciones sociales. Aunque los programas sociales tienen como objetivo general mejorar el nivel de vida de las personas, se han puesto especial énfasis en el combate a la pobreza extrema. Esta nueva forma de asumir los programas sociales permite que se asuman objetivos de corto plazo, vinculados a la transferencia de recursos “para paliar la situación actual de los pobres en relación con la satisfacción de sus necesidades elementales más inmediatas; o puede también plantearse objetivos de largo plazo, por medio de la inversión en capital humano y social (educación, salud, alimentación, construcción de redes, fomento de los emprendimientos sociales, etc.), en cuyo caso se habla de políticas de desarrollo social.”⁶⁷

En efecto, dada la escasez de recursos en la administración pública, se ha buscado con empeño lograr los mejores resultados a partir de la relación costo-beneficio. Es decir, que a partir de inversiones relativamente pequeñas se logren resultados positivos en la aplicación de los programas sociales. Además, se ha cambiado la intencionalidad de los programas sociales, éstos no deben ser exitosos por haberse llevado a cabo conforme a lo establecido en sus reglas de operación, sino por haber modificado el nivel de vida de las personas. Así,

⁶⁷Cardozo Brum, Myriam, *Evaluación de políticas de desarrollo social*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

se habla del <impacto> de los programas sociales como una forma de destacar la incidencia social y económica que un programa puede tener en una comunidad o en algunas familias.

El impacto no se refiere a obtener beneficios momentáneos, coyunturales o pasajeros, es una noción que implica modificar los factores sustantivos que subyacen en toda problemática de índole social, porque mejorar las condiciones de vida por un día no tiene relevancia y, en cambio, generar la posibilidad de independencia y autonomía económica y social permite que las familias vislumbren mejores oportunidades de vida.

A la luz del impacto social, las cifras, los datos y los montos de inversión resultan francamente irrelevantes, pues cualquier esfuerzo que no esté orientado a un impacto real en la vida de las personas, será estéril en la medida que únicamente servirá para paliar el descontento social.

Por otro lado, los aspectos teóricos y metodológicos que sustentan el presente trabajo se basan en el método científico como el principal instrumento para estudiar a las comunidades. Dada la diversidad de teorías y enfoques, esta investigación se centra en el llamado neopositivismo, el cual tiene entre sus características el rechazo a la metafísica, otorga un papel central al empirismo, le da una importancia significativa al concepto de verificabilidad y a la formulación de leyes universales. En particular, en este trabajo se buscó la fundamentación en los sentidos (empirismo), el planteamiento a priori de principios metodológicos, el principio de duplicación, la comunicación de resultados, el escepticismo y la posibilidad de falsear la hipótesis.

En cuanto a la medición de los programas sociales en su combate a la pobreza, comúnmente se señala en las ciencias sociales que el proceso de medición es una empresa inclinada a la teoría. Por eso, el análisis estadístico ofrece un medio para evaluar las hipótesis y modelos teóricos. La inferencia estadística que se realizó se ocupó de eventos posibles y procesos estocásticos. Es decir, al realizar una serie de ensayos, se cuantificó la frecuencia con que ocurrían los resultados. En el largo plazo, la frecuencia de ocurrencia convergió en el valor real de las cosas. Si bien el enfoque frecuentista para estimar la

probabilidad es una estrategia razonable para estimar ciertas probabilidades y su distribución asociada, se tomó sólo como un mecanismo para operacionalizar la distribución de probabilidad inherente a los resultados obtenidos.

Ahora bien, en relación a los aspectos prácticos, se debe tomar en cuenta la forma en que se determinó el muestreo. Se debe entender como relaciones entre conjuntos porque en muestreo se hace referencia a tres conjuntos jerárquicos e incluyentes: universos, poblaciones y muestras. En donde la muestra es un subconjunto de una población elegida de acuerdo con algún procedimiento que permite la observación y medición de un número menor de elementos que la población.

Se necesitan dos conjuntos de reglas al llevar a cabo una investigación con muestras: uno para extraer la muestra y otro para realizar inferencias a partir de la población original. En esta investigación los elementos de la muestra se obtuvieron mediante un procedimiento aleatorio simple. Fundamentalmente, para obtener la muestra se siguieron cuatro pasos: 1) enumerar todos los elementos de la población de 1 a N; 2) decidir el tamaño de la muestra requerida; 3) con una tabla generadora de números aleatorios se seleccionaron N números, y 4) escoger los elementos indicados por los N números aleatorios y realizar la encuesta⁶⁸.

Al momento de definir el método de recolección de datos, el objetivo fundamental fue diseñar una investigación que redujera al máximo el error de medición. Se optó por una mezcla de entrevista personal y encuesta porque el gran beneficio de las entrevistas personales es la gran facilidad con que se puede recurrir a apoyos visuales cuando son indispensables. En este caso, los entrevistadores pueden identificar aspectos visualmente evidentes como el estilo de vida, el valor de aproximado de los bienes y el ambiente social en el que reside el entrevistado.

Se puso énfasis en el control del investigador sobre los errores debidos al instrumento de medición y el modo de recolección. En algunas ocasiones se obtienen datos de la encuesta deficientes por la falta de atención al detalle, carencia de pruebas preliminares y propensión

⁶⁸ Maxim, Paul, *Métodos cuantitativos aplicados a las ciencias sociales*, Oxford, México 2002.

a no preparar la encuesta de forma adecuada. Los errores puede hallarse en el entrevistado, entrevistador e instrumento de medición⁶⁹.

1. La evaluación de los programas sociales

La situación actual de la evaluación de impacto es que, por el momento, su practica se encuentra en una etapa inicial y poco extendida de desarrollo, lo que implica un reto y una oportunidad. Lo elemental del desarrollo se debe a lo complejo de medir de manera sistemática los fenómenos sociales por lo limitado de la información disponible y por los costos que implica utilizar los instrumentos metodológicos necesarios para una labor tan importante.

Cualquier estimación que se lleve a cabo en torno a la pobreza debe ir acompañada por trabajos de evaluación del impacto de las acciones para que permitan conocer la transformación de los índices demográficos de la población en condiciones de pobreza, tomando en cuenta su cambio a lo largo del tiempo.

Desde esta perspectiva, la evaluación es un instrumento que deben poseer las políticas gubernamentales para analizar los resultados cuantitativos, conocer el grado de cumplimiento de los objetivos y medir el impacto real de las acciones sobre las condiciones de vida de la población, además, coadyuvan para conocer para qué sirven los programas sociales, identificar sus problemas y potenciar sus logros. Así, “las mayores ventajas de la evaluación se sitúan en el ámbito cualitativo ya que permite retroalimentar, corregir y mejorar los programas sociales, en este caso de los programas de reducción de la pobreza. La evaluación es un instrumento importante para sustentar la adopción de decisiones por parte de los encargados de las políticas sociales y de los que llevan a cabo las acciones.”⁷⁰

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Licha, Isabel, *Gerencia Social en América Latina*, Washington D.C., 2002, pág. 245.

Los estudios y análisis en relación a la evaluación de programas sociales han estado orientados a los aspectos de diagnóstico, operativos, de análisis programático-presupuestario y de resultados, todos ellos relacionados con la inversión realizada y las metas alcanzadas, así como en trabajos y estudios de caso para la supervisión de obras. Con base en ello, se han descubierto algunos temas de importancia para mejorar el desarrollo de los programas (como la insuficiencia de recursos para atender la demanda, la concentración de los apoyos en las zonas relativamente más desarrolladas de los estados y los problemas de coordinación interinstitucional); de igual forma, también han permitido distinguir la cobertura y la orientación del gasto en las zonas de pobreza.

Por consiguiente, los estudio técnicamente sólidos, documentados y metodológicamente consistentes sobre los avances y los problemas de los principales programas instrumentados tiene, al menos, las siguientes ventajas:

- ✓ La detección oportuna de los problemas;
- ✓ El mejoramiento de la eficiencia y eficacia de las acciones para elevar los alcances y beneficios en la población objetivo de los programas;
- ✓ La identificación de elementos de análisis que contribuyen a debatir aspectos concretos de la estrategia de reducción de la pobreza, y
- ✓ La participación en la toma de decisiones formulando recomendaciones en el corto y largo plazo.

De lo anterior, se desprende que la evaluación es un procedimiento permanente de nuestras acciones y de sus resultados, es también un cuestionamiento de lo que se lleva a cabo con el propósito de mejorarlo constantemente, y es además una sistematización que permite un conocimiento común para obtener mejores resultados respecto de sus objetivos.

Por último, debe señalarse que en la evolución debe tomarse en consideración que el escenario a analizar es amplio, diverso y complejo, implicando diferentes niveles de estudio. Por ello, es muy importante que al proceso de planificación se le de la misma importancia que a la evaluación, a la programación y a la operación.

Un sistema de control en evaluación, tentativamente debería considerar los siguientes aspectos:

1. Identifica los procesos clave y los procesos externos de apoyo.
2. Determinar la secuencia e interacción de los procesos identificados.
3. Fijar los criterios y métodos necesarios para asegurarse de que, tanto la operación como el control de los procesos sean eficaces de acuerdo a fichas de proceso.
4. Asegurar la disponibilidad de recursos e información necesarios para apoyar la operación y el seguimiento de estos procesos, de acuerdo a procedimientos de operación y a fichas de proceso.
5. Realizar el seguimiento, la medición y el análisis de los procesos.
6. Implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos.

Algunos de los aspectos técnicos importantes a la hora de proceder en la evaluación de programas sociales son los enumerados a continuación:

- ✓ La magnitud del gasto social;
- ✓ El porcentaje del gasto social efectivamente redistributivo;
- ✓ La eficiencia en la aplicación del gasto en el ejercicio fiscal anterior, y
- ✓ Su impacto en la solución del problema.⁷¹

A pesar de que estos aspectos parecieran sumamente ambiguos y a la vez demasiado técnicos, son adecuados para evaluar la percepción, evolución e impacto de los programas sociales; a través de esas herramientas, se puede determinar con un alto porcentaje el impacto que el programa social tiene en las comunidades. Sin embargo, tal y como se señaló anteriormente, puede haber una diferencia abismal entre los resultados oficiales y el impacto real de un programa. Por eso, para verificar la instrumentación de los programas

⁷¹ *Evaluación de políticas de desarrollo social*, op. cit.

Oportunidades y Por ti, por tú comunidad, en el presente estudio se elaboraron una serie de entrevistas a través de las cuales se tendrán datos precisos para fijar el desempeño real de los programas. Para proceder en este orden de ideas, primero se hará una breve semblanza sobre la evolución y desempeño oficial de los programas.

Por otro lado, cabe señalar que algunos de los referentes principales para obtener información y así evaluar programas sociales, se obtienen a partir de un trabajo de campo en las comunidades beneficiadas. En este caso, se estudiaron los municipios de Chapulhuacán y Pisaflores, en ellos se llevaron a cabo dos estudios principales que estuvieron ligados íntimamente: la entrevista y la encuesta. Respecto a las entrevistas, se debe recordar que estas se utilizan para recabar información en forma verbal, a través de preguntas que propone el investigador. Las personas que responden pueden ser madres o padres de familia, los cuales son beneficiarios actuales de los programas sociales, o beneficiarios potenciales de los programas, o aquellos que proporcionarán datos o serán afectados por la aplicación del programa. El investigador puede entrevistar a las personas en forma individual o en grupos. Algunos investigadores prefieren este método a otras técnicas; sin embargo, las entrevistas no siempre son la mejor fuente de datos de aplicación.

Dentro de un grupo de personas, la entrevista es la técnica más significativa y productiva de que dispone el investigador para recabar datos. En otras palabras, la entrevista es un intercambio de información que se efectúa cara a cara. Es un canal de comunicación entre el investigador y la organización; sirve para obtener información acerca de las necesidades de las personas y la manera de satisfacerlas, así como comprensión por parte de las personas para todo programa social o método de implementación nuevo. Por otra parte, la entrevista ofrece al investigador una oportunidad para establecer una corriente de simpatía con el personal usuario, lo cual es fundamental en el transcurso del estudio.

Finalmente, la encuesta se usa para describir un método de obtener información de una muestra de individuos. Esta "muestra" es comúnmente una fracción de la población bajo estudio. Por ejemplo, antes de una elección, una muestra de votantes es sondeada para determinar cómo los candidatos y los asuntos públicos son percibidos por las personas. Por

ejemplo, un fabricante hace una encuesta al mercado potencial antes de introducir un nuevo producto, mientras que una entidad de gobierno comisiona una encuesta para obtener información para evaluar legislación existente o para preparar y proponer nueva legislación. No tan sólo las encuestas tienen una gran variedad de propósitos, sino que también pueden conducirse de muchas maneras, incluyendo por teléfono, por correo o en persona. Aún así, todas las encuestas tienen algunas características en común.

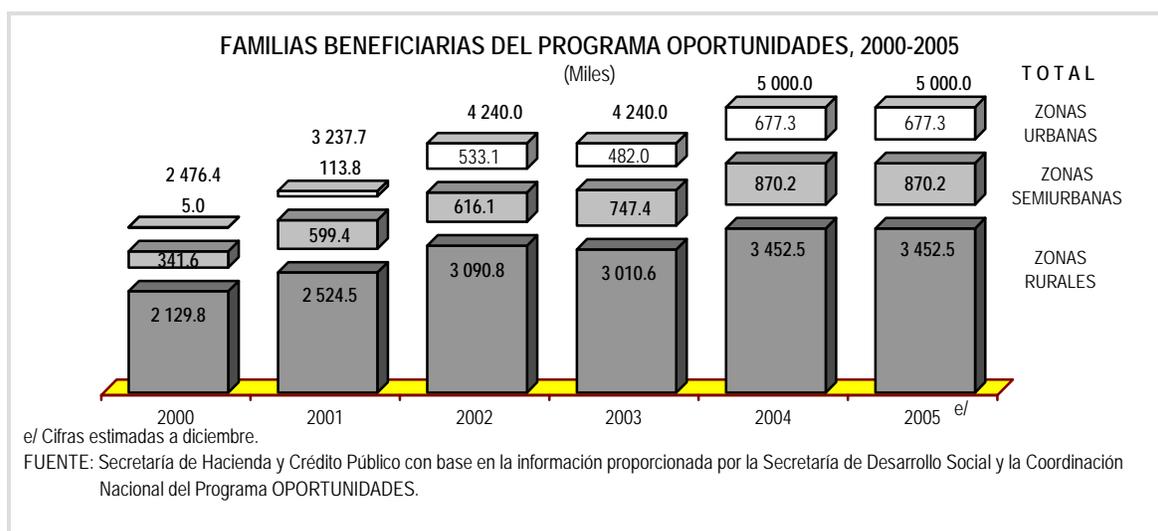
Las encuestas recogen información de una porción de la población de interés, dependiendo del tamaño de la muestra en el propósito del estudio. En una encuesta *bona fide*, la muestra no es seleccionada arbitrariamente o sólo de personas que se ofrecen como voluntarios para participar. La muestra es seleccionada de manera que cada persona en la población tenga una oportunidad cuantificable de ser seleccionada. De esta manera, los resultados pueden ser proyectados con seguridad de la muestra a la población mayor. La información es recogida usando procedimientos estandarizados de manera que a cada individuo se le hacen las mismas preguntas de forma similar. La intención de la encuesta no es describir los individuos particulares, sino obtener un perfil compuesto de la población.

Una encuesta acopia información de una muestra, y una muestra es habitualmente sólo una porción de la población bajo estudio. El estándar para quien hace encuestas es que los participantes individuales nunca puedan ser identificados al reportar los hallazgos. Todos los resultados de la encuesta deben presentarse en resúmenes, como tablas y gráficas estadísticas.

a) Los resultados oficiales en la instrumentación de programas sociales

En el cuarto informe de gobierno a nivel federal se dio cuenta de los avances realizados para abatir la pobreza, en especial se incluyeron los resultados de *Oportunidades*. Al respecto, se señaló que los mexicanos más necesitados son atendidos por el programa *Oportunidades* bajo un esquema de responsabilidades compartidas con la intención de

mejorar su alimentación, la asistencia a la escuela y su capacitación para aprender. *Oportunidades* ha sido reconocido por organizaciones internacionales y países como un exitoso modelo de desarrollo de capacidades humanas que pone a México a la vanguardia en el tema y que le abre al país la oportunidad de un porvenir más justo y equitativo. En mayo de 2005, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) otorgó un nuevo reconocimiento que se suma a los realizados por el Banco Interamericano del Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina, el Banco Mundial, el gobierno de China y otras 23 naciones que han expresado el interés de aplicar el programa *Oportunidades* como una práctica exitosa de política social⁷².



Además, en México *Oportunidades* recibió en noviembre de 2004, el premio Innova, que califica el compromiso social de las innovaciones en los procesos de operación de programas gubernamentales, por su sistema de incorporación de familias.

En 2004, el programa alcanzó la meta para este sexenio, al lograr una cobertura de 5 millones de familias, es decir, 25 millones de personas que viven en condiciones de pobreza extrema. A partir de 2005 se reporta el mismo número de familias, y los esfuerzos

⁷² Anexo del 5º Informe de gobierno, 2005.

esenciales se dedican a mejorar los beneficios que otorga *Oportunidades* bajo los principios de calidad en los servicios que proporciona y respeto a los beneficiarios.

Acorde con los compromisos adquiridos con la población con mayor rezago, en 2005, del total de familias beneficiarias, 69.1 por ciento pertenecen a zonas rurales, 13.5 por ciento a zonas urbanas, y 17.4 por ciento a zonas semiurbanas. La meta alcanzada permite asegurar que al menos el 96% de la población de los 386 municipios de más alta marginación del país recibe apoyos de *Oportunidades*⁷³.

En dicho informe se destaca que se continuó incorporando a las familias beneficiarias de *Oportunidades* al sistema financiero nacional para fomentar el ahorro y el acceso al crédito, así como para aumentar su patrimonio. Al cierre de 2004 se alcanzó la cifra de 1,211,000 familias que recibían apoyos en la modalidad de abono a cuenta a través del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), que significan 520 mil familias más que el año anterior (2003), y un incremento neto en las cuentas de 75%. Asimismo, al primer semestre de 2005, 104 mil jóvenes becarios que terminaron su bachillerato, y que participan en la plataforma Jóvenes con *Oportunidades*, han abierto cuentas bancarias, 50 mil más que las acumuladas al cierre de 2004.

Los resultados de la evaluación del programa *Oportunidades*, realizada por organismos no gubernamentales, revelan que los niños que viven en extrema pobreza y que consumen los suplementos alimenticios de *Oportunidades* están ganando peso y talla. Las niñas y los niños aumentan su presencia en la primaria y ahora terminan la educación secundaria.

En las zonas urbanas, el impacto del programa se tradujo en el aumento en la inscripción escolar de los niños y niñas de siete años de edad, de 13.3 y 7.7 por ciento, respectivamente; así como en la reducción en 23.7 por ciento de las tasas de abandono escolar de los jóvenes de 16 a 19 años de edad. En las zonas rurales el programa incrementó en alrededor de 33% la probabilidad de que los jóvenes entre los 12 y 14 años de edad transiten a la secundaria. En zonas rurales, debido a *Oportunidades*, los jóvenes de entre 15

⁷³ Ibidem.

y 18 años de edad alcanzaron un año adicional de escolaridad, lo que representa un incremento de 14 por ciento en el logro educativo. Las madres cuidan mejor su salud y la de su familia, consumen más y disponen de mejores alimentos para los suyos, e impulsan a los hijos a estudiar. Asimismo, mejoran modestamente las condiciones de su hogar y se están integrando activamente a la vida comunitaria.

Ahora bien, en cuanto a la implementación de *Oportunidades* a nivel estatal, puede señalarse que al instrumentarse el programa en el estado de Hidalgo se buscó mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema mediante el acceso a los servicios de calidad y la entrega de apoyos monetarios, para que el aprovechamiento escolar no se viera afectado por enfermedades o desnutrición ni por otros factores que dificultaran la asistencia escolar de los habitantes hidalguenses.

Hasta el 2005, a través del programa *Oportunidades* se benefició a 189 mil 728 alumnos de 179 mil 275 familias que pertenecen a 3 mil 487 localidades de los 84 municipios del estado de Hidalgo; a nivel primaria se beneficia a 108 mil 487 alumnos de 3 mil 25 escuelas; en nivel secundaria a 61 mil 886 estudiantes de 913 escuelas y del nivel medio superior a 18 mil 805 alumnos de 189 escuelas.

Programa de Desarrollo Humano <i>Oportunidades</i>		
Nivel de atención		
Año	Localidades	Familias (miles)
1999	2,665	109.7
2000	2,677	107.1
2001	3,120	104.6
2002	3,427	180.0
2003	3,487	179.3

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social Federal,
Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades*.

Con ello, se ejercieron recursos por 467 millones 893 mil pesos en los siguientes rubros: en alimentación, 211 millones 888 mil pesos; en educación, 255 millones 938 mil pesos y el

útiles escolares, una cantidad de 66 mil pesos.⁷⁴ En cuanto a la cantidad de personas beneficiadas, la cobertura del programa muestra de forma particularizada la manera en que se aplicaron los recursos.

Cobertura del programa <i>Oportunidades</i> (2003-2004)	
Municipios atendidos	84
Localidades atendidas	3,487
Familias activas	179,2757
Alumnos, educación básica	170,373
Alumnos, educación media superior	18,805
Recursos económicos aplicados (pesos)	
Alimentación	211,888,460
Educación	255,938,590
Útiles escolares	66,845
Total	467,893,895
Escuelas participantes	
Primaria	3,025
Secundaria	913
Media superior	189
Total	4,127
Fuente: Coordinación Estatal del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Hidalgo.	

⁷⁴ 5º Informe de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo.

Por otro lado, el programa *Por ti, por tú comunidad* dependiente del gobierno del estado de Hidalgo, considera como resultados los que se enumeran en las siguientes gráficas. La evaluación del programa da por exitosa una medida de *Por ti, por tú comunidad* cuando a juicio de los servidores públicos que implementan el programa, éste ya cumplió su objetivo en la comunidad. En la primer etapa de implementación del programa que incluyó 56 comunidades se alcanzaron levantar diversas banderas blancas. En relación a las comunidades de esta investigación, Chapulhuacán y Pisaflores, el programa *Por ti, por tú comunidad* realizó las siguientes actividades en el periodo del año 2002 al año 2004. Vale señalar que no se cumplió con una cobertura del 100% en todas las tareas del programa, sino sólo un avance importante en algunas de ellas. Considérese la siguiente tabla:

Municipio	Localidad	Población	Agua	Drenaje	Energía eléctrica	Pisos
Chapulhuacán	Cahuazas	695	90%	80%	85%	100%
	Iglesia vieja	723	90%	80%	95%	100%
	Tenango	405	90%	80%	98%	100%
Pisaflores	La Peña	418	88%	100%	95%	82%

Fuente: Logros, 5° informe de gobierno, Estado de Hidalgo 2005.

Posteriormente, en la segunda etapa de implementación del programa únicamente se realizaron acciones en el municipio de Pisaflores, dejando de lado a Chapulhuacán. Los resultados en Pisaflores de esta segunda etapa, no fueron del todo satisfactorios, pues no se llegó a levantar una bandera blanca en la comunidad de ‘Las Moras’, la obra faltante a la electricidad y pisos, siendo ésta última la que presentaba un rezago más significativo.

Municipio	Localidad	Población	Agua	Drenaje	Energía eléctrica	Pisos	Obra para levantar bandera
Pisaflores	Las Moras	612	100%	100%	95%	82%	Electricidad y pisos

Fuente: Logros, 5° informe de gobierno, Estado de Hidalgo 2005.

Genéricamente hablando, en relación a los programas sociales implementados por el gobierno del estado de Hidalgo, se tiene que algunos de los logros destacados que ha publicitado, son los siguientes:

- ✓ En apoyo a los programas sociales, se destinaron 2,254 millones de pesos lo que permitió concretar 3,599 obras y 7,308 acciones.
- ✓ En beneficio de la mujer indígena se apoyaron 79 proyectos productivos, a favor de más de 1,300 mujeres de 74 comunidades de 19 municipios.
- ✓ Con el programa de Atención a Comunidades Indígenas, se atendió a 1,102 comunidades localizadas en 38 municipios, con una inversión de más de 695 millones de pesos, lo que representó un incremento en la inversión del 12.4% respecto al ejercicio anterior.
- ✓ Con el Programa “To Kalli”, se beneficio a más de 5,500 familias con la construcción de pisos de concreto.
- ✓ Con el Programa de Atención a Pensionados, Jubilados y Adultos Mayores, se invirtieron 31.4 millones de pesos y se otorgaron más de 2,500 aparatos funcionales.
- ✓ Mediante el Programa de Atención Integral para Adultos Mayores, con una inversión de 20.3 millones de pesos, se realizó la rehabilitación y equipamiento de 6 Centros de Atención Integral para Adultos Mayores, en los municipios de Atitalaquia, Actopan, Pachuca, Tlahuelilpan, Tula y Tulancingo. Se adquirieron tres Unidades Móviles Geriátricas que brindan atención médica a los adultos mayores de las regiones con mayor grado de marginación.
- ✓ Con la creación de instancias municipales de atención a la mujer, se atendieron 336,280 mujeres.
- ✓ Con el Programa de Microcrédito Pro Mujer, se benefició a 6 mil mujeres, con una inversión de 9.5 millones de pesos.

- ✓ El Servicio TelMujer 075, cuenta ahora con cobertura estatal, lo que permite que más mujeres tengan acceso a este servicio.
- ✓ Con el Programa Estatal “Por Ti”, Leche para tu Familia se distribuyeron más de 2 millones de litros de leche con un importe de 9.8 millones de pesos y con la estrategia alimentaria se distribuyeron 29,600 despensas equivalentes a 385 toneladas de alimentos, por un valor de 4.4 millones de pesos, en beneficio de 7,400 hogares de 119 localidades del estado.⁷⁵

De esos logros, en ninguno de ellos se hace alusión al programa *Por ti, por tú comunidad* lo que hace pensar que el programa posiblemente no tuvo los resultados esperados. Por si fuera poco, la información que hay sobre los resultados de *Por ti, por tú comunidad* es tan pequeña que resulta difícil tener un panorama general sobre este programa.

2. El estudio de campo y la percepción de los beneficiarios de los programas

Para evaluar el impacto de los programas sociales, en esta investigación se elaboraron cinco cuestionarios distintos, mismos que fueron aplicados por quien suscribe este documento. Los cuestionarios fueron diseñados para ser contestados por madres de familia, quienes contestaron preguntas relacionadas con sus datos generales, datos situacionales, datos referenciales y preguntas de libre apreciación del programa. Mediante cada uno de esos rubros, se obtuvieron datos para definir el impacto de los programas en las familias y en la comunidad. Cabe destacar que los cuestionarios son distintos y particularizados para tener información fiable. Para evaluar el programa *Por ti, por tú comunidad* se elaboró un cuestionario específico que se aplicó en Pisaflores. En cambio, para medir el impacto de *Oportunidades* se elaboraron cuatro cuestionarios diferentes, uno destinado para las familias de Chapulhuacán beneficiarias del programa, así como otro para familias que no

⁷⁵ Logros, 5º informe de gobierno, Estado de Hidalgo 2005.

recibieron apoyos; en el municipio de Pisaflores se realizaron las encuestas de forma similar, una para quienes recibieron apoyo y otra para quienes fueron excluidos.

En el presente apartado se hace una referencia detallada de los resultados de esos cuestionarios, lo que permitirá evaluar el impacto de los programas en las personas de las comunidades, independientemente de los resultados oficiales.

En consonancia con lo anterior, para conocer de propia mano cuál ha sido el impacto de los programas sociales de combate a la pobreza en los municipios de Chapulhuacán y Pisaflores, se llevó a cabo un estudio de campo detallado en dichas comunidades. Al discurrir acerca de cuál sería el planteamiento metodológico adecuado para recopilar información, surgieron algunas dudas respecto al que sería mejor acogido por la población objetivo. En concreto, se buscó atender los siguientes aspectos: las personas no tienen el tiempo suficiente para una entrevista o no desean relacionarse con el entrevistador, y las respuestas o comentarios podrían ser ambiguos y no arrojar la información requerida; por ello, se decidió realizar una evaluación que retomara los aspectos sustantivos y adecuados de esas dos metodologías —entrevista y encuesta— para nuestro objeto de estudio.

Después de considerar que preguntas serían las convenientes para evaluar el impacto de los programas sociales, se optó por realizar dos evaluaciones en cada uno de los municipios —Chapulhuacán y Pisaflores—. A pesar de que en términos generales evaluaciones son parecidas, contienen preguntas específicas que permiten obtener información concreta.

En total se realizaron 108 evaluaciones, éstas se realizaron en un objetivo determinado, por lo que pese a que el universo es pequeño, la información es sumamente ilustrativa. En el municipio de Chapulhuacán se realizaron dos evaluaciones distintas del programa “Oportunidades”, una de ellas se aplicó en familias beneficiadas, mientras que la otra se realizó con familias NO beneficiadas por dicho programa. En el municipio de Pisaflores también se realizaron dos evaluaciones, la primera de ellas evaluó el programa “Por ti, por tú comunidad”, y se aplicó a familias pertenecientes a la comunidad de “Las Moras” —no debe olvidarse que ese programa está orientado a cubrir necesidades sociales en

comunidades, y no se orienta a personas o familias en particular—; y, la segunda evaluación se llevó a cabo en familias no beneficiarias del programa “Oportunidades”. Para ilustrar lo anterior, considérese lo siguiente:

Chapulhuacán:

1. Evaluación aplicada en familias beneficiadas del programa “Oportunidades”, y
2. Evaluación aplicada en familias NO beneficiadas del programa “Oportunidades”.

Pisaflores:

1. Evaluación aplicada en la comunidad de Las Moras, respecto del programa “Por ti, por tú comunidad”,
2. Evaluación aplicada en familias beneficiadas del programa “Oportunidades”, y
3. Evaluación aplicada en familias NO beneficiadas del programa “Oportunidades”.

Cabe señalar que el carácter específico de las evaluaciones implicó la dificultad de hallar personas que cubrieran con el perfil solicitado, y que aparte estuvieran dispuestas a brindar información. Por ese motivo, se modificaron los planes iniciales para llevar a cabo el estudio de campo, pues si en un inicio se contempló realizar una mayor cantidad de evaluaciones, finalmente, se consideró que la información debía valorarse por estar apegada a la realidad, dejando de lado los aspectos cuantitativos. Las preguntas que se realizaron se encuentran en el **anexo 1**.

b) La interpretación de los resultados en el estudio de caso

Pese a que metodológicamente podría haber sido conveniente realizar un mayor número de encuestas, logísticamente eso no se pudo llevar a la práctica debido a la renuencia de las personas por contestar, así como por el tiempo que era necesario para dar respuesta a la encuesta. La siguiente tabla muestra la proporción de encuestas que se realizaron en los dos municipios seleccionados:

TABLA DE APLICACIÓN DE ENCUESTAS “OPORTUNIDADES”			
MUNICIPIO	BENEFICIADOS	NO BENEFICIADOS	TOTAL
Pisaflores	30	26	56
Chapulhuacán	32	20	52
TOTAL	62	46	108

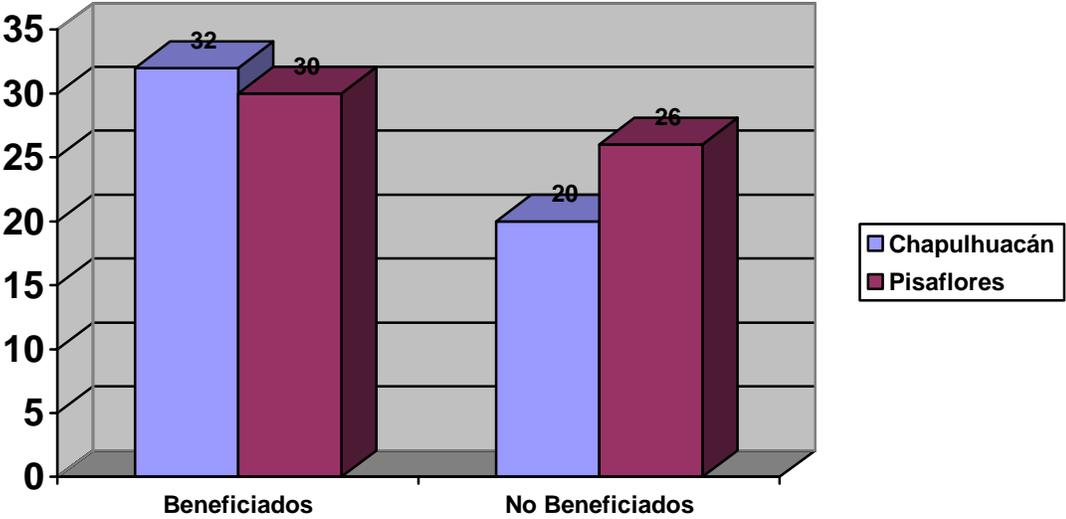
Por consiguiente, si bien no se llevaron a cabo un número considerable de encuestas, dada la amplitud y extensión de los cuestionarios, la información que se desprendió fue sumamente valiosa. En ambos municipios, en Chapulhuacán y Pisaflores se aplicaron casi el mismo número de encuestas, en el primero, en Chapulhuacán, se aplicaron 52; mientras que en Pisaflores fueron 56 correspondientes al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En lo que respecta al programa Por ti, por tú comunidad solamente se aplico en la comunidad de Las Moras, siendo esta localidad donde se presentaban según los resultados oficiales mayor avance en las obras; la cantidad de cuestionarios fue de 30. Entre los dos municipios, se aplicaron 138 encuestas. Para confirmar, considérese la siguiente exposición de los municipios:

Tipos de programas que se están estudiando { * Programa Por Tu Comunidad (30)
 * Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (108)

De las 108 encuestas que se realizaron correspondientes al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, la proporción de familias beneficiadas consultadas es mayor que la de NO beneficiadas. Esto se debió a que el objetivo —de las encuestas a familias no beneficiadas— era dar un marco de referencia y comparación, a partir del cual se pudiera evaluar y determinar el impacto del programa en las familias y en la comunidad. A su vez, el mayor número de encuestas a familias beneficiadas tuvo como intención aportar datos consistentes y suficientes para tener una muestra representativa.

Otro aspecto de suma importancia que salta a la vista, es que en ambos municipios la proporción de encuestas es prácticamente la misma, lo que ayuda para indicar con exactitud la situación tanto en Chapulhuacán como en Písaflres. Lo anteriormente señalado se encuentra representado gráficamente en el siguiente cuadro:

Gráfica 1. Familias Beneficiadas y No Beneficiadas según encuestas



Esta gráfica es sumamente ilustrativa de la situación en la aplicación de las encuestas en ambos municipios. A final de cuentas, las dos —encuestas— muestran el trabajo de campo que se empleó para evaluar los programas de combate a la pobreza, y pese a que los rubros de los programas son variados, con estas encuestas se tiene una idea precisa acerca del desempeño de estos programas.

En relación a lo anterior, no debe olvidarse que para poder evaluar los programas se requería un medio de referencia fiable. Debido a que los resultados oficiales no eran confiables, y que no hubo una evaluación anterior a la instrumentación de los programas, se optó por llevar a cabo preguntas de percepción y referencia social, con base en las cuales ubicar el avance real de los programas. Por eso, aunque algunas preguntas parecieran idénticas o reiterativas, no lo son porque aportan y confirman datos.

c) La muestra que se utilizó para determinar las encuestas tiene como antecedentes metodológicos, los siguientes aspectos:

Independientemente del proceso que se sigue para recolectar datos, fue necesario hallar una estrategia para decidir qué unidades debían medirse e incluirse en el estudio y cuáles no. Dicho proceso de selección es llamado muestreo. En sentido amplio, el muestreo es un proceso que se compone por dos aspectos: a) el proceso de selección que indica cómo deben elegirse las observaciones o los elementos individuales y, b) la forma de realizar inferencias a partir de las características de los elementos para hacerlas extensivas a toda la población. Dichos procesos se encuentran interrelacionados.

Antes que nada, se debe considerar que el muestreo en esta investigación se debió a que realizar un censo es técnicamente imposible o impracticable (por el tiempo, dinero y logística). Ante ello, el muestreo permitió emitir una declaración inferencial acerca de la población de la que se extrajo la muestra.

El primer aspecto que se consideró al extraer la muestra fue cómo seleccionarla. La muestra o selección se basó en un procedimiento de muestreo aleatorio. Una opción para realizar lo anterior, es lo que se denomina como muestra probabilística, pero como todas las personas (con la condición de que fueran beneficiarios o no beneficiarios según la encuesta que se les aplicara) tienen igual probabilidad de incluirse en la muestra, también se le conoce como muestra aleatoria simple. El uso de dicha muestra permite calcular la precisión de la estadística que se desea estimar.

El proceso que se siguió para obtener la muestra aleatoria simple, implicó cuatro pasos:

1. Enumerar los elementos de la población de 1 a N .
2. Decidir el tamaño de la muestra requerido.
3. Con una tabla, seleccionar n números uniformes entre 1 y N .
4. Escoger los elementos indicados por los n números aleatorios y realizar la encuesta.

El procedimiento para seleccionar la muestra fue generar listas de 30 números aleatorios (correspondientes a un habitante de la comunidad) entre 1 y 150. En el caso que nos ocupa se llevó a cabo un procedimiento de selección de muestras con reemplazo. Además, hay diversos aspectos que sustentan la validez de la muestra, tales como el universo, la población y la muestra. En el caso del *universo*, hacemos referencia a los habitantes de los municipios en cuestión (Chapulhuacán y Písaflres); en relación a la *población*, lo hacemos en torno a las personas que son beneficiarias de los programas sociales (Oportunidades y/o Por ti, por tú comunidad) y, en la *muestra*, hacemos referencia a la cabeza de la familia (mujeres).

Debido a que dicha selección es sumamente específica, el porcentaje escogido es representativo del total del *universo*, pues no todos los habitantes son beneficiarios del programa, ni todos los beneficiarios son la cabeza de una familia. Por último, en el caso de la selección de habitantes no beneficiados, aunque la *población* es mayor la *muestra* se mantiene por cuestiones de corresponsabilidad con la muestra de habitantes beneficiados.

En ambos casos se preseleccionó una serie de localidades por municipio de acuerdo a su ubicación geográfica, con el objetivo de considerar las comunidades más lejanas de la cabecera municipal, partiendo del hecho de solamente contar con un número de beneficiarios por comunidad. De acuerdo a la información obtenida mediante una solicitud de información pública realizada a la Delegación Estatal del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, no se logró obtener el padrón de beneficiarios lo que sin duda hubiera facilitado el trabajo de campo. Las condiciones de la aplicación de las encuestas fue compleja, debido principalmente a la intervención de la figura del delegado municipal en la comunidad. El temor a contestar la encuesta (sin el conocimiento o consentimiento del delegado) impidió aplicar un mayor número de encuestas. Cuando se logró platicar con los delegados en las comunidades, en el mejor de los casos se mostraron renuentes hacia el trabajo que realizaba, por lo que aún habiendo localizado mi objetivo no se pudo concretar la obtención de información. Para el caso de Chapulhuacán se seleccionaron 30 localidades, logrando en 20 de ellas la obtención de información. En ese lugar, el potencial universo era de 708 familias beneficiadas. En lo que respecta a Písaflres fueron preseleccionadas igual

número de localidades (30) obteniendo resultados en 19 de ellas de un universo de 703 familias beneficiadas.

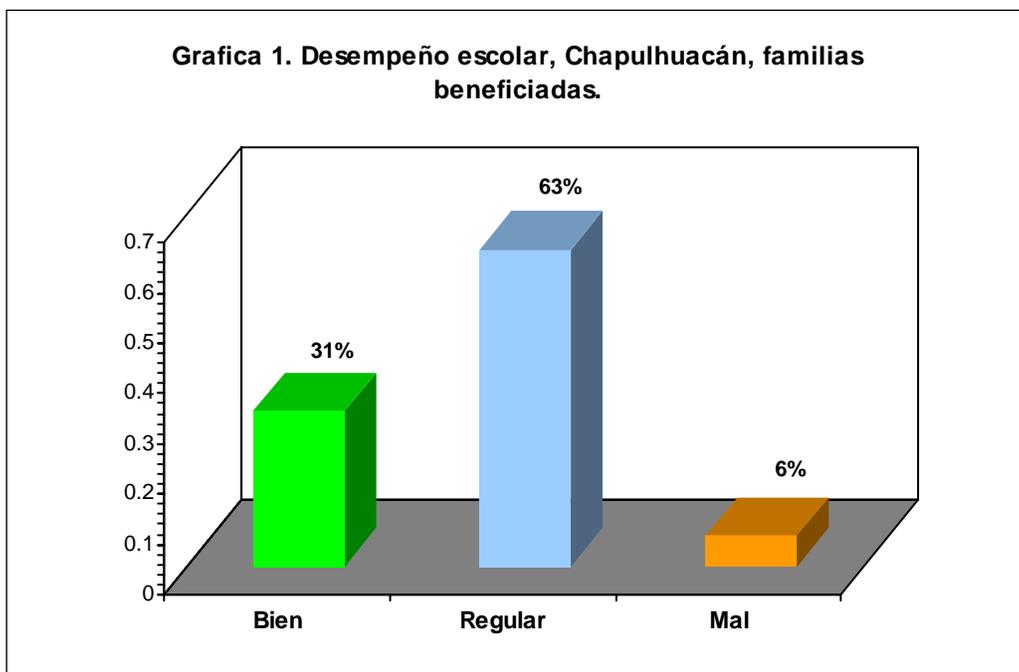
d) Evaluación aplicada en familias beneficiadas y NO beneficiadas del programa Oportunidades en Chapulhuacán.

En la evaluación aplicada a familias beneficiadas se aplicaron 32 encuestas, las cuales estuvieron destinadas sólo a personas que recibían apoyo de Oportunidades. Cada una de estas evaluaciones constaron de varios reactivos —están señalados anteriormente—, en donde se evalúan distintos aspectos de los programas sociales.

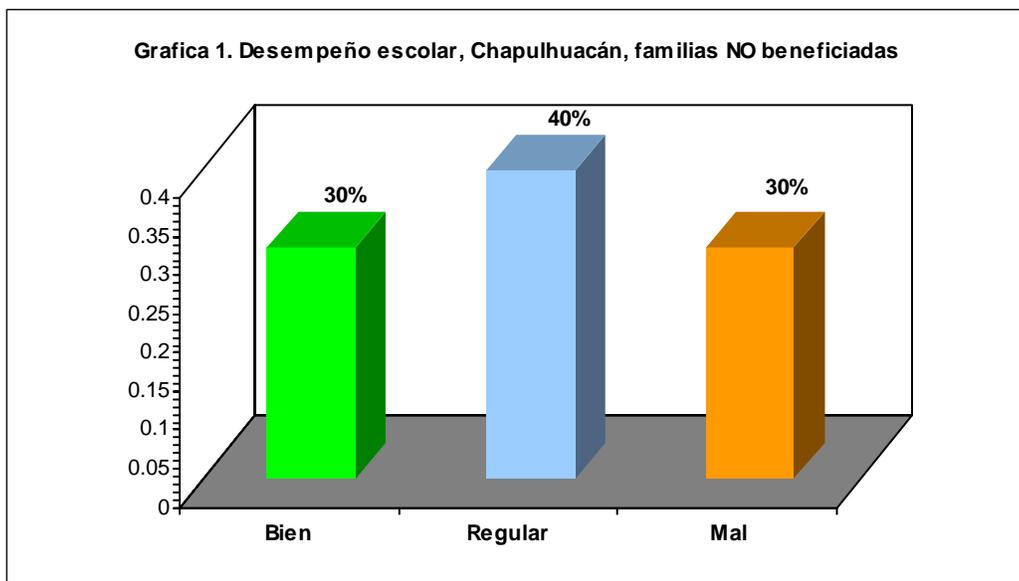
En el caso de las familias que no recibieron apoyo en el municipio de Chapulhuacán por parte del programa Oportunidades, también se realizaron encuestas, no debe olvidarse que dichas encuestas tienen un objetivo referencial. A través de ello, se pretende determinar la percepción de avance del programa.

En este caso, se llevaron a cabo 20 encuestas. Aunque son menores en comparación con las encuestas a quienes si recibieron apoyo, son las necesarias para ubicar cuál es la situación de esas familias en contraste con quienes si han recibido apoyo. De esta manera, si las respuestas arrojan datos similares, eso significara que el impacto del programa no habrá sido significativo. En éste último aspecto radica la importancia de esas encuestas. En definitiva, las encuestas a familias NO beneficiadas son esenciales.

Se incluyen primero las familias beneficiadas, para que posteriormente las graficas de los NO beneficiados puedan comprenderse a cabalidad. También, debe aclararse de antemano, no todas las preguntas se encuentran graficadas, sino únicamente aquellas que se consideraron significativas. Las demás no fueron soslayadas, fueron consideradas para las conclusiones y las propuestas. Es decir, se contemplaron los resultados, pero no se valoraron de igual forma en términos descriptivos.



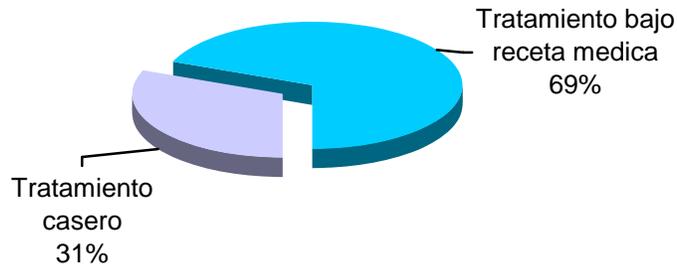
Grafica 1. El 63% de los niños tienen un desempeño escolar regular, el 31% de los niños tienen un desempeño bueno, y el 6% su desempeño es malo.



Gráfica 1 A.- El 40% de los niños de las familias encuestadas tienen un desempeño escolar regular, y el 30% de los casos, los niños tienen un mal desempeño escolar.

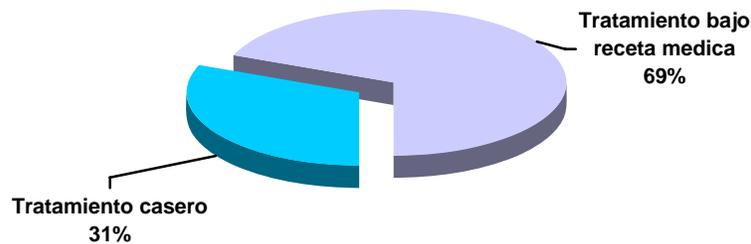
Las diferencias entre las familias beneficiadas y las no beneficiadas del programa Oportunidades en este rubro es significativa en más de 20 puntos porcentuales en los alumnos regulares y con mal desempeño escolar.

Grafica 2. Tratamiento que reciben los miembros de la familia cuando se enferman, Chapulhuacán, familias beneficiadas.



Grafica 2. En el 69% de las familias encuestadas cuando un miembro de la familia se enfermó usaron tratamiento bajo receta médica, mientras que el otro 31% utilizó un tratamiento casero para combatir la enfermedad.

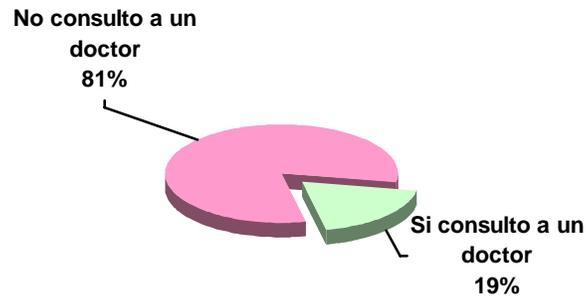
Grafica 2. Tratamiento que reciben los miembros de la familia cuando se enferman, Chapulhuacán, familias NO beneficiadas.



Gráfica 2 A.- El 70% de las familias encuestadas cuando un miembro de la familia se enfermó usaron tratamiento bajo receta médica, el restante 30% utilizó tratamientos caseros para el tratamiento de la enfermedad.

La variación en este punto es muy estrecha, lo que implica que las personas beneficiadas tanto las no beneficiadas del programa Oportunidades cuando se enferman regularmente tratan sus enfermedades bajo receta médica.

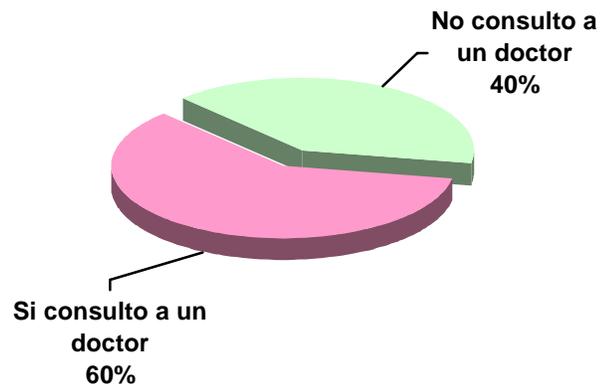
Grafica 3. Madres de familia que consultaron a un doctor durante su embarazo.



Montaño, Agustín, *Manual de Administración Municipal*, Trillas, México 1990, Pág. 9.

Grafica 3. Más del 80% de las madres de familia apoyadas por el programa Oportunidades acudió a recibir atención médica durante su embarazo. El restante 19% no acudió al médico durante su embarazo.

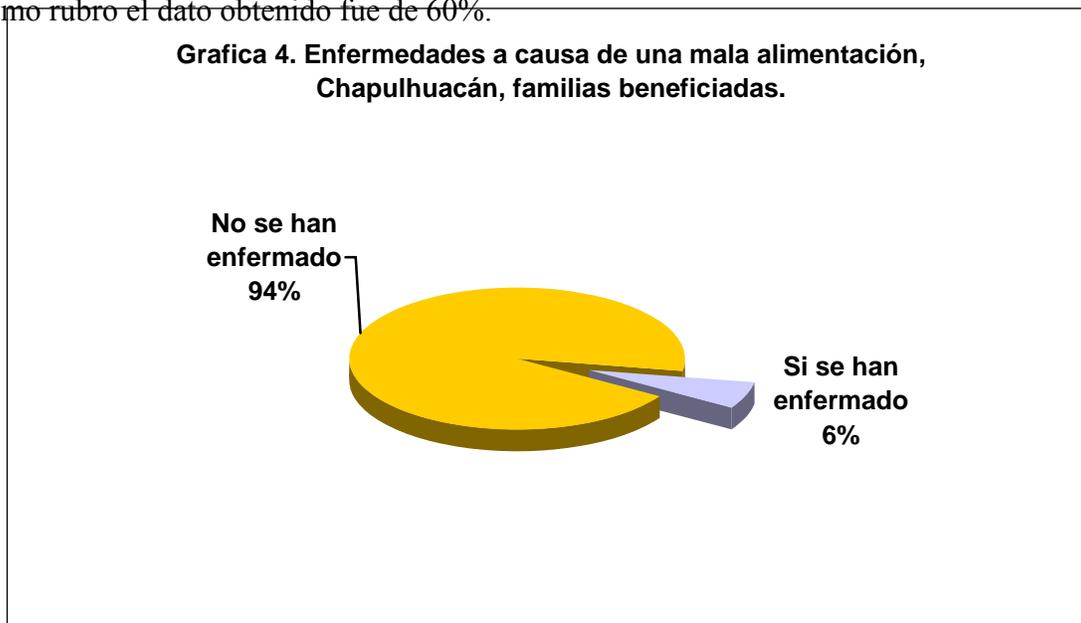
Grafica 3 A. Madres de familia que consultaron a un doctor durante su embarazo, Chapulhuacán, familias NO beneficiadas.



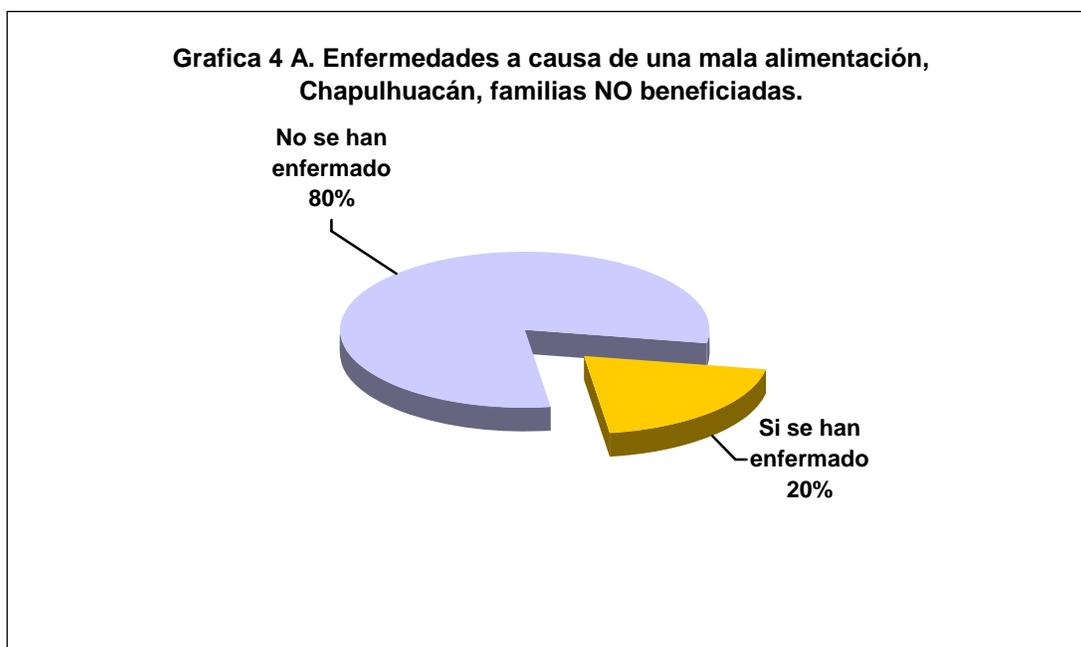
Grafica 3 A. En el 60% de los casos, las madres de familia encuestadas acudieron al médico durante su embarazo; mientras que el restante 40% no acudió a recibir atención médica.

La grafica 3 presenta datos relevantes al registrar que 81% de las madres beneficiarias del programa Oportunidades durante su proceso de embarazo acudieron al doctor, por lo que

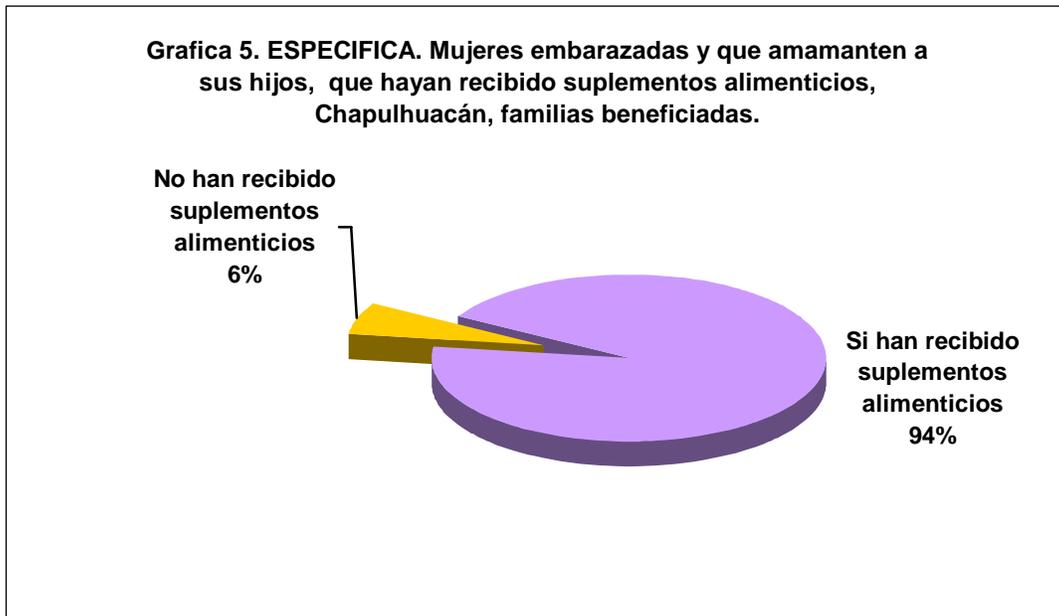
existe una diferencia significativa con las madres no beneficiarias del programa que en el mismo rubro el dato obtenido fue de 60%.



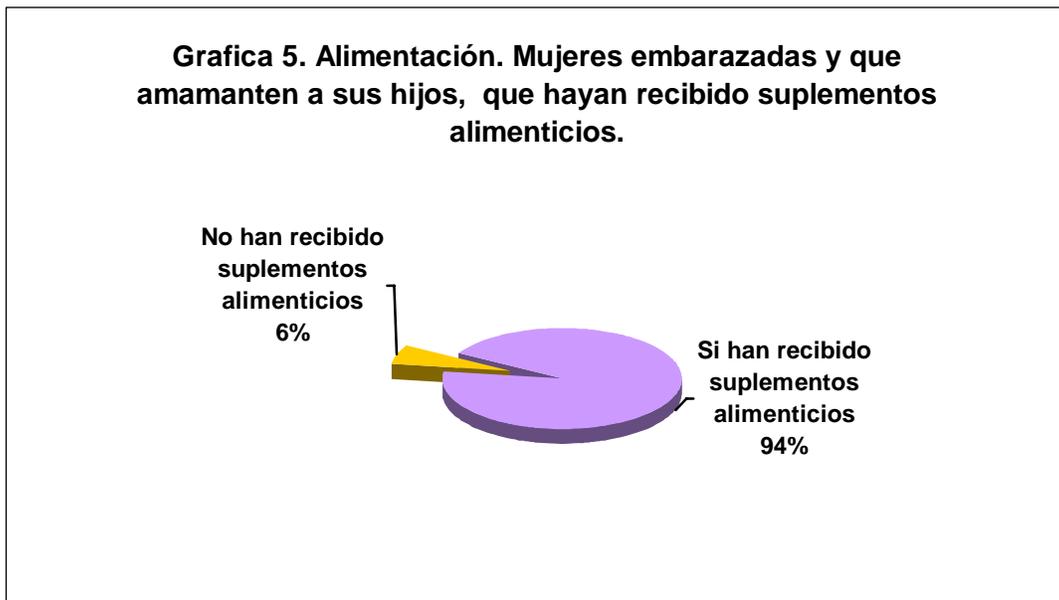
Grafica 4. El 94% de las familias apoyadas por el programa Oportunidades no se ha enfermado a causa de una mala alimentación, en tanto que el 6% de las familias considera que si se han enfermado a causa de la mala alimentación.



Grafica 4 A. El 80% de los miembros de las familias encuestadas considera no se han enfermado a causa de una mala alimentación, mientras que el restante 20% de las familias considera que si se ha enfermado a causa de una mala alimentación. Nota: el 100% de las familias encuestadas considera que su situación económica mejoraría si recibieran ayuda gubernamental, como en el caso de Oportunidades.



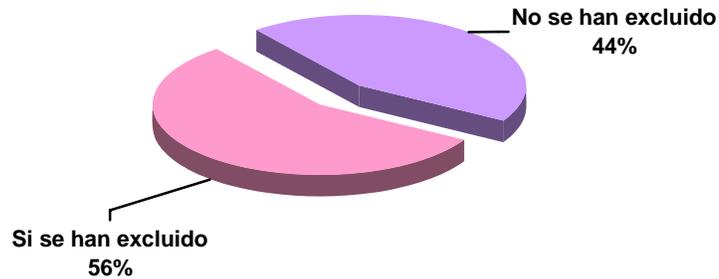
Grafica 5. El 94% de las mujeres embarazadas y que se encuentran amamantando a sus hijos han recibido suplementos alimenticios, mientras que el 6% restante no ha recibido suplementos alimenticios.



Grafica 5 A. El 90% de las familias encuestadas piensa que las familias que reciben apoyo de Oportunidades se enferman meno, y otro 10% piensa que no se enferman menos.

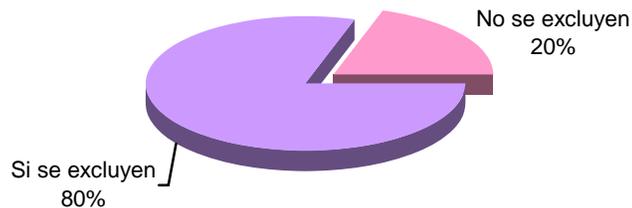
Es importante que el 100% de las familias beneficiada reciban los suplementos alimenticios, factor que sin duda ayuda a obtener una mejor alimentación y por ende menos enfermedades.

Grafica 6. Percepción de si se han excluidos a otras familias igual a más pobres que las que están apoyadas por el programa Oportunidades, Chapulhuacán, familias beneficiadas.



Grafica 6. El 56% de las familias encuestadas considera que se han excluido familias igual o más pobres que la suya, para recibir apoyo del programa Oportunidades. El restante 44% considera que no se han excluido a otras familias del programa Oportunidades.

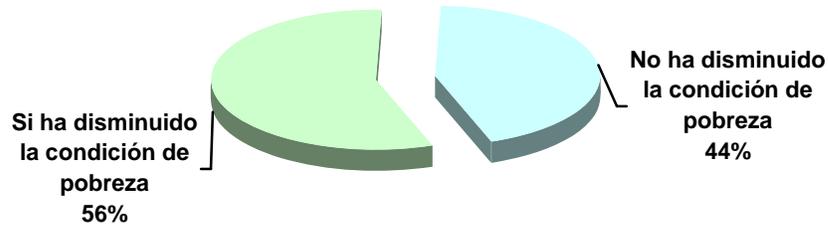
Grafica 6 A. Percepción sobre la exclusión de familias igual o más pobres que las que reciben beneficios para recibir atención de Oportunidades, Chapulhuacán, familias NO beneficiadas.



Grafica 6 A. El 80% de las familias encuestada consideran que si se excluyen a las familias igual o más pobres para recibir atención de Oportunidades, el otro 20% considera que no se excluyen.

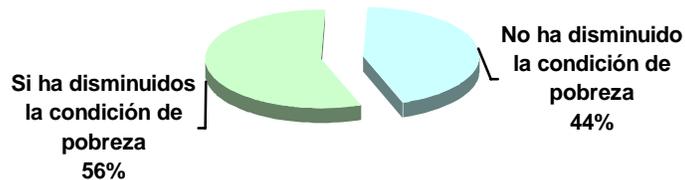
Es importante el aspecto mencionado en las graficas representadas, la exclusión de personas igual o más pobres que las beneficiadas del programa Oportunidades es de suma relevancia, lo que conlleva a pensar en la ampliación del programa con el fin de cubrir a toda la población ubicada dentro de los parámetros establecidos para ser beneficiarios del programa.

Grafica 7. Percepción sobre disminución de la condición de pobreza a partir del programa Oportunidades, Chapulhuacán, familias beneficiadas.



Grafica 8. El 56% de las familias considera que su condición de pobreza ha disminuido por el apoyo recibido del programa Oportunidades, y el otro 44% considera que su condición de pobreza no ha disminuido, sino que permanece igual.

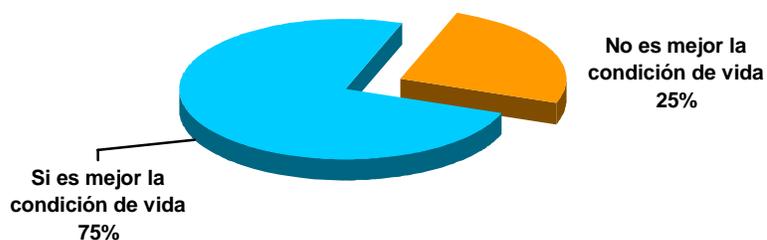
Grafica 8. Disminución de la condición de pobreza a partir del programa Oportunidades.



Grafica 7. El 90% de las familias encuestadas considera que desde la puesta en marcha del programa Oportunidades la situación de pobreza ha disminuido para las familias que reciben apoyo. El restante 10% considera que su situación de pobreza no ha disminuido.

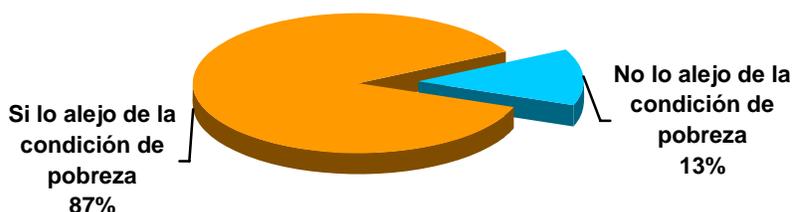
La percepción sobre la disminución de la condición pobreza es importante en las familias no beneficiadas (96%) mientras que las familias beneficiadas solamente un 56% consideran que si ha disminuido su condición de pobreza.

Grafica 8. ESPECÍFICA. Condición de vida de quienes reciben apoyo de Oportunidades en comparación de quienes no reciben apoyo, Chapulhuacán, familias beneficiadas.



Grafica 8. El 75% de las familias considera que su condición de vida es mejor en comparación con las familias que no reciben apoyo del programa Oportunidades. El 25% piensa que su condición de vida no es mejor que las familias que no reciben apoyo de Oportunidades.

Grafica 8 A. ESPECÍFICA. Percepción de mejora a partir del apoyo del programa Oportunidades, Chapulhuacán, familias NO beneficiadas.



Grafica 8 A. El 50% de las familias encuestas considera que su situación económica habría cambiado poco si hubieran recibido el apoyo del programa Oportunidades. El 40% considera que su situación económica habría cambiado mucho, y el otro 10% considera que su situación económica seguiría igual.

Es importante mencionar como el 75% de las familias beneficiadas considera que sus condiciones de vida han mejorado a raíz de su inclusión como beneficiario del programa Oportunidades, mientras que las familias no beneficiadas consideran que de ser beneficiarias del programa su condición de pobreza sería relativamente la misma.

e) Pisaflores. Evaluación aplicada en familias beneficiadas y NO beneficiadas del programa Oportunidades.

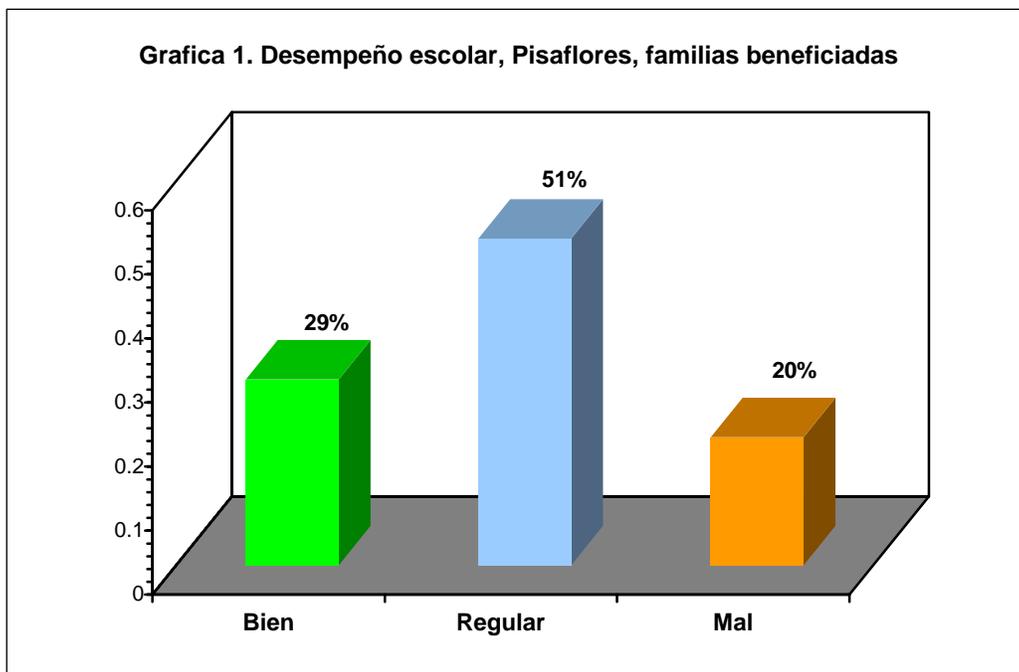
En Pisaflores se aplicó la evaluación, en primer termino, a 30 familias beneficiadas, las cuales estuvieron destinadas sólo a personas que recibían apoyo de Oportunidades. Cada una de estas evaluaciones constaron de varios reactivos (anexo 1) se evalúan distintos aspectos de los programas sociales.

Se incluyen primero las familias beneficiadas, para que posteriormente las graficas de los NO beneficiados puedan comprenderse a cabalidad. También, debe aclararse de antemano, no todas las preguntas se encuentran graficadas, sino únicamente aquellas que se consideraron significativas. Las demás no fueron soslayadas, fueron consideradas para las conclusiones y las propuestas. Es decir, se contemplaron los resultados, pero no se tomaron en cuenta en términos descriptivos.

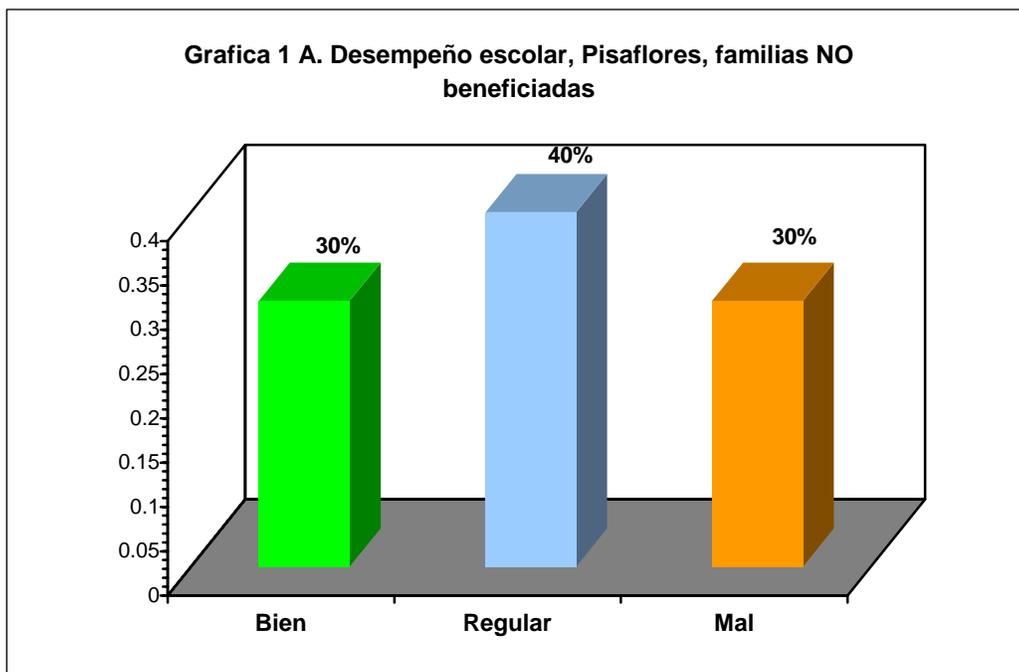
Por último, se realizaron 26 evaluaciones en el municipio de Pisaflores respecto de familias no beneficiadas con el programa Oportunidades. El objetivo de esta muestra es tener un marco de comparación con lo que acontece en Chapulhuacán. Al respecto, puesto que la consideración en un sólo municipio puede ser imprecisa, las evaluaciones en Pisaflores coadyuvan a convalidar los resultados obtenidos en Chapulhuacán.

Pese a que las preguntas eran similares a las que se efectuaron en Chapulhuacán, en este caso los resultados dieron cuenta de una situación de pobreza y desesperanza mayor, lo que indica que el programa se desempeña de forma diferenciada en diversas situaciones y lugares. Los motivos por los cuales el desempeño e impacto es distinto, son ajenos al objetivo de esta investigación, empero están íntimamente ligados por las condiciones socioeconómicas particulares de cada municipio.

La presentación de las gráficas considera primeramente las correspondientes a las familias beneficiadas y posteriormente su contraparte correspondiente a familias no beneficiadas con el objetivo de contar con una visualización que permita la comparación de datos.



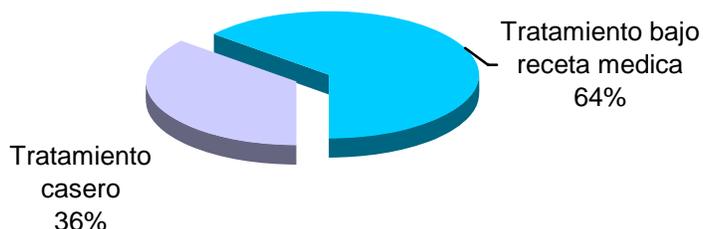
Grafica 1. El 51% de los niños tienen un desempeño escolar regular, el 29% de los niños tienen un desempeño bueno, y un 20% su desempeño es malo.



Grafica 1 A. El 40% de los niños de las familias encuestadas tienen un desempeño escolar regular, y en el 30% de los casos, los niños tienen un mal desempeño escolar.

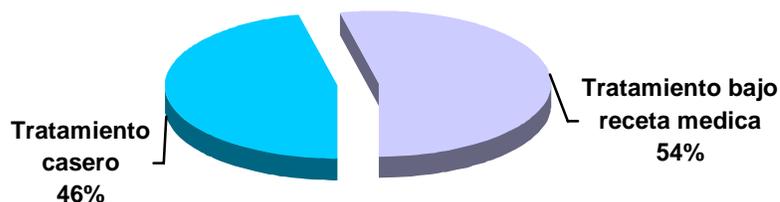
Los porcentajes obtenidos en las familias no beneficiadas de Pisaflores son similares a los obtenidos en Chapulhuacán, sin embargo en el desempeño de las familias beneficiadas el mal desempeño escolar de 6% en Chapulhuacán en Pisaflores observamos un crecimiento al 20%.

Grafica 2. Tratamiento que reciben los miembros de la familia cuando se enferman, Pisaflores, familias beneficiadas.



Grafica 2. El 64% de las familias encuestadas cuando un miembro de la familia se enfermó usaron tratamiento bajo receta médica, el restante 36% utilizó un tratamiento casero para el tratamiento de la enfermedad.

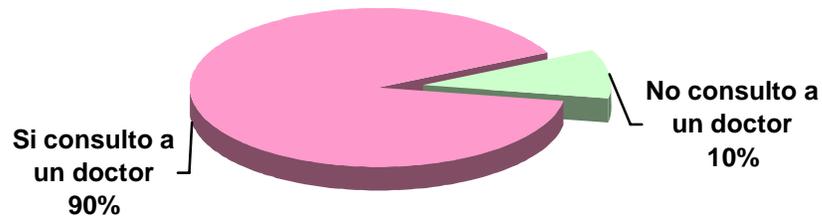
Grafica 2. Tratamiento que reciben los miembros de la familia cuando se enferman, Chapulhuacán, familias NO beneficiadas.



Gráfica 2 A.- El 54% de las familias encuestadas cuando un miembro de la familia se enfermó usaron tratamiento bajo receta médica, el restante 46% utilizó tratamientos caseros para combatir la enfermedad o se automedica.

El porcentaje de personas que se atienden bajo receta médica es más elevado entre las familias beneficiarias del programa Oportunidades (64%) contra un 54% de las familias no beneficiarias, una diferencia de 10 puntos porcentuales en relación a las familias beneficiadas que se tratan su enfermedad bajo receta médica.

Grafica 3. Madres de familia que consultaron a un doctor durante su embarazo, Pisaflores, familias beneficiadas.



Grafica 3. Un 90% de las madres de familia apoyadas por el programa Oportunidades acudió a recibir atención médica durante su embarazo mientras que el 10% no acudió al médico durante su embarazo.

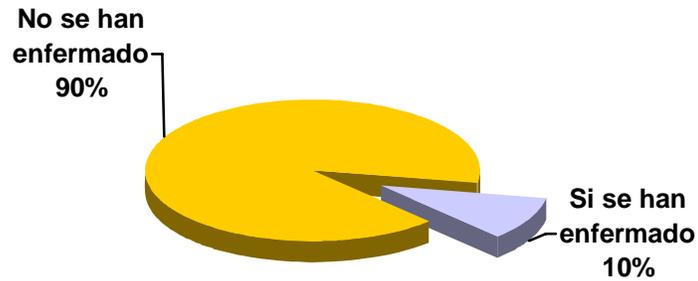
Grafica 3. Madres de familia que consultaron a un doctor durante su embarazo, Pisaflores, familias NO beneficiadas.



Grafica 3 A. La mitad de las madres de familia encuestadas acudieron al médico durante su embarazo, la mitad restante no acudió a recibir atención médica.

La diferencia entre las madres de familias beneficiarias del programa Oportunidades y las no beneficiarias, es importante en relación a las consultas médicas realizadas durante el periodo de embarazo.

Grafica 4. Enfermedades a causa de una mala alimentación, Pisaflores, familias beneficiadas.



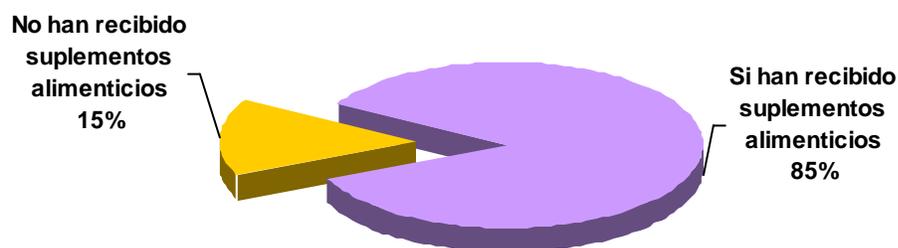
Grafica 4. El 90% de las familias apoyadas por el programa Oportunidades no se ha enfermado a causa de una mala alimentación, mientras que el 10% de las familias considera que si se han enfermado a causa de la mala alimentación.

Grafica 4 A. Enfermedades a causa de una mala alimentación, Pisaflores, familias NO beneficiadas.



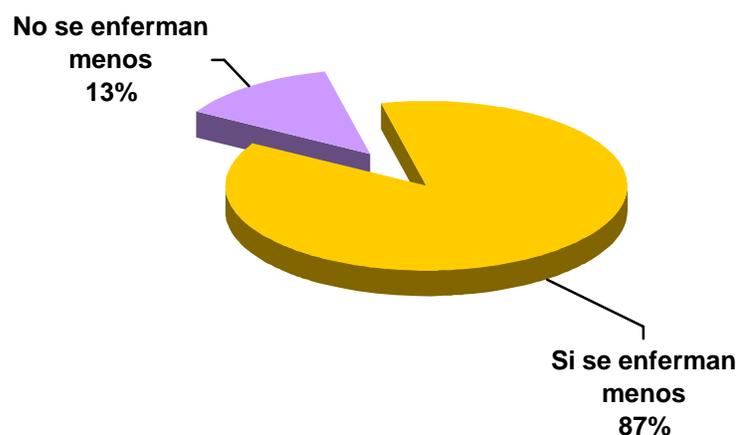
Grafica 4 A. En más del 50% de las familias un miembro se ha enfermado a causa de la mala alimentación.

Grafica 5. ESPECIFICA. Mujeres embarazadas y que amamanten a sus hijos, que hayan recibido suplementos alimenticios, Pisaflores, familias beneficiadas.



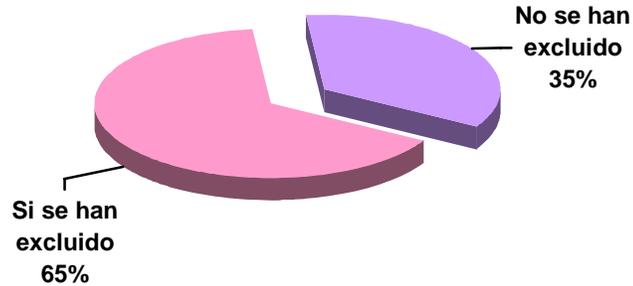
Grafica 5. El 85% de las mujeres embarazadas y que se encuentran amamantando a sus hijos han recibido suplementos alimenticios, mientras que el 15% restante no ha recibido suplementos alimenticios, porcentaje mayor al observado en Chapulhuacán.

Grafica 5 A. ESPECÍFICA. Percepción acerca de las familias que reciben apoyo del programa Oportunidades, Pisaflores, familias NO beneficiadas.



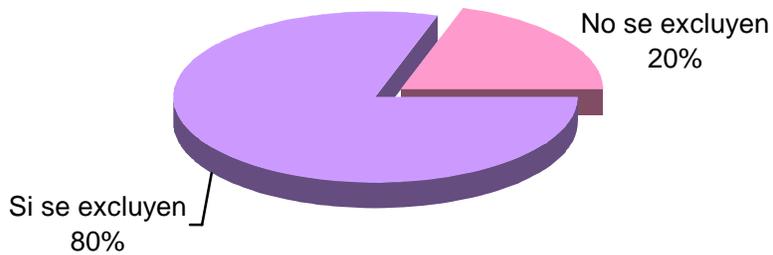
Grafica 5 A. El 87% de las familias encuestadas piensa que las familias que reciben apoyo de Oportunidades se enferman menos, y otro 13% piensa que no se enferman menos. Datos concordantes con los registrados en Chapulhuacán.

Grafica 6. Percepción de si se han excluidos a otras familias igual a más pobres que las que están apoyadas por el programa Oportunidades, Pisaflores, familias beneficiadas.



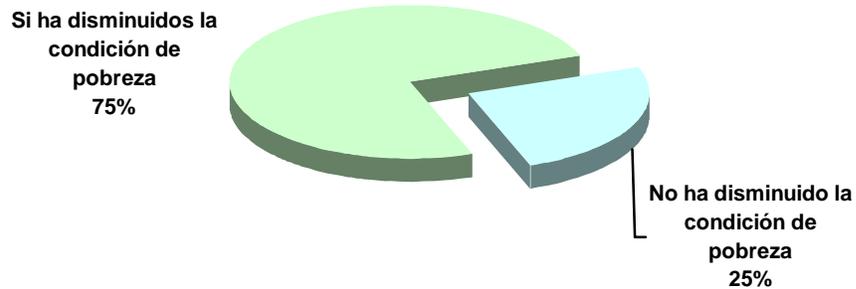
Grafica 6. El 65% de las familias encuestadas considera que se han excluido familias igual o más pobres que la suya, para recibir apoyo del programa Oportunidades. El restante 35% considera que no se han excluido a otras familias del programa Oportunidades.

Grafica 6 A. Percepción sobre la exclusión de familias igual o más pobres que las que reciben beneficios para recibir atención de Oportunidades, Pisaflores, familias NO beneficiadas.



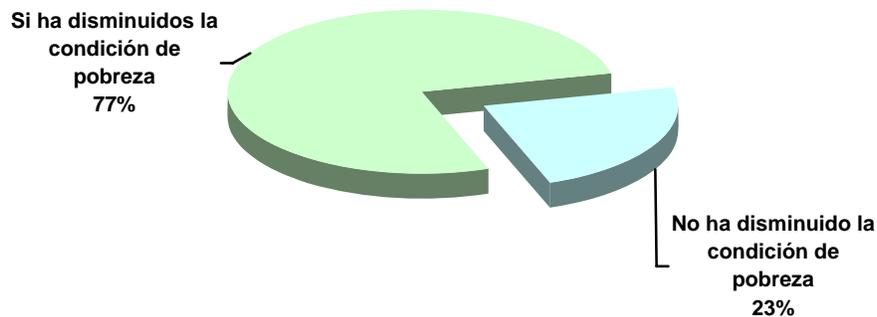
Grafica 6 A. El 80% de las familias encuestada consideran que si se excluyen a las familias igual o más pobres para recibir atención de Oportunidades, el otro 20% considera que no se excluyen, lo datos son similares a los del Chapulhuacán.

Grafica 7. Percepción sobre disminución de la condición de pobreza a partir del programa Oportunidades, Pisaflores, familias beneficiadas.



Grafica 7. El 75% de las familias considera que su condición de pobreza ha disminuido por el apoyo recibido del programa Oportunidades, y el otro 25% considera que su condición de pobreza no ha disminuido, sino que permanece igual. La percepción sobre la disminución de la pobreza gracias al programa Oportunidades es mucho más positiva en Pisaflores en comparación con Chapulhuacán.

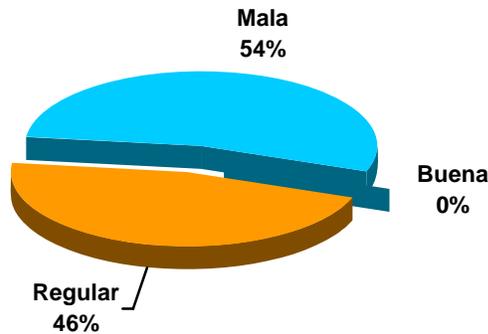
Grafica 7 A. Percepción sobre disminución de la condición de pobreza a partir del programa Oportunidades, Pisaflores, familias NO beneficiadas.



Grafica 7 A. El 77% de las familias encuestadas considera que desde la puesta en marcha del programa Oportunidades la situación de pobreza ha disminuido para las familias que reciben apoyo. El restante 23% considera que su situación de pobreza no ha disminuido. Mismos datos recogidos en Chapulhuacán.

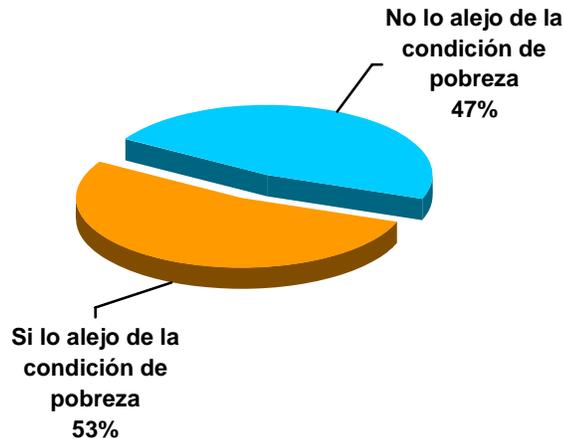
Los datos son significativamente diferentes en Chapulhuacán donde la percepción de las familias beneficiadas es de 56% en relación a que consideran que su condición de pobreza ha disminuido.

Grafica 8. ESPECÍFICA. Situación económica, Pisaflores, familias beneficiadas y NO beneficiadas.



Grafica 8. Esta pregunta sólo aplico a Pisaflores en ambas encuestas, obteniendo que ninguna familia considera su situación económica como buena, si un 46% se ubica en el rango regular, mientras que el 54% contesto que su situación económica es mala.

Grafica 8 A. ESPECÍFICA. Percepción de mejora a partir del apoyo del programa Oportunidades, Pisaflores, familias beneficiadas y NO beneficiadas.



Grafica 8 A. El 53% considera que a partir del apoyo del programa Oportunidades se ha alejado de la condición de pobreza, el restante 47% opina que su situación igual.

Tomando como punto de partida la situación económica que expresan las familias beneficiadas y no beneficiadas, es importante señalar que nadie considera su situación económica como buena, por lo que el apoyo del programa Oportunidades resulta importante para alejar de la condición de pobreza a las familias, según el 53% de las madres encuestadas.

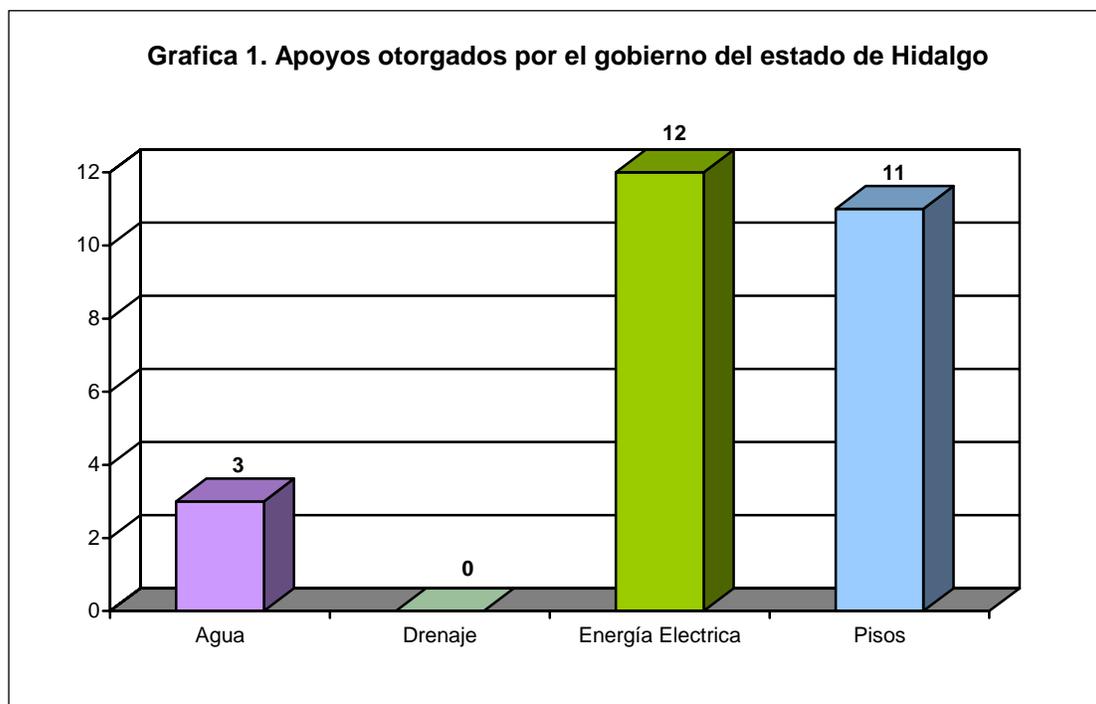
A partir del análisis de las gráficas anteriores, puede señalarse que las personas tienen una percepción generalizada de que el programa ayuda a combatir la pobreza de forma efectiva. No obstante, a preguntas expresas acerca de su situación económica y social, las respuestas que dieron fueron similares a las que formularon quienes sí recibieron apoyo de Oportunidades.

Por consiguiente, puede decirse que las personas están de acuerdo en recibir apoyo gubernamental para disminuir su condición de pobreza, pero ello no implica que eso necesariamente se vaya a realizar. Antes bien, pudiera decirse que a pesar de los apoyos, las condiciones de las personas se mantienen de forma semejante. Por lo que, el impacto del programa no es el adecuado, y sí podría ser significativo para replantear los objetivos y resultados del programa Oportunidades en el ámbito oficial —reglas de operación—.

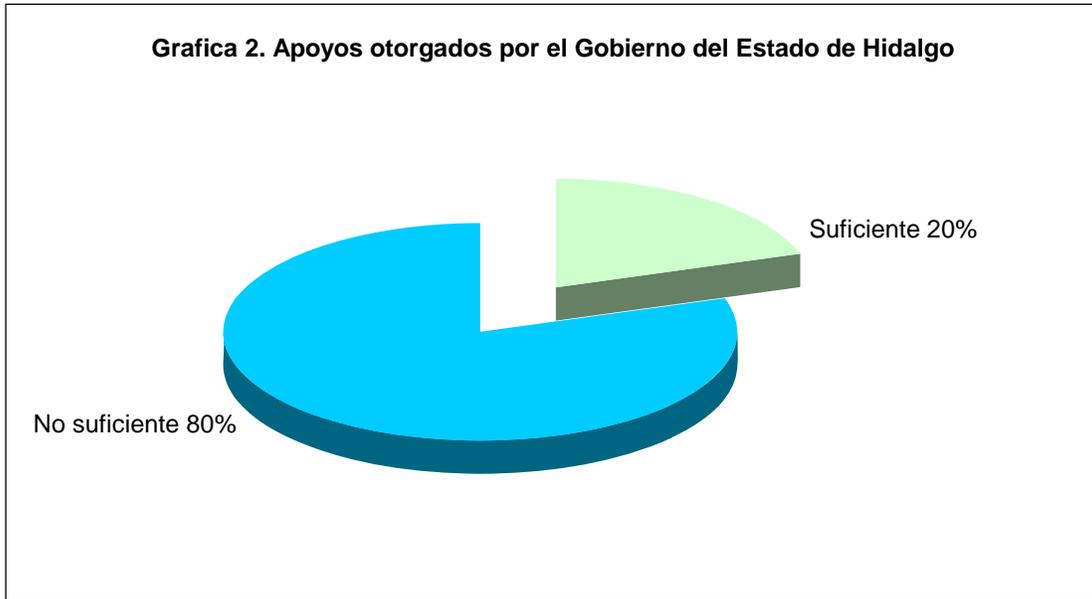
f) Pisaflores. Evaluación aplicada en la comunidad de Las Moras en el municipio de Pisaflores, respecto del programa Por ti, por tú comunidad.

En el caso del municipio de Pisaflores y respecto del programa Por ti, por tú comunidad, se realizaron preguntas —criterios de evaluación— distintas a las del programa Oportunidades. Ello se debió a que Por ti, por tú comunidad realiza acciones a nivel comunidad, y a que se orienta principalmente en acciones para proveer servicios básicos.

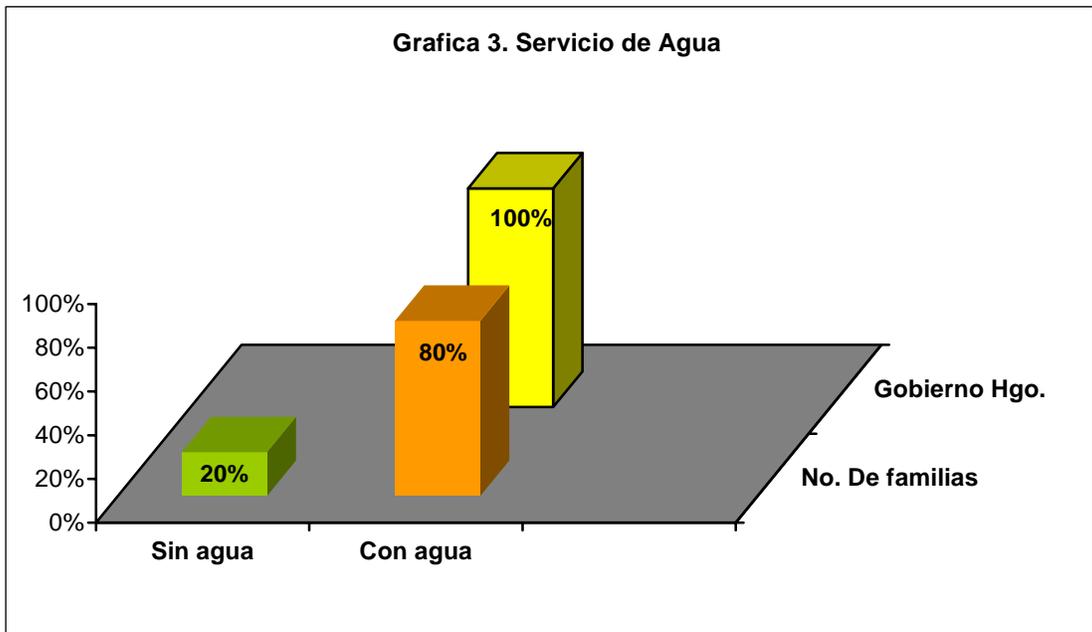
Para evaluar el programa se consideró la evaluación que realizó el gobierno del estado. Es decir, para comparar los resultados de las encuestas se ponderó los resultados oficiales. Para que la muestra fuera representativa se aplicaron 30 cuestionarios que dado el tamaño de la comunidad son significativos para nuestros fines.



Grafica 1. Sólo el 20% de las familias tiene agua potable, en tanto que ninguna familia tiene drenaje. La mayoría de los apoyos ha sido en materia de provisión de energía eléctrica y pisos. El 80% de las familias ha recibido energía eléctrica, y el 73% recibió apoyo para levantar pisos.

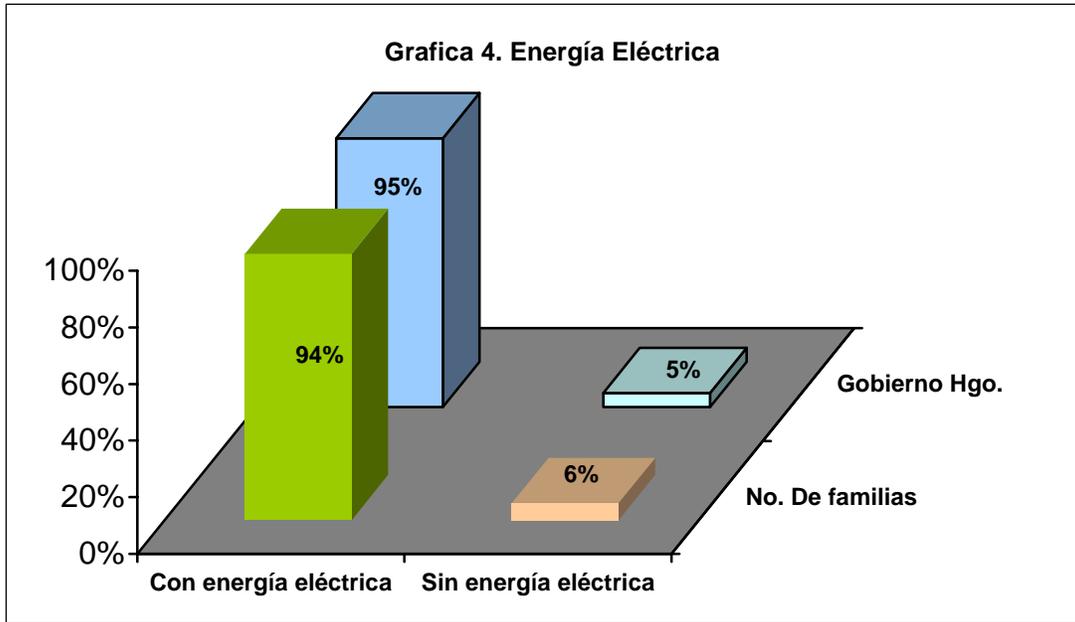


Grafica 2. El 80% de las familias piensa que no es suficiente el apoyo que otorga el Gobierno del Estado de Hidalgo.

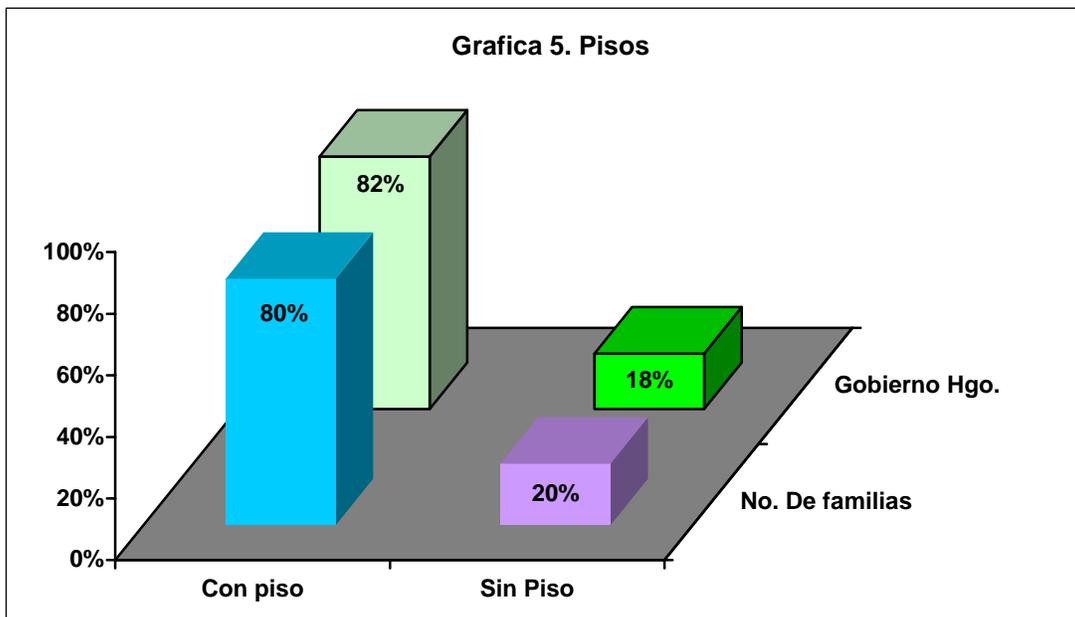


Grafica 3. El 80% de las familias del municipio de Pisaflores no tiene servicio de agua. El 20% de las familias que tiene servicio de agua les fue suministrado por el gobierno del Estado de Hidalgo. Mientras que el gobierno del Estado de Hidalgo afirma que cubre el 100% de la población.

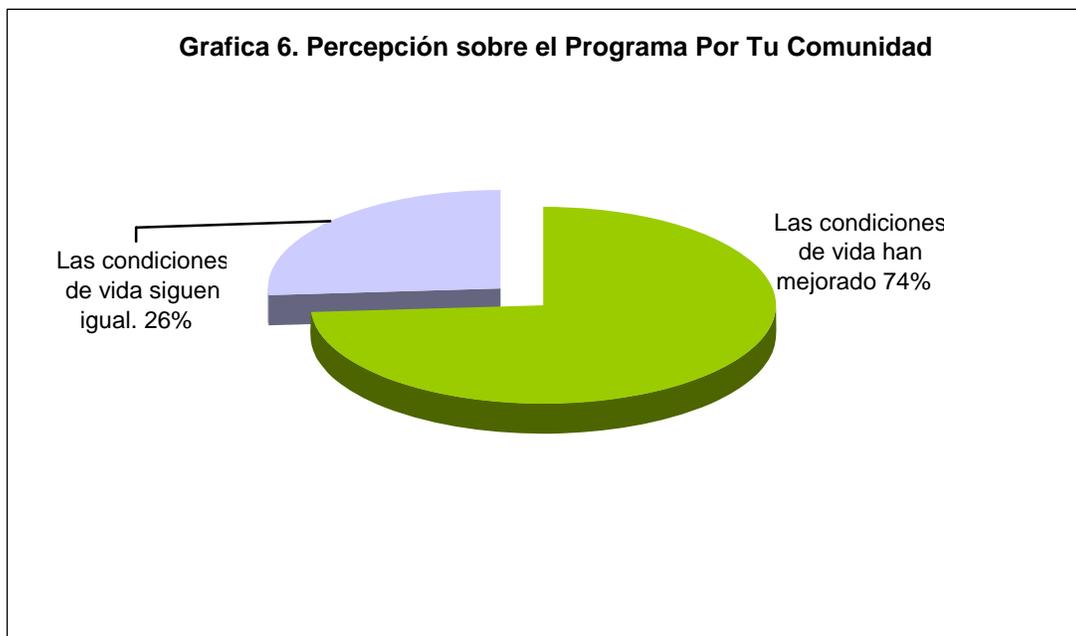
Nota: ninguna de las familias encuestadas cuenta con drenaje, el gobierno del Estado de Hidalgo, reporta el 100% de instalación en este rubro.



Grafica 4. El 94% de las familias tiene energía eléctrica, misma que les fue suministrada por el Gobierno del Estado de Hidalgo durante la actual administración según los encuestados. Los datos son concordantes con los informados por el gobierno del Estado.



Grafica 5. Del 80% de las familias que tienen pisos de concreto, el Gobierno del Estado de Hidalgo sólo apoyo al 58%, ya que el otro 42% colocó el piso por cuenta propia. Los datos son similares a los reportados por el gobierno del Estado.



Grafica 6. A pesar de que el programa Por Tu Comunidad no ha cumplido en todos sus rubros, el 74% de las familias considera que las condiciones de vida han mejorado. El otro 26% dice que las condiciones siguen igual.

Algunos de los principales aspectos que saltan a la vista de las gráficas anteriores, es que los resultados oficiales no concuerdan con la evaluación que nosotros realizamos. Debido a esta contradicción, se puso especial énfasis en las encuestas y en la forma de aplicarlas; sin embargo, los resultados fueron confirmados. Eso hace pensar que los resultados oficiales del gobierno del estado no son del todo fiables y, por el contrario, está sujeta su credibilidad.

Es de particular relevancia destacar que Por ti, por tú comunidad es un programa orientado a proveer servicios en una comunidad. Se considera que el programa finaliza en la comunidad cuando todos los habitantes ya cuentan con ese servicio. Por eso, cuando nuestros resultados indican que no se benefició a todas las familias de una comunidad, estamos frente a una falla del programa; pues los operadores consideraron que ya se habían satisfecho todas las necesidades de la comunidad. Los medios de control del programa deben fortalecerse si se desea contar con un programa que en verdad proporcione apoyo a las comunidades.

3. El impacto real en el bienestar social

En primera instancia, retomando los últimos párrafos del apartado anterior, se hará una breve semblanza de la percepción que se tiene en el combate a la pobreza. Para los beneficiarios de los programas sociales, la mejora que han tenido ha sido mínima. En general, se tiene una noción de que la situación de pobreza continúa. Ello se debe a que los programas gubernamentales sólo atienden aspectos coyunturales de la pobreza, y no aquellos que tienden a erradicarla, tales como el empleo y la capacitación. La entrevista que se efectuó en los municipios de Chapulhuacán y Pisaflores da cuenta de lo que se acaba de señalar.

Por otro lado, desde el punto de vista oficial, el impacto de los programas sociales en el combate a la pobreza deriva de la elaboración de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Esto se ejemplifica en los países de bajo ingreso porque ahí se ha puesto de relieve la necesidad de comprender el resultado de los programas sociales. En especial, lo que se refiere a la situación social y económica de las personas. Esa necesidad incluso se ha hecho patente en el Banco Mundial y en el FMI, los cuales establecieron un método para analizar el impacto social, y un programa de trabajo para instrumentar ese tipo de análisis en sus programas.

Los objetivos del análisis de impacto social son: ubicar las bases para considerar las opciones más convenientes en materia de políticas, y los pasos que deben llevarse a cabo para implementar los programas, e incluir en los programas medidas atenuantes en el caso de que haya consecuencias negativas inevitables.

Desde esta perspectiva, mediante el análisis de impacto social se evalúan los efectos de los programas —previo, durante y posterior a su aplicación— en el bienestar de diferentes grupos sociales, con especial atención a los grupos vulnerables y a los pobres, que es a quienes se dirigen los programas Oportunidades y Por ti, por tú comunidad. El análisis de impacto social se centra en el efecto de las políticas en la distribución del ingreso entre distintos grupos sociales, considerando factores como género, origen étnico, edad,

propiedad de la tierra, medios de subsistencia y ubicación geográfica. Un aspecto importantísimo que no debe soslayarse, es que el impacto mide el beneficio real que tuvo un grupo de personas a partir de los beneficios que obtuvo de un programa social. De esta forma, si el impacto es nulo o mínimo, no importa que las cifras del programa sean positivas, el programa habrá fracasado.

En una consideración de índole ideal, el análisis de impacto se sustentaría en un análisis integral de los programas y medidas oficiales (por ejemplo, los programas de gasto público), incluidos sus efectos directos e indirectos. En la puesta en marcha de los programas, debido a las limitaciones de los datos y a otras carencias, se debe recurrir a un análisis limitado del impacto de los distintos programas sociales. Ese análisis podría incluir ajustes del tipo de cambio y medidas en materia de ingresos y gastos (en especial, los que se reflejan en la población). Entre las reformas y medidas estructurales y sectoriales que podrían considerarse, se hallan las relacionadas con el comercio internacional, los precios internos, los mercados financieros, la reforma de la función pública, la reforma legislativa, la privatización y las reformas sectoriales.

Para aplicar el análisis de impacto, debe tenerse en cuenta que el proceso de elaboración de los programas sociales hace necesario formular medidas de política social y económica; todo ello mediante un diagnóstico informado —que emplee una técnica adecuada de medición de la pobreza— en el marco de un diálogo entre los diferentes grupos sociales. En este contexto, el análisis de impacto debe estar firmemente unido a dicho proceso. La responsabilidad básica por la realización del análisis de impacto corresponde a las propias dependencias y entidades que instrumentan los programas. La calidad del análisis de impacto se enriquecerá si se recurre a un proceso participativo para la recolección de datos y su análisis, así como para la consideración de diversas opciones de política.

Desde una primera perspectiva, el análisis de impacto plantea tres grandes retos que se refieren al enfoque metodológico, a la limitación y a la calidad de los datos y a la capacidad de la administración pública. Desde el punto de vista metodológico es preciso seguir desarrollando modelos cuantitativos, que se adapten a las circunstancias específicas de cada

país, y crear instrumentos que capten los aspectos de la pobreza y el bienestar que no está determinado por el nivel de ingreso; la falta de datos comparables en muchas regiones, como en el caso de aquellas alejadas del Estado de Hidalgo, afectará a la calidad del análisis de impacto, que deberá adaptarse para aprovechar de la mejor manera posible los datos disponibles.

En numerosos municipios, la capacidad de llevar a cabo un análisis de impacto es limitada. Prueba de lo anterior es que en muchos países municipios pobres no se dispone de los recursos humanos necesarios para analizar los datos de las encuestas de hogares o para realizar análisis cualitativos. Por lo que, durante un cierto período de transición algunos municipios posiblemente requieran asistencia externa para realizar n análisis de impacto. Con el paso tiempo, será básico fortalecer la capacidad de los municipios para llevar a cabo por sí mismos todos los aspectos del análisis de impacto, incluidos el análisis y la evaluación de los programas sociales.

Dada la limitada capacidad existente en muchos municipios, el análisis de impacto debe comenzar de manera selectiva. Se debe dar prioridad al análisis de las políticas que puedan tener un impacto social importante a corto plazo; los municipios, en consulta con las partes interesadas —incluidas las dependencias y entidades—, deberían coadyuvar para determinarán cuáles serán los programas sociales a instrumentarse. En el análisis de impacto también debe informarse sobre la modalidad más apropiada para aplicarse este conjunto de políticas y medidas oficiales.

A corto plazo, y en tanto se desarrollan métodos y bases de datos más certeros, para realizar el análisis de impacto se emplean en la medida de lo posible datos e información disponible. Por ejemplo, en Oportunidades se utiliza una variedad de técnicas disponibles para analizar el efecto de las reformas propuestas en lo que respecta al empleo y las cuestiones de género, así como para diseñar redes de protección adecuadas para la población infantil. En nuestro caso, se han utilizado encuestas de seguimiento del los beneficios de los programas para obtener información sobre los beneficios efectivamente

realizados. Consecuencia de esto, deben introducirse cambios en los procedimientos para implementar los programas sociales.

En este momento, se están perfeccionando instrumentos y técnicas para comprender los aspectos macroeconómicos y demás aspectos del análisis de impacto. El Banco Mundial y otras instituciones han elaborado métodos para elaborar modelos. Algunas de estas técnicas se aplican, en colaboración con los homólogos locales, en diversos países alrededor del mundo. Cada vez más se utilizan enfoques cualitativos para realizar el análisis de impacto, como en los proyectos del Banco Mundial.

Por tanto, se alentará a los municipios y entidades federativas a perfeccionar los sistemas nacionales de recolección de datos y su capacidad para realizar los análisis de impacto a más largo plazo⁷⁶.

Respecto al papel del organismos multilaterales —precursores en el análisis de impacto— como el Banco Mundial y el FMI, debe considerarse que estos desempeñan importantes funciones de respaldo a los países, tanto para la elaboración, aplicación y seguimiento de las estrategias de lucha contra la pobreza, como el apoyo para que los países realicen el análisis de impacto como parte del proceso nacional de preparación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza⁷⁷. El Banco Mundial ha asumido la conducción técnica en lo que atañe a la evaluación del análisis de impacto y, en caso necesario, su aplicación en los programas respaldados por el Banco y el FMI. Asimismo, ambas instituciones tienen la función de evaluar el impacto de las políticas y medidas oficiales que respalden mediante sus préstamos.

A largo plazo, el Banco y el Fondo respaldan el desarrollo de la capacidad nacional para realizar el análisis de impacto, incluido el desarrollo de los sistemas de seguimiento y

⁷⁶ Algunas medidas macroeconómicas y estructurales que tienen un impacto social negativo en el corto plazo pueden ser indispensables para lograr el crecimiento económico y reducir la pobreza en el mediano a largo plazo. Además, aunque determinadas medidas pueden tener un costo social, éste puede ser menor que el que se derivaría de la falta de intervención.

⁷⁷ [On line], 10/08/06, URL: "Key Features of PRGF-Supported Programs", en: <http://www.imf.org/external/np/prgf/2000/eng/key.htm>

evaluación de programas; mediante su programa analítico, el Banco puede prestar asistencia directa a los países, según sea necesario, para que evalúen el impacto social de las políticas y los programas.

El análisis de impacto comienza ya se refleja en las operaciones del Banco y el Fondo. Las evaluaciones conjuntas tienen por objeto poner de relieve la importancia del análisis de impacto como base de la toma de decisiones en materia de políticas. Asimismo, el Fondo ya se ha comprometido a incorporar el análisis de impacto como elemento clave de los préstamos concesionarios que otorgue. Cuando se prevea que determinadas políticas tengan efectos adversos en los pobres, se considerarán estos efectos y, cuando corresponda, se incluirán medidas paliativas en los programas⁷⁸. El análisis de impacto también es un elemento clave de la labor analítica del Banco Mundial, y sirve de base para la elaboración de las estrategias de asistencia a los países y de los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza.

⁷⁸ Ibidem.

CONCLUSIONES

1. La implementación de los programas *Oportunidades* y *Por ti, por tú comunidad* en los municipios de Chapulhuacán y Pisaflores

Antes de esbozar algunas de las conclusiones tratadas a lo largo del texto, no debe olvidarse que la administración pública tiene la obligación de proveer las condiciones para que la sociedad se desarrolle adecuadamente. Tiene que ver con una convención social que ha sido formalizada en leyes que deben ser atendidas por los servidores públicos.

Por eso, la implementación de las políticas sociales muestra que los programas contra la pobreza que se definieron en términos sumamente específicos, no cumplieron con las expectativas esperadas. Los programas sociales deben considerar aspectos que perduren y no sólo que atenúen la pobreza. Debe revalorarse la necesidad de aumentar los niveles de ingreso en las personas, y para ello se requiere dar a las personas una base que permita el desarrollo de las economías locales. De esta manera, se debe pugnar por políticas sociales que consideren programas diferenciados de acuerdo a las regiones, los recursos naturales, las características socioeconómicas y los niveles de pobreza y marginación específicos de cada comunidad.

El análisis del impacto social de los programas *Oportunidades* y *Por ti, por tú comunidad*, manifiestan dificultades de orden social, económico y operativo que restringen el impacto de los programas. Seguramente esas restricciones impiden que haya un cambio significativo en el nivel de vida de las personas, así como en las posibilidades de empleo y ocupación. Por eso, los apoyos a la educación, salud y alimentación no solucionan los problemas estructurales de las personas: la incapacidad para que por sí mismos realicen las labores que les permitan salir de la pobreza.

En términos generales, la instrumentación del programa puede considerarse satisfactoria, empero, hay aspectos que deben ser corregidos. Por ejemplo, la ausencia de criterios socioeconómicos y de definición de necesidades prioritarias de atención por comunidad, así

como los períodos de tiempo prolongados para recibir los apoyos. Los beneficiarios de los programas consideran que la distribución de los beneficios es desigual. Un factor que retrasa la administración y ejecución del programa es la integración de los expedientes para cumplir con los requisitos de elegibilidad.

Una de las principales limitaciones de *Oportunidades* es el hecho de que el subsidio alimentario que otorga es sumamente pequeño, tanto que no alcanza para alterar la situación de pobreza de un hogar. Además, al operar únicamente en localidades de marginación alta y muy alta, *Oportunidades* deja fuera de sus beneficios a aquellas familias en extrema pobreza que viven en municipios de baja o muy baja marginación, también se cuestiona el hecho de que su impacto en aspectos productivos es irrelevante, cuando el efectivo combate a la pobreza implica el fomento de las economías locales. Al respecto, Alicia Ziccardi advierte que “la relación política económica-política social no debe restringirse al monto del gasto social, cuando lo central es retomar las preocupaciones por el empleo, ya que son el desempleo, la informalidad y/o el subempleo las principales causas de la pobreza”.⁷⁹ Esto significa que el programa *Oportunidades* no puede resolver algo para lo que no fue creado, esto es, transformar las condiciones del mercado de trabajo.

Por otro lado, se ha planteado que las acciones de política social no dirigidas absorbían 90% del gasto social. El 10% del gasto dirigido se divide a su vez en programas de inversión en capital físico (3.5%), oportunidades de ingreso (1.8%) y capital humano (4.7%).⁸⁰ Esta situación, lejos de representar una posible solución a la situación de pobreza que tienen los beneficiarios de *Oportunidades*, representa el mantenimiento de un estado de pobreza permanente.

En efecto, debido a que en México se han privilegiado dos formas de combatir la pobreza, estas son: 1) Impulsar el crecimiento económico sostenido y esperar su derrame, y 2) Diseñar e instrumentar programas especiales que la contrarresten; la atención o disminución de la pobreza combina aspectos del primer modelo en el plano teórico, y del

⁷⁹Ziccardi, Alicia, *Seminario Progresista y la política social*, CIESAS-PROGRESA, Pág. 115.

⁸⁰ Ruiz Velásquez, Norma, *La política social en México hacia el fin de siglo*.

segundo modelo, en el plano práctico. En consecuencia, la política social se ha integrado por dos líneas centrales:

- a) Una institucional, a mediano y largo plazos, cuyo objetivo es atender permanentemente las necesidades de bienestar de los grupos de población de naturaleza laboral, y
- b) Una de emergencia, a corto plazo, que se concreta en la atención a grupos prioritarios que no pueden esperar los resultados del crecimiento económico y la distribución del ingreso.

2. Las estrategias para abatir la pobreza a nivel municipal

Los resultados en las evaluaciones demuestran que la reducción de la pobreza en las familias beneficiadas por programas sociales, no es del todo significativa. Bien podría decirse que más bien mínima. Por ello, deben considerarse estrategias alternativas para combatir la pobreza. Una de ellas pudiera ser la llamada gerencia social, retomar el papel del liderazgo en las comunidades. Revalorar el papel del autoempleo y la ayuda a nivel comunitario.

Ese tipo de estrategias es sumamente interesante porque se aleja de la concepción tradicional del mercado —mercado, globalización e interdependencia económica— y porque pone énfasis en la revaloración de lo local. Se intensifica la actividad económica a nivel municipal y se deja de lado la dependencia económica. En términos prácticos, no debe soslayarse que las personas se reúnen y realizan una división local del trabajo, así, las oportunidades de subsistir y obtener ingresos se incrementan. Además, el repunte de la economía social a nivel local es un tema que en últimas fechas ha cobrado una importancia significativa. Es un intento por proveer los aspectos sustantivos para que las personas se autoempleen y generen riqueza a nivel de comunidad, para que de esta manera ellos sean

quienes cumplan con una economía a nivel de escala, y no estén sujetos a los vaivenes de la economía nacional o mundial.

En América Latina existe una diversidad de ejemplos que dan muestra de lo anterior, y la mayoría de ellos son exitosos y dignos de fomentar. Por último, los aspectos que se deben buscar —en términos generales— son los siguientes:

- Repunte de la economía a nivel local;
- Fomento de las actividades económicas entre los habitantes de una misma comunidad;
- Rechazo a las formas tradicional de interdependencia económica;
- Impulso de la cohesión social en las comunidades;
- Promoción del intercambio como base para proveer la necesidad de bienes y la prestación de servicios, y
- Generación de empleos en las mismas comunidades.

Por último, después de haber analizado los programas sociales (Oportunidades y Por ti, por tú comunidad) que se implementan en el estado de Hidalgo, se ha llegado a la conclusión de que el programa Oportunidades cuenta con reglas claras y precisas para ejercer los recursos federales. Además, también incluye la participación de otras dependencias y entidades para aplicar los recursos públicos, junto con una programación que le permite estar orientado a romper el círculo vicioso de pobreza generación tras generación. En cambio, Por ti, por tú comunidad uno de los programas sociales del gobierno del estado de Hidalgo destinado a combatir la pobreza, carece de reglas de operación, así como de implementación, desarrollo y control, de forma que los resultados son variables y no se cuantifican de forma detallada; por si fuera poco, carece de mecanismos para incidir en el incremento de las capacidades y oportunidades para las personas.

Propuestas

El principal objetivo para la disminución de la pobreza debe ser orientar el incremento del bienestar colectivo, planteando como estrategia el aumento de la productividad para impulsar los avances en el mejoramiento social.

En este sentido, las líneas estratégicas para el mejoramiento productivo del nivel de vida deben ser las siguientes:

- ✓ Creación de empleos y protección al salario de los trabajadores;
- ✓ Atención a las demandas prioritarias de bienestar social;
- ✓ Erradicación de la pobreza extrema y disminución de la pobreza, y
- ✓ Protección al medio ambiente.

De esta forma, los dos principales objetivos serán paliar los efectos de la pobreza en la población pugando por la satisfacción de sus necesidades básicas y acrecentar sus capacidades de desarrollo.

Puesto a que en México se ha dado relevancia al aspecto monetario del desarrollo y respecto a la pobreza instrumentar únicamente medidas compensatorias que no promueven en crecimiento sostenido de la calidad de vida de la población. De esta forma, es necesario que de manera prioritaria, si en verdad se desea una disminución notable de la pobreza, se haga todo lo posible para **maximizar la distribución del ingreso y la riqueza**, porque hasta el momento este modelo para combatir la pobreza en México no se ha implementado.

Para lograr lo anterior, existen dos formas de combatir a la pobreza de forma efectiva. El primer camino, el indirecto, consiste en emplear recursos para impulsar el crecimiento económico y, en consecuencia, los ingresos de los pobres, lo que implica crear ingresos y luego, consumo. A vía indirecta, a diferencia, consiste en desarrollar proyectos específicos para proveer a los pobres de los bienes mínimos, es decir, proporcionarles consumo directo.

La vía directa de lucha contra la pobreza parte de dos grandes métodos: la inversión en las condiciones de producción que rodean el trabajo de los pobres o la inversión en el capital humano, mediante subsidios dirigidos o no a la alimentación, salud y educación de los pobres; en este caso, lo recomendable es que este último camino sea anterior al primero con la intención de que sea efectivamente aprovechada, ya que no se puede trabajar y estudiar si antes las personas no se han alimentado adecuadamente. Consecuentemente, se requiere aumentar primero el consumo de los pobres para que después ellos mismos estén capacitados para aumentar sus ingresos.

Cualquier forma que se considere para combatir la pobreza, debe considerar que la calidad de vida debe mejorar respecto al consumo privado y consumo público. De forma que, la mejoría de la calidad de vida y el desarrollo humano es más importante que el crecimiento económico.

El fenómeno de la pobreza, su análisis y su manejo político responden a factores y variables interconectadas y dinámicas. Además, si se considera que la escasez de recursos en la administración pública, ha resultado en una búsqueda de mejores resultados a partir de la relación costo-beneficio. Es decir, que a partir de inversiones relativamente pequeñas se logren resultados positivos en la aplicación de los programas sociales. Además, se ha cambiado la intencionalidad de los programas sociales, éstos no deben ser exitosos por haberse llevado a cabo conforme a lo establecido en sus reglas de operación, sino por haber modificado el nivel de vida de las personas. Así, se habla del <impacto> de los programas sociales como una forma de destacar la incidencia social y económica que un programa puede tener en una comunidad o en algunas familias.

Desde esta perspectiva, debe replantearse la importancia de la evaluación, pues es un instrumento que las políticas gubernamentales no deben soslayar. Sobre todo en el análisis de los resultados cuantitativos, así como para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos y medir el impacto real de las acciones sobre las condiciones de vida de la población, además, coadyuvan para conocer para qué sirven los programas sociales, identificar sus problemas y potenciar sus logros.

Los estudios y análisis en relación a la evaluación de programas sociales se deben orientar a los aspectos de diagnóstico, operativos, de análisis programático-presupuestario y de resultados, todos ellos relacionados con la inversión realizada y las metas por alcanzar. Por lo anterior, hay algunos temas de importancia para mejorar el desarrollo de los programas (como la insuficiencia de recursos para atender la demanda, la concentración de los apoyos en las zonas relativamente más desarrolladas de los estados y los problemas de coordinación interinstitucional); de igual forma, también pueden utilizarse para distinguir la cobertura y la orientación del gasto en las zonas de pobreza. Debe dejarse en claro que hasta ahora el papel de los programas ha sido insuficiente, de ahí la necesidad de replantear sus objetivos y funcionamiento, considerando los aspectos positivos evitando alejarse de los negativos.

Un aspecto que también debe ser tomado en consideración es la necesidad de articular la política social y económica para generar oportunidades para la población. Es decir, establecer condiciones sociales, culturales, económicas y educativas que permitan la inclusión de grupos sociales en una mejor calidad de vida. A pesar de que la inclusión de todos esas condiciones pareciera ser complicada o difícil de realizar, lo cierto es que se puede manifestar (concretizar) de muy diversas formas. Por ejemplo, el desarrollo de aspectos técnicos y materiales que permitan a las personas acceder a mejores condiciones de vida. Las carreteras, las técnicas de cultivo, las técnicas de planificación familiar, los métodos de enseñanza, así como el establecimiento de infraestructura e inversión son muestra de aspectos tangibles que pueden incidir en la calidad de vida de las personas.

El vínculo política económica-política social puede llevarse a la práctica a través de varias vertientes. Algo que podría coadyuvar en dicho sistema es la llamada gerencia social (vid supra). De esta manera, el establecimiento de esas condiciones de mejora social (cuestiones técnicas y materiales) no dependería del gobierno, sino de la sociedad que se organizaría para proveerse esos medios de subsistencia. Las economías a nivel local serían una oportunidad sobresaliente en los municipios de Chapulhuacán y Pisaflores, sobre todo porque generarían un mercado interno que ayudaría a la colocación de productos y

servicios, así como a cubrir satisfactores sociales por los mismos pobladores. Es decir, crear una economía a escala con el objetivo de que los pobladores cubran entre sí sus necesidades básicas, fomentando de forma directa el empleo y ocupación de las personas.

Lo anteriormente señalado, son algunas propuestas para combatir la pobreza con base en la combinación de la política social y la política económica. No son determinantes pues se derivan del estudio de la pobreza en Chapulhuacán y Pisaflores, de manera que las conclusiones se aplican, en principio, sólo a estos dos municipios. Pese a que dichas conclusiones pueden ser análogas a otras comunidades, de entrada se refieren únicamente al caso estudiado. Las propuestas son perfectibles, y son un esbozo de una estrategia que se tendría que definir de manera colegiada por distintos órganos de gobierno y participantes sociales (federal, estatal, municipal, IMSS, ISSSTE, grupos sociales y actores políticos). Independientemente del papel que desempeñaría cada grupo, lo importante sería que expusieran experiencias y puntos de vista, con la intención de hacer un diagnóstico adecuado del problema. No debe olvidarse que analizar los fenómenos sociales con un espejo de simplicidad puede ser inconveniente para el éxito de un programa social. Finalmente, las propuestas son perfectibles y están en espera de ser confrontadas con la realidad.

BIBLIOGRAFÍA

Anuario Estadístico Hidalgo, Gobierno del Estado de Hidalgo e INEGI, México 2000.

Ayala Espino, José, Economía Pública, *Una Guía para entender al Estado*, Facultad de Economía, UNAM, México 1997.

Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, FCE, México 1980.

Bonnin, C.J.B., *Principios de la Administración*, Revista de Administración Pública, INAP, México.

Cortés, Cáceres, et. al., *Evolución y Características de la Pobreza en México*, Secretaría de Desarrollo Social, México 2002.

Evolución y Características de la Pobreza en México en la Última Década del Siglo XX, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Medición de la pobreza, Variantes metodológicas y estimación preliminar*, Secretaría de Desarrollo Social, México, julio de 2002.

Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier, *Enfoques para la Medición de la Pobreza, Breve Revisión de la Literatura*, Estudios Estadísticos y Prospectivos, Naciones Unidas, CEPAL.

Guerrero, Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, Oxford University Press, México 2000.

—————, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Fontamara, México 1986.

Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, FCE, México 1968.

Informe sobre Desarrollo Humano México 2002, Mundi-Prensa México, S. A. de C.V., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México 2003.

La Pobreza en las Grandes Ciudades, Salvat, España 1974.

Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Aguilar, México 1973.

Los Municipios en México, Información para el Desarrollo, Centro de Desarrollo Municipal, México 1998.

Martínez, Gabriel, *Pobreza y Política Social en México*, Fondo de Cultura Económica, México.

Meier, Richard, *Science and Economic Development*.

- Meier, Richard, *The Design of Resource Conserving City*.
- Ohmae, Kenichi, *El fin del Estado-Nación*, Andrés Bello, Chile 1997.
- Olmedo, Raúl, *El Cuarto Orden de Estado*, Comuna, México 2000.
- Prieto Llórente, Alejandro, *Contabilidad de la Hacienda Pública, Banca y Comercio*, México 1990.
- Reyes, Fernando, “1996: 25 millones más”, en: *Bien Común y Gobierno*, Año3, número 26, enero de 1997.
- Rousseau, Jean Jacques, *El Contrato Social*, Altaya, España 1999.
- Rubio, Luis, *Políticas Económicas del México Contemporáneo*, CONACULTA y FCE, México 2001.
- Sánchez Almanza, Adolfo, *Marginación e Ingreso en los Municipios de México. Análisis para la Asignación de Recursos Federales*, Miguel Ángel Porrúa, México 2000.
- Sánchez González, José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México 1998.
- Soria, Víctor, *Crecimiento Económico, Crisis Estructural y Evolución de la Pobreza en México*, Plaza y Valdez, México.
- Velásquez Ruiz, Norma, *Política Social de México hacia fin de siglo*, INAP, México 2000.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, FCE, México 1964.
- , *El Político y el Científico*, Alianza, Madrid 1967.
- Wilkie, James W., *La Revolución Mexicana. Gasto federal y Cambio Social 1910-1976*, en: Lustig, Nora y Mitchell, Ann, “Poverty in Mexico: The effects of Adjusting Survey data for under Reporting”, en: *Estudios Económicos*, COLMEX, México 1995.
- Zaid, Gabriel, *El Progreso Improductivo*, Contenido, México 2001.

Hemerografía

“*Cuestionan las Naciones Unidas reparto de Gasto Público Federal*”, Reforma, México 2004, martes 10 de Febrero, Sección Nacional, Pág. 16-A.

Boltvinik, Julio, “*Dimensiones de la Pobreza en México*”, La Jornada, México 2002, Págs. 22-266.

—————, “*Génesis de la Ley de Desarrollo Social*”, La Jornada, México 2004, viernes 30 de enero, Sección Economía, Pág. 23.

—————, “*Tipología de los Métodos de Medición de la Pobreza. Los Métodos Combinados*”, Comercio Exterior, México 2003, Vol. 53, Núm. 5.

Fuentes, Mario Luís, “*El Tema es lo Social*”, Milenio Diario, México 2003, viernes 12 de diciembre, Sección Acentos, Pág. 22.

Sardiña, Abel, “*Programas Sociales en Desarrollo*”, Orbe, quincenario editado por prensa latina, del 13 de diciembre del 2003 al 9 de enero del 2004, Pág. 4.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Constitución Política del Estado de Hidalgo
Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo
Reglamento de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo

Documentos oficiales

V Reunión de la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección, Germán Palafox, Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, Coordinación General de Prospectiva y Planeación, 22 de Mayo, 2003.

Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humanos Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2004, Diario Oficial de la Federación, martes 25 de marzo de 2004.

Formulas para la Asignación de Recursos por Corresponsabilidad y rendición de cuentas, criterios a utilizarse, indicadores específicos, fuentes de información y períodos a los que corresponde la información, Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social, 29 de abril de 2003.

Direcciones en Internet

<http://www.inegi.gob.mx>
<http://www.reforma.com>
<http://www.milenio.com/mexico>
<http://www.presidencia.gob.mx>
http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version_imprimir?id_notas=105193&tabla=na
<http://www.hidalgo.gob.mx/informes>
<http://utal.org/movimien11b>
<http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/>
<http://www.tsjhidalgo.com.mx>
<http://www.e-local.gob.mx/enciclo/hidalgo/index.html>
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s>
<http://www.worldbank.org/poverty/spanish/mission/index.htm>
<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/mx.html>
<http://www.worldbank.org/poverty/spanish/mission/index.htm>
<http://www.inegi.gob.mx/estadisticas>
<http://www.conapo.gob.mx>

Anexo 1.

Chapulhuacán, evaluación I. Aplicada en familias beneficiarias del programa *Oportunidades*.

Datos generales

1. ¿Cuál es su nombre?
2. ¿Cuántos años tiene de residir en esta localidad?
3. ¿Desde cuándo comenzó a recibir los apoyos de Oportunidades?
4. Hasta antes de recibir los apoyos del programa, ¿qué tan pobre se consideraba?
5. ¿Le parece que los apoyos son suficientes para cubrir las necesidades de su familia?

Datos situacionales

Educación

1. ¿Cuántos niños hay en su familia?
2. ¿Cómo van los niños en la escuela?
3. En un mes, ¿cuántas veces faltan a la escuela?
4. ¿Alguno de ellos ha reprobado algún año?
5. Si la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, ¿a qué atribuye el bajo desempeño escolar?
6. ¿Cuántos han terminado la educación primaria?
7. ¿Alguno de ellos ha terminado la educación secundaria?

Salud

1. De los niños que hay en casa ¿cuántos tienen cartilla de vacunación?
2. ¿Los niños recibieron las vacunas TB, triple, polio y sarampión?
3. ¿Con que frecuencia acuden al médico?
4. ¿Qué enfermedades son las que regularmente padecen los miembros de su familia?
5. ¿Qué tratamiento reciben los miembros de su familia cuando se enferman?
6. ¿Han tenido complicaciones en la salud como resultado de las enfermedades?
7. ¿Cuánto gasto durante el último mes en medicinas?
8. ¿Los niños menores de un año son actualmente amamantados?
9. ¿A cuántas sesiones educativas de salud han asistido?

10. ¿Consultó a algún doctor o enfermera durante su embarazo?
11. ¿Conoce usted qué es un anticonceptivo?
12. ¿Qué tipo de agua consume usted diariamente?

Alimentación

1. ¿Cuánto ha gastado durante el último mes en alimentos?
2. De la cantidad mencionada anteriormente, ¿aproximadamente cuánto ha gastado en alimentos de origen animal (carne, huevo, crema, leche, etc.)?
3. De su gasto en alimentos a lo largo del mes, ¿aproximadamente cuánto gasto en frutas y verduras?
4. ¿Alguno de los miembros de la familia se ha enfermado a causa de una mala alimentación?
5. ¿A algún miembro de la familia le ha sido diagnosticada desnutrición?
6. ¿Los niños con desnutrición han recibido suplementos alimenticios?
7. ¿Las mujeres embarazadas o las que amamantan a sus hijos han recibido suplementos alimenticios?
8. ¿Cuánto dinero fue gastado en la familia en el último mes para comprar alcohol de uso medicinal?
9. ¿Con qué regularidad consumen en su familia algún tipo de refresco?

Datos referenciales

1. ¿De hace cuánto tiempo data la situación de pobreza en que se encuentra?
2. ¿Hasta hace seis meses antes de recibir apoyos, su situación de pobreza había comenzado a disminuir, había aumentado o se mantenía igual?
3. ¿Si no hubiese contado con los apoyos de Oportunidades, su mejora habría alcanzado los niveles en que hoy se encuentra?
4. ¿Considera que recibir la ayuda gubernamental lo alejó de la condición de pobreza en que se encontraba?

Preguntas de libre apreciación sobre el programa

1. ¿Qué tanto ha influido Oportunidades para que los niños concluyan la escuela?
2. ¿Considera usted que los miembros de su familia se enferman menos desde que recibe apoyo?
3. ¿Las personas de la comunidad que han quedado fuera del programa, eran menos pobres que los que recibieron beneficios?

4. ¿De qué forma reacciona la comunidad en general, con quienes reciben apoyo?
5. ¿Se ha excluido a familias igual o más pobres que la suya de los beneficios del programa?
6. ¿Las mujeres y los hombres pueden ejercer con igualdad los mismos derechos?
7. ¿Las mujeres pueden trabajar fuera de casa?
8. Si usted como mujer o alguien más en la familia obtienen ingresos adicionales, ¿quién decide como emplear ese dinero?
9. ¿Usted ha decidido el número de hijos que tiene o planea tener en el futuro?

Preguntas de percepción y referencia social

1. ¿Desde la puesta en marcha de Oportunidades ha disminuido la condición de pobreza en la que se encontraba?
2. ¿En comparación con niños de familias que no reciben apoyo de Oportunidades, sus hijos se enferman menos?
3. ¿En comparación con niños de familias que no reciben apoyo de Oportunidades, los niños que si lo reciben qué eficiencia terminal tienen en la escuela?
4. ¿Considera que las condiciones de vida de quienes ahora reciben los apoyos de oportunidades, ahora son mejores en comparación de quienes no los han recibido?
5. ¿Considera que quienes no han tenido apoyos del programa han buscado de manera más intensa otras formas para mejorar su situación de pobreza?

Chapulhuacán, evaluación II. Aplicada en familias NO beneficiarias del programa Oportunidades.

Datos generales

6. ¿Cuál es su nombre?
7. ¿Cuántos años tiene de residir en esta localidad?
8. ¿Usted recibe apoyos de Oportunidades?
9. ¿Cómo califica su situación económica?
10. ¿Considera que dada su situación económica debe recibir apoyo de Oportunidades?

Datos situacionales

Educación

8. ¿Cuántos niños hay en su familia?
9. De los que están en edad escolar, ¿cuántos asisten a la escuela?
10. ¿Cómo van los niños en la escuela?
11. En un mes, ¿cuántas veces faltan a la escuela?
12. ¿Alguno de ellos ha reprobado algún año?
13. Si la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, ¿a qué atribuye el bajo desempeño escolar?
14. ¿Cuántos han terminado la educación primaria?
15. ¿Alguno de ellos ha terminado la educación secundaria?

Salud

13. De los niños que hay en casa ¿cuántos tienen cartilla de vacunación?
14. ¿Los niños recibieron las vacunas TB, triple, polio y sarampión?
15. ¿Con que frecuencia acuden al médico?
16. ¿Qué enfermedades son las que regularmente padecen los miembros de su familia?
17. ¿Qué tratamiento reciben los miembros de su familia cuando se enferman?
18. ¿Han tenido complicaciones en la salud como resultado de las enfermedades?
19. ¿Cuánto gasto durante el último mes en medicinas?
20. ¿Los niños menores de un año son actualmente amamantados?
21. ¿A cuántas sesiones educativas de salud han asistido?
22. ¿Consultó a algún doctor o enfermera durante su embarazo?
23. ¿Conoce usted qué es un anticonceptivo?
24. ¿Qué tipo de agua consume usted diariamente?

Alimentación

10. ¿Cuánto ha gastado durante el último mes en alimentos?
11. ¿Alguno de los miembros de la familia se ha enfermado a causa de una mala alimentación?
12. ¿A algún miembro de la familia le ha sido diagnosticada desnutrición?
13. ¿En el último mes, cuánto ha gastado en alimentos de origen animal (carne, huevo, crema, leche, etc.)?

14. De su gasto en alimentos a lo largo del mes, ¿aproximadamente cuánto gasto en frutas y verduras?
15. ¿Cuánto dinero fue gastado en la familia en el último mes para comprar alcohol de uso medicinal?
16. ¿Con qué regularidad consumen en su familia algún tipo de refresco?

Datos referenciales

5. ¿De hace cuánto tiempo data la situación de pobreza en que se encuentra?
6. ¿En términos generales, se considera usted pobre?
7. ¿Considera que si recibiera ayuda gubernamental su situación mejoraría?

Preguntas de libre apreciación sobre el programa

10. ¿De qué forma ha influido Oportunidades en la comunidad (Chapulhuacán) para que los niños concluyan la educación básica?
11. ¿Considera usted que los miembros de las familias de quienes reciben apoyo de Oportunidades se enferman menos?
12. ¿Las personas de la comunidad que han quedado fuera del programa, eran menos pobres que los que recibieron beneficios?
13. ¿De qué forma reacciona la comunidad en general, con quienes reciben apoyo?
14. ¿Se ha excluido a familias igual o más pobres que las que reciben beneficios, para recibir atención de Oportunidades?
15. ¿Las mujeres y los hombres pueden ejercer con igualdad los mismos derechos?
16. ¿Las mujeres pueden trabajar fuera de casa?
17. Si usted como mujer o alguien más en la familia obtienen ingresos adicionales, ¿quién decide como emplear ese dinero?
18. ¿Usted ha decidido el número de hijos que tiene o planea tener en el futuro?

Preguntas de percepción y referencia social

6. ¿Desde la puesta en marcha de Oportunidades ha disminuido la condición de pobreza de quien recibe apoyo?
7. ¿En comparación con niños de familias que reciben apoyo de Oportunidades, sus hijos se enferman más?
8. ¿En comparación con niños de familias que reciben apoyo de Oportunidades, los niños que si lo reciben qué eficiencia terminal tienen en la escuela?

9. ¿Considera que las condiciones de vida de quienes reciben los apoyos de oportunidades son mejores en comparación de quienes no los han recibido?
10. ¿Considera que la condición de pobreza en la que se encontraban quienes han recibido apoyos de oportunidades ha disminuido?
11. Si usted hubiera recibido apoyo de Oportunidades, ¿podría encontrarse en esa misma situación de disminución de pobreza?
12. ¿Considera que quienes han tenido apoyos del programa han buscado de manera más intensa otras formas para mejorar su situación de pobreza?
13. ¿Si hubiera recibido el apoyo de Oportunidades de que forma su situación económica habría cambiado?

Pisaflores, evaluación I. Aplicada en la comunidad de Las Moras, respecto del programa *Por ti, por tú comunidad*.

Datos referenciales

1. ¿Cuál es su nombre?
2. ¿A qué comunidad pertenece?
3. ¿Qué tipo de apoyo ha recibido del Gobierno del Estado de Hidalgo (GEH)?
4. ¿Le parece que los apoyos han sido suficientes para cubrir las necesidades de la comunidad?

Datos situacionales

Agua

1. ¿Cuenta con servicio de agua potable?
2. ¿Desde cuándo tiene agua potable en su hogar?
3. El servicio de agua potable, ¿le fue suministrado por el GEH durante la pasada administración?

Drenaje

1. ¿Cuenta con servicio de drenaje?
2. ¿Desde cuándo tiene servicio público de drenaje en su hogar?
3. El servicio de drenaje, ¿le fue suministrado por el GEH durante la pasada administración?

Energía eléctrica

1. ¿Cuenta con servicio de energía eléctrica?

2. ¿Desde cuándo tiene servicio de energía eléctrica en su hogar?
3. El servicio de energía eléctrica, ¿le fue suministrado por el GEH durante la pasada administración?

Pisos

1. ¿Su vivienda tiene piso de concreto?
2. ¿Desde cuándo su vivienda tiene piso de concreto?
3. El piso de concreto, ¿le fue suministrado por el GEH durante la pasada administración?

Datos referenciales

1. ¿Considera que la comunidad en la que habita se halla en condiciones de marginación?

Preguntas de libre apreciación sobre el programa

1. ¿De qué forma ha influido el apoyo del GEH en la comunidad?
2. ¿Se ha excluido a viviendas igual o más marginadas que la suya de los beneficios de Por ti, por tú comunidad?

Preguntas de percepción y referencia social

1. ¿Ha disminuido la condición de marginación en que usted se encontraba?
2. ¿Considera que las condiciones de vida de quienes han recibido apoyo son ahora mejores en comparación de quienes no los han tenido?

Pisaflores, evaluación II. Aplicada en familias NO beneficiarias del programa Oportunidades.

Datos generales

11. ¿Cuál es su nombre?
12. ¿Cuántos años tiene de residir en esta localidad?
13. ¿Usted recibe apoyos de Oportunidades?
14. ¿Cómo califica su situación económica?
15. ¿Considera que dada su situación económica debe recibir apoyo de Oportunidades?

Datos situacionales

Educación

16. ¿Cuántos niños hay en su familia?
17. De los que están en edad escolar, ¿cuántos asisten a la escuela?
18. ¿Cómo van los niños en la escuela?
19. En un mes, ¿cuántas veces faltan a la escuela?
20. ¿Alguno de ellos ha reprobado algún año?
21. Si la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, ¿a qué atribuye el bajo desempeño escolar?
22. ¿Cuántos han terminado la educación primaria?
23. ¿Alguno de ellos ha terminado la educación secundaria?

Salud

25. De los niños que hay en casa ¿cuántos tienen cartilla de vacunación?
26. ¿Los niños recibieron las vacunas TB, triple, polio y sarampión?
27. ¿Con que frecuencia acuden al médico?
28. ¿Qué enfermedades son las que regularmente padecen los miembros de su familia?
29. ¿Qué tratamiento reciben los miembros de su familia cuando se enferman?
30. ¿Han tenido complicaciones en la salud como resultado de las enfermedades?
31. ¿Cuánto gasto durante el último mes en medicinas?
32. ¿Los niños menores de un año son actualmente amamantados?
33. ¿A cuántas sesiones educativas de salud han asistido?
34. ¿Consultó a algún doctor o enfermera durante su embarazo?
35. ¿Conoce usted qué es un anticonceptivo?
36. ¿Qué tipo de agua consume usted diariamente?

Alimentación

17. ¿Cuánto ha gastado durante el último mes en alimentos?
18. ¿Alguno de los miembros de la familia se ha enfermado a causa de una mala alimentación?
19. ¿A algún miembro de la familia le ha sido diagnosticada desnutrición?
20. ¿En el último mes, cuánto ha gastado en alimentos de origen animal (carne, huevo, crema, leche, etc.)?
21. De su gasto en alimentos a lo largo del mes, ¿aproximadamente cuánto gasto en frutas y verduras?

22. ¿Cuánto dinero fue gastado en la familia en el último mes para comprar alcohol de uso medicinal?
23. ¿Con qué regularidad consumen en su familia algún tipo de refresco?

Datos referenciales

8. ¿De hace cuánto tiempo data la situación de pobreza en que se encuentra?
9. ¿En términos generales, se considera usted pobre?
10. ¿Considera que si recibiera ayuda gubernamental su situación mejoraría?

Preguntas de libre apreciación sobre el programa

19. ¿De qué forma ha influido Oportunidades en la comunidad (Pisaflores) para que los niños concluyan la educación básica?
20. ¿Considera usted que los miembros de las familias de quienes reciben apoyo de Oportunidades se enferman menos?
21. ¿Las personas de la comunidad que han quedado fuera del programa, eran menos pobres que los que recibieron beneficios?
22. ¿De qué forma reacciona la comunidad en general, con quienes reciben apoyo?
23. ¿Se ha excluido a familias igual o más pobres que las que reciben beneficios, para recibir atención de Oportunidades?
24. ¿Las mujeres y los hombres pueden ejercer con igualdad los mismos derechos?
25. ¿Las mujeres pueden trabajar fuera de casa?
26. Si usted como mujer o alguien más en la familia obtienen ingresos adicionales, ¿quién decide como emplear ese dinero?
27. ¿Usted ha decidido el número de hijos que tiene o planea tener en el futuro?

Preguntas de percepción y referencia social

14. ¿Desde la puesta en marcha de Oportunidades ha disminuido la condición de pobreza de quien recibe apoyo?
15. ¿En comparación con niños de familias que reciben apoyo de Oportunidades, sus hijos se enferman más?
16. ¿En comparación con niños de familias que reciben apoyo de Oportunidades, los niños que si lo reciben qué eficiencia terminal tienen en la escuela?
17. ¿Considera que las condiciones de vida de quienes reciben los apoyos de oportunidades son mejores en comparación de quienes no los han recibido?

18. ¿Considera que la condición de pobreza en la que se encontraban quienes han recibido apoyos de oportunidades ha disminuido?
19. Si usted hubiera recibido apoyo de Oportunidades, ¿podría encontrarse en esa misma situación de disminución de pobreza?
20. ¿Considera que quienes han tenido apoyos del programa han buscado de manera más intensa otras formas para mejorar su situación de pobreza?
21. ¿Si hubiera recibido el apoyo de Oportunidades de que forma su situación económica habría cambiado?