



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA
SEMINARIO DE TITULACIÓN EN ECONOMÍA PÚBLICA

PRINCIPALES RESULTADOS DEL PROGRAMA
DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES
2000- 2006

E N S A Y O

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

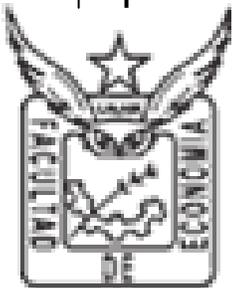
LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A :

VÍCTOR FLORES HERNÁNDEZ

Asesor

Mtro. Alfredo Córdoba Kuthy



México, D.F.

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis Padres por su infinito amor y consejos
que me han sabido guiar por el camino del bien
y por ser mi mayor motivación para alcanzar el éxito
en la vida, porque la educación es la mejor herencia
que le pueden dar los padres a sus hijos.

A mis Abues porque Dios los hizo papá y mamá dos veces,
si con una vez era suficiente, porque su amor es tan
grande que no cabía en un solo papá y una sola mamá.

A David y Anita que siempre están a mi lado y por el
apoyo moral que siempre he recibido de ustedes.

A mi sobrino Axel,
fuente de mi alegría

A la Universidad Nacional Autónoma de México
y a la Facultad de Economía por darme la oportunidad
de disfrutar de sus innumerables beneficios y permitirme
realizar esta inolvidable experiencia.

A todos mis y compañeros con los cuales compartí
y disfrute esta Universidad, en especial a mis compañeros
del Seminario de Titulación por sus enriquecidas
observaciones que permitieron la finalización de este Ensayo.

Al Maestro Alfredo Córdoba Kuthy por su apoyo para
la realización de este trabajo y por brindarnos su amistad.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E .

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de "Seminario de Titulación" cuyo ensayo profesional que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. Victor Flores Hernández, bajo el siguiente título: "Principales Resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2000-2006", En tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


Dr. Carlos Tello Macías



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E .

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de "Seminario de Titulación" cuyo ensayo profesional que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. Víctor Flores Hernández**, bajo el siguiente título: "**Principales Resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2000-2006**", En tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

A t e n t a m e n t e

Mtro. Alfredo Córdoba Kuthy.

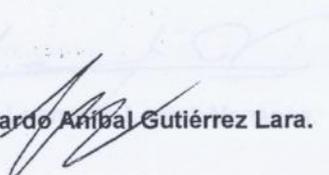


UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E .

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de "Seminario de Titulación" cuyo ensayo profesional que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. Víctor Flores Hernández**, bajo el siguiente título: "**Principales Resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2000-2006**", En tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

A t e n t a m e n t e


Mtro. Abelardo Anibal Gutiérrez Lara.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E .

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de "Seminario de Titulación" cuyo ensayo profesional que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. Víctor Flores Hernández**, bajo el siguiente título: "**Principales Resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2000-2006**", En tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

Mtro. Leonardo Lomeli Vanegas.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVANZADA DE
MÉXICO

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
PRESENTE.

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de "Seminario de Titulación" cuyo ensayo profesional que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. Víctor Flores Hernández**, bajo el siguiente título: "**Principales Resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2000-2006**", En tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

Mtro. Carlos Javier Cabrera Adame.

Introducción	1
Capítulo 1. Marco Teórico	
1.1 Desarrollo y Política Social	4
1.2 Antecedentes	5
1.3 Bases del Desarrollo Social	6
1.4 El Gasto Público	9
1.5 Gasto desatinado al Desarrollo Social	11
Capítulo 2. Programas precursores del combate a la pobreza	
2.1 Programa de Inversiones públicas para el desarrollo rural (PIDER)	18
2.2 Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)	19
2.3 Sistema Alimentario Mexicano (SAM)	20
2.4 Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	21
2.5 Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA)	23
Capítulo 3. Programa de Desarrollo Humano 2000-2006	
3.1 Antecedentes	28
3.2 Objetivo General	29
3.3 Componente Educativo	31
3.4 Componente Salud	32
3.5 Componente Nutrición	33
3.6 Apoyo económico del Programa	33
3.6 Programa Oportunidades 2000-2006	35
Conclusiones	41
Bibliografía	44
Anexos	46

Introducción

El ensayo “Principales Resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2000-2006” se origina de los resultados obtenidos del seminario de Titulación de Economía Pública del Centro de Educación Continua y Vinculación de la Facultad de Economía, el cuál proporciona herramientas para llevar a cabo un análisis complejo de la intervención del Estado en la Economía, y en este caso un análisis sobre Política y Desarrollo Social, teniendo al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades como eje principal del ensayo.

La concepción de desarrollo social y la política social se deriva de la Constitución Política de 1917, teniendo como ejes básicos: las libertades individuales, los derechos sociales y la justicia social.

De estos ejes se derivan un conjunto de derechos como son: el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la justicia y el derecho a la salud. Para esto, el desarrollo social debe de satisfacer todos estos derechos sobre la base de la articulación con una economía competitiva y en crecimiento.

En el año 2000 se da una alternancia en el poder después de más de 70 años en el que partido oficial estuvo a cargo del destino y rumbo del país, se tiene un presidente electo de oposición, el cuál maneja el discurso que su principal preocupación es acabar con la desigualdad que existe en México y aplicará todo lo que esta a su alcance para el combate a la pobreza y erradicar los índices de pobreza extrema que se tienen. Discurso que ilusiona a los estratos más bajos pero en realidad no se sabe si estas acciones y programas serán adecuados y si se destinarán los recursos suficientes para cumplir con el objetivo planteado.

Para la administración del Presidente Vicente Fox una de sus prioridades como ya se mencionó fue reducir la pobreza y la marginación que hacen de México una nación de rezagos y desigualdades, por lo que en sus planes y programas instauró una política de igualdad de oportunidades y de combate a la pobreza extrema. Los ejes prioritarios de la política de Estado fueron: alimentación, educación y salud, dando la atención necesaria en estos rubros se tratará de impulsar al país para mejorar las condiciones de vida de la población apostando al crecimiento del Desarrollo Humano. Cabe

destacar que esta administración ejerció el presupuesto más alto de la historia para el sector social.

Una de las acciones primordiales para el combate a la pobreza de la administración del Presidente Fox fue el Programa Oportunidades pero, ¿Qué es Oportunidades y qué hace?

Oportunidades es un programa coordinado intersectorial e interinstitucional creado en 1997 (antes Progresas), un programa de Desarrollo Humano y Social que se ubicó en la vertiente de capacidades de la estrategia Contigo y está dirigido a la población en pobreza y pobreza extrema.

Oportunidades entrega transferencias en efectivo vinculadas a acciones de alimentación, salud y educación que combina objetivos de corto y de largo plazo. Su objetivo es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, mediante el desarrollo de capital humano.

El presente ensayo está constituido por tres capítulos:

El primer capítulo trata que es el desarrollo y política social, retomando las bases del desarrollo a partir de la Constitución de 1917 que tiene un alto contenido en materia social llegando hasta el año 2004 donde es promulgada la Ley General de Desarrollo Social. Cerrando el capítulo con el Gasto Público enfocado primordialmente al gasto que se destina al desarrollo social, analizando la parte del Grupo funcional Desarrollo Social 2000-2006.

En el segundo capítulo se abordan los programas que han sido precursores en el combate a la pobreza en diferentes administraciones empezando el análisis en la década de los setentas con el PIDER, pasando por 5 sexenios hasta llegar al programa de PROGRESA antecesor del programa Oportunidades donde se analizará el periodo 2000-2006. Teniendo a manera de introducción a la focalización como una herramienta de la política social.

El tercer capítulo se hace mención de cómo es cuantificada la pobreza, teniendo cifras para los años de estudio, siendo el capítulo que contiene la esencia del trabajo donde se refleja lo que es el Programa de Desarrollo Humano conociendo los antecedentes, objetivos generales y específicos, los diferentes componentes, así como los apoyos

económicos en montos y distribución de estos. Como resultados principales se abordan, el presupuesto destinado a la ejecución, el total de familias beneficiadas, municipios y localidades que atiende el programa, gasto por beneficiario, y cuáles son los Estados con mayor y menor recursos a este programa.

Capítulo 1. Marco Teórico

1.1 Desarrollo y Política Social

El desarrollo social se refiere a la creación de un entorno en el que los individuos puedan potencializar sus condiciones de vida y tener una vida productiva que permita cubrir con las necesidades elementales suyas como las de su familia en función de sus intereses y necesidades, por lo tanto, debe constituir el fin de la política económica.

El desarrollo social en su sentido más amplio, se entiende como el progreso hacia niveles de vida más altos, con igualdad de oportunidades y con el logro de derechos humanos básicos que fortalezcan la capacidad de los individuos para controlar sus vidas por medio de acciones económicas, sociales y políticas¹.

El desarrollo social no es una meta a la cual hay que aspirar y llegar para después mantener el 'statu quo'. El desarrollo social es un camino que se recorre siempre, día tras día, pues siempre el hombre tendrá posibilidades de ser mejor y de estar mejor. Por lo tanto, es un proceso de mejoramiento de la calidad de vida del hombre, como ser individual y de la sociedad como ente colectivo, vale poco si no siembra en ese hombre y en esa sociedad el deseo de superarse constantemente.²

Mientras tanto, la política social es la forma de intervención del Estado en la sociedad, que se preocupa fundamentalmente por todas aquellas personas amenazadas por las diferencias de oportunidades y desarrollo, las políticas sociales han ido transformándose y ampliando su radio de acción no sólo a las capas más necesitadas de la población, sino a la mayoría de los individuos que componen una sociedad.

En general, la política social se utiliza para designar las acciones que el Estado desarrolla, para resolver problemas de índole social, mediante las disposiciones que tiendan a aliviar y mejorar las situaciones sociales, económicas y jurídicas de los grupos propensos en desigualdades y pobreza.

Se relaciona con la provisión de servicios sociales, la política social por ende forma parte del Estado de bienestar, su representación abarca una extensa gama de

¹ www.eursur.org/guiadelmundo/temas/desarrollo_social

² Donney's, Oscar. et.al., La concepción de desarrollo y de gerencia, en: www.ciat.cgiar.org/desarrollo_social.pdf

programas, como son: políticas de salud, educación, vivienda, trabajo etc. Hoy en día su objetivo es la búsqueda del bienestar y la mejoría de las condiciones de vida de la población.

1.2 Antecedentes

En la Constitución Mexicana se indica de manera puntual que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

En funcionalidad el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades.³

En nuestro país el peso del Estado en la economía es decisivo para impulsar no sólo el crecimiento durante varias décadas, también en la orientación y en los ritmos que ésta ha tenido durante más de 50 años de procesos económicos.

Para responder a los retos estructurales y coyunturales vinculados estrechamente a los objetivos nacionales del desarrollo, el Estado amplió progresivamente su participación y la batería de instrumentos a través de la creación de una red amplia y compleja de instituciones nacionales en los productivo, financiero y crediticio, en la infraestructura, en la educación, en la investigación, en la salud y abasto.

La Constitución de 1917, de manera precisa incorpora los derechos sociales de los mexicanos, constituyéndolos el marco normativo que rige la participación del Estado hasta nuestros días ejemplo de ello son los artículos 3ro, 4to. 25, 28 y 123.

Artículos constitucionales que garantizan los derechos sociales de los mexicanos:

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 25

El artículo 3° garantiza el derecho a la educación.

El artículo 4° establece el derecho a la protección de la salud, a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, las familias tienen derecho a una vivienda digna y decorosa.

El Artículo 25 Constitucional establece que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos, clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”

El Artículo 123 consagra el derecho al trabajo digno y socialmente útil y, así como diversos principios jurídicos que guardan relación con el empleo y el bienestar de los trabajadores.

1.3 Bases del Desarrollo Social

Después de una década de estancamiento económico inestabilidad política y atraso social que dejó como saldo el periodo revolucionario, a partir de los años veinte, los gobiernos se abocaron a reconciliar a los diversos grupos así como construir las bases que forjaran institucionalidad.⁴

A continuación se esboza la evolución del Desarrollo Social en México desde la promulgación de la Constitución de 1917 hasta la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social. Autores coinciden que la fecha de inicio del Desarrollo Social así como el económico es precisamente el término del movimiento Revolucionario que inició en 1910.

Por su contenido social y las bases asentadas para que el Estado sea el motor del desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, la promulgación de la Constitución de 1917 marca el inicio de la promoción del Desarrollo Social por su alto contenido en materia social.

⁴ González Tiburcio. Enrique y Ángel Ávila. Desarrollo y retos de la Política Social, Mimeo, México, 2000, p 5

En cuanto a materia de Salud, un hecho de ese mismo año es la creación del Departamento de Salubridad, el cual va a permitir realizar importantes acciones en campañas de vacunación y sanitarias, señalando que la esperanza de vida de los mexicanos oscilaba los 30 años.

Cuatro años después en 1921 se crea la Secretaría de Educación Pública y es donde el Estado adquiere la responsiva de otorgar educación, la población para ese año de un aproximado de 11 millones de mexicanos el 61.5 por ciento era analfabeta, 19 años después se redujo en un 58 por ciento el analfabetismo.

Situados en la década de los 40 el avance más importante en cuanto a materia de salud se da con la creación en 1943 del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), seguido en 1959 por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

A partir de la década de 1940 y 1950 la estructura productiva se amplió y se diversificó, las acciones de bienestar, acotadas a grupos organizados urbanos, se tradujeron en la mejoría de diversos indicadores sociales, sobre todo en términos de ampliación de la cobertura de salud y educación. Ya que el gobierno puso un mayor énfasis en el logro del crecimiento económico a través de la industrialización, se consideraba que el crecimiento económico se convertiría en sí mismo en un mecanismo para elevar el nivel de vida de la población.⁵

Los montos del financiamiento al desarrollo social proporcionados por la Alianza para el Progreso, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento disminuyeron drásticamente de 89 millones de dólares en el bienio 1962-1964 pasó a 25.1 millones en 1964-1970. Estos préstamos se emplearon principalmente en la ampliación de redes de agua potable, drenaje y en menor medida, para la educación.⁶

Para el año de 1973 emerge para fortalecer las políticas sociales el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural Integral (PIDER), la finalidad era integrar a todos los programas destinados al medio rural, ejecutados por los tres niveles de

⁵ Desarrollo Social; Estudio Teórico Conceptual , de Derecho Comparado a Nivel Internacional y Estatal, y de las iniciativas presentadas en la LIX Legislatura. Centro de Documentación, Información y Análisis Pag.9

⁶ Cruickshank Susana ,Definición del Desarrollo en las políticas del Banco Interamericano de Desarrollo , DEC Equipo Pueblo , México, 2001 pag. 137

gobierno. Parte de los recursos del PIDER procedieron de organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Entre los años de 1976 a 1982 surge de la política social mexicana dos programas, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Los resultados en 5 años de funcionamiento de COPLAMAR mostraron la realidad de la situación de la marginación que hizo posible programar acciones específicas, el enfoque de atención a grupos vulnerables. El Sistema Alimentario Mexicano buscaba combatir la pérdida de autosuficiencia alimentaria en productos básicos agropecuarios y coadyuvar a disminuir la pobreza extrema.

Estos dos programas fueron cancelados al comenzar la crisis económica y financiera de principios de la década de los ochenta lo que dio lugar al proceso de ajuste estructural. Estas circunstancias condujeron a un cambio profundo en las políticas sociales. A principios de ésta década hay ausencias de políticas compensatorias que amortiguarán los efectos de la crisis y el ajuste estructural, con excepción de los Programas Regionales de Empleo, cuyos efectos fueron muy limitados.⁷

En 1988 en el sexenio de Salinas de Gortari se crea Programa Nacional de Solidaridad, el programa estaba dirigido a los indígenas, los campesinos en pobreza extrema y los grupos urbanos marginados más afectados por las políticas de ajuste, sus acciones tomaron mayor fijación en los ámbitos de salud, alimentación, salud, tenencia de la tierra, vivienda, educación e infraestructura agropecuaria.

A mediados del gobierno de Ernesto Zedillo en 1997 el Programa de Educación, Salud y Alimentación, sostiene una política social que proporciona servicios de salud y alimentación para desarrollar las capacidades de las personas y las familias en condiciones de extrema pobreza. El sucesor del Programa de la administración Zedillista es Oportunidades que inicia en el 2001 que tiene semejanzas con PROGRESA sólo que ahora extiende su cobertura a zonas urbanas. Oportunidades es un programa de transferencias monetarias condicionadas a la formación de capital humano que apoya puntualmente educación, salud y nutrición.

⁷ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Antecedentes", en Desarrollo Social. 2007

El 20 de enero de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que promulga la Ley General de Desarrollo Social que regula la política social, los programas y las acciones públicas orientadas al desarrollo social, y que pone candados al gasto social. Con ello se crean verdaderos mecanismos de coordinación del sector público en materia social y se reformulan los criterios de planeación de la política social.

El objeto de la Ley General de Desarrollo Social es “Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social, prohíbe cualquier práctica discriminatoria en la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas para el desarrollo social.” La Ley señala las obligaciones del gobierno, establece las instituciones responsables, define los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la política nacional de desarrollo social.⁸

1.4 Gasto Público

El Gasto Público es el que realiza el Estado para sostener las instituciones gubernamentales centrales y para financiar servicios públicos prioritarios que permanecen en manos estatales, es decir, la cantidad de recursos con que puede funcionar el Estado para el ejercicio de diversas funciones. La promoción del desarrollo social es una obligación del Estado consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los ámbitos estatales se encuentra establecida en sus respectivas constituciones.⁹

En México, el ejercicio del Gasto Público del gobierno Federal se realiza a través de distintas dimensiones o clasificaciones: Administrativa, Económica y Funcional. Estas clasificaciones del presupuesto presentan grandes ventajas para el gobierno en el ejercicio de sus funciones ya que ordenan las operaciones que éste realiza, además de que presentan una forma o asignación estructurada de los recursos y los datos presupuestarios, quién ejerce estos recursos, hacia que secretarías, programas o actividades específicas se asignan los mismos. Todo esto nos permite realizar un análisis del gasto público a través de estas clasificaciones del gasto, no solo desde el punto de vista de la administración pública que ejerce este gasto, sino mas importante

⁸ Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, “Comentarios a la Ley de Desarrollo Social”

⁹ Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, Índice de Desarrollo Humano 1999, Capítulo V.

aún desde el punto de vista de la sociedad quien podrá conocer, y verificar la posibilidad de pedir cuentas a los responsables de ejecutar los recursos.¹⁰

Clasificación Administrativa: Tiene como objetivo determinar quién gasta los recursos públicos. El gasto es ejercido a través de las dependencias, organismos y entidades de la Administración Pública Federal y es desglosado a través de asignaciones denominadas ramos presupuestarios, tales como: Ramos de la Administración Pública Centralizada (comprende las Secretarías de Estado), Ramos Generales (comprende las Aportaciones a la seguridad social; Provisiones salariales y económicas; Costo financiero de la deuda; Participaciones a Entidades Federativas y Municipios; y Aportaciones de las Entidades Federativas y Municipios), y Ramos de los Poderes y Órganos Autónomos (comprende el Poder Legislativo, el Poder Judicial; los Tribunales Agrarios y Fiscales; el Instituto Federal Electoral; y la Comisión Nacional de Derechos Humanos), además se integra el gasto de las entidades paraestatales de control presupuestal directo.

Clasificación Económica: Es conocer el gasto de operación y de inversión del gobierno que se traduce en el pago de sueldos y salarios, mobiliario, compra o ampliación de activos físicos, etc. Su importancia radica en determinar el efecto del gasto público en la actividad económica. Esta clasificación nos permite ver cuánto gasta el gobierno federal para realizar sus funciones, cumplir con algunas obligaciones como son salarios, pensiones y jubilaciones, entre otras.

Clasificación Funcional: El objetivo de esta clasificación es determinar el objeto del gasto, es decir, para qué se gastan los recursos públicos. Este gasto es ejercido a través de diferentes programas, actividades y proyectos, que describen la naturaleza de los servicios del gobierno y la proporción del gasto que se destina a cada tipo de servicio y actividad y revela las verdaderas prioridades del gobierno. La clasificación funcional se identifica a través de tres funciones fundamentales que son: gestión gubernamental, desarrollo social, y productivas. Su importancia está dada porque indica los objetivos del gasto y las prioridades del gobierno reflejados en cada proyecto o programa.

1.5 Gasto destinado al Desarrollo Social

¹⁰ Guerrero Amparán , Manual sobre la Clasificación Funcional del Gasto Público. CIDE

El gasto destinado al desarrollo social tiene una importancia significativa en cada ejercicio fiscal, en el Presupuesto de Egresos de la Federación éste se ha consolidado como un rubro significativo del Gasto Programable¹¹, en virtud de que es un gasto destinado a atender las necesidades más apremiantes de la población.

El gasto destinado al área de desarrollo social, se ajusta en el ámbito de aplicación de la política social, que tiene como marco de referencia el Plan Nacional de Desarrollo. A su interior, el Programa Nacional de Desarrollo Social, plantea como objetivo la reducción de la pobreza extrema, mediante el incremento de las capacidades básicas de los grupos más desfavorecidos.

Cuando se habla de política del gasto social es inevitable relacionarla con algún de los programas sociales, no se puede entender como nosotros suponemos, la manera idónea de relacionar al gasto social, es decir, los programas al combate de la pobreza deberán depender del gasto social y no a la inversa.

Las funciones en Desarrollo Social del gobierno constituyen las erogaciones orientadas a las preocupaciones básicas de las familias; principalmente en aquellas más vulnerables a los cambios económicos, las erogaciones que se presupuestan en este rubro han procurado promover un desarrollo económico con mayor justicia social y abatir las inquietudes socioeconómicas entre los diferentes estratos de la población y las regiones económicas que constituyen la nación, a grosso modo los recursos son diseñados para contrarrestar las discapacidades, enfermedades, carencias en comida, salud, educación y empleo en los mexicanos.

De acuerdo al Glosario de la Administración Pública, el Gasto Social incluye las erogaciones realizadas por el sector público para el financiamiento de servicios sociales básicos en beneficio de la población, con el propósito de alcanzar mayores niveles de bienestar. Debido a lo anterior, esta partida se encuentra estructurada en seis categorías: Educación; Salud; Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional; Agua Potable y Alcantarillado; Seguridad Social y Asistencia Social.

¹¹ Gasto programable son las erogaciones que se realizan en cumplimiento de funciones correspondientes a los ramos autónomos; a los ramos administrativos; a los ramos generales 19 Aportaciones a Seguridad Social, 23 Provisiones Salariales y Económicas, y 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; a las erogaciones que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios realizan, correspondientes a los ramos generales 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, y 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

El gasto social es un subconjunto del gasto público que agrupa los recursos que el Estado destina directamente para atender el desarrollo y el bienestar de su población. Hay diferentes criterios sobre las partidas presupuestarias que deben incluirse en el cómputo del Gasto Social, aunque hay consenso en la inclusión de sectores básicos como educación, salud y vivienda. En México se emplean los criterios de clasificación del Sistema de Cuentas Nacionales de la Organización de las Naciones Unidas, en particular, las clasificaciones sectorial y social del gasto cuyos lineamientos se encuentran en el documento Clasificación de las funciones de las administraciones públicas.

A finales de la década de los ochenta las políticas sociales comenzaron a poner especial énfasis en los programas de combate a la pobreza. En el fondo la cuestión dejaba de ser un derecho para convertirse en un beneficio otorgado por el estado. Solidaridad, COPLAMAR, PROGRESA, Oportunidades y Seguro Popular son algunos de los nombres que estos programas, de corte generalmente asistencialista y pasivo que se aplican en México y han sido ejemplo para en América Latina.¹²

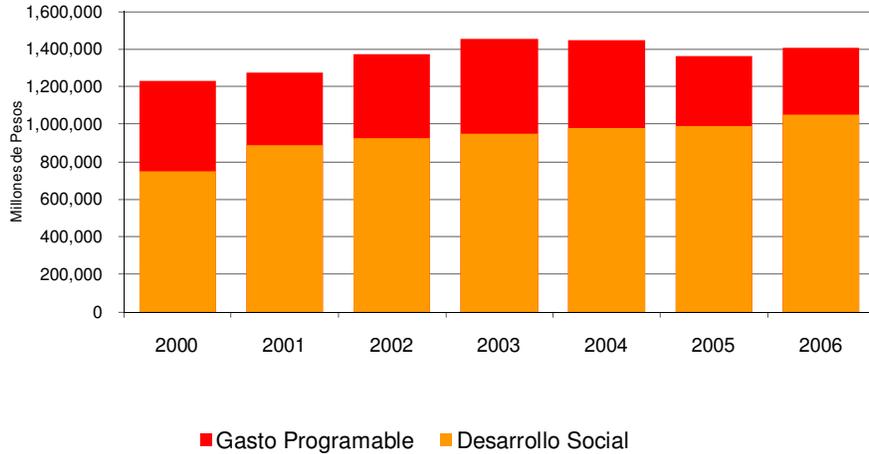
Del Grupo Funcional Desarrollo Social se encuentran las Funciones de: Educación, Salud, Seguridad Social, Urbanización Vivienda y Desarrollo Regional, Agua Potable y Alcantarillado y Asistencia Social.

Los montos presupuestales asignados al Grupo Funcional Desarrollo Social para el periodo 2000-2006 hacen evidente la representatividad del gasto social en el Gasto Programable del Sector Público, teniendo una participación de 61.0 por ciento en el año 2000 a 74.7 por ciento para 2006, el presupuesto para Desarrollo Social del año 2000 al 2006 fue de 6,533,747.9 millones de pesos.

Grafica I.1

¹² <http://latinoamericanos.wordpress.com/2007/04/22/programas-de-combate-a-la-pobreza/>

Gasto Programable y Grupo Funcional Desarrollo Social
2000-2006



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En los años del periodo 2000-2006 se registran crecimientos y el mayor incremento se presentó en el año 2001 de 18.2 por ciento, le sigue 2006 con 6.1 por ciento y 2002 con 4.4 por ciento.

La Función Educación es la que en el transcurso de este periodo ha tenido el mayor presupuesto asignado en comparación con las otras Funciones con un total de 2,305,337.5 millones de pesos siendo el 2006 el año de mayor asignación con el 15.31 por ciento del total. Las subfunciones Educación Básica, Educación Media Superior y Superior acumulan el 81.46 por ciento del total general para Educación y Educación Básica tiene el 57.39 por ciento para el periodo.

La segunda Función con mayor asignación de recursos corresponde a Seguridad Social con un monto asignado de 2,012,421.7 millones de pesos para el periodo de 2000-2006 y la subfunción de Edad Avanzada (pensiones y jubilaciones) tiene asignado el 62.53 por ciento del presupuesto de Seguridad Social. La Función Salud por su parte, registró su mayor incremento en el 2003 con 18.3 por ciento, en tanto que para los años 2002 y 2004 tiene porcentajes negativos de 5.1 y 4.0 por ciento, respectivamente. La Función Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional presentó

su mayor incremento en el año 2004 de 55.9 por ciento. Por el contrario, dos años presentaron porcentajes negativos, 2003 con 15.7 por ciento y 2005 con 23.3 por ciento.

Cuadro I.1

Sector Público Presupuestario
Grupo Funcional Desarrollo Social
(Millones de pesos)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Educación	283,737.6	322,850.1	334,066.2	332,873.3	334,879.7	343,910.6	353,020.0
Salud	176,116.8	186,866.6	177,370.7	209,802.0	201,359.8	217,214.5	233,982.5
Seguridad Social	199,244.5	271,870.2	304,003.5	304,246.9	297,227.7	305,224.7	330,604.2
Urbanización Vivienda y Desarrollo Regional	71,156.1	85,411.0	88,731.5	74,799.3	116,587.1	89,381.9	98,755.1
Agua Potable y Alcantarillado	5,526.0	3,784.5	4,268.4	4,970.6	6,943.9	9,332.6	6,958.2
Asistencia Social	15,699.6	17,437.9	18,539.7	20,215.7	22,084.8	25,375.7	27,325.5

Fuente: Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El gasto para la superación de la pobreza, que forma parte del gasto social, incluye el presupuesto asignado a los programas sociales destinados al combate de la pobreza extrema, ejercido por todas las dependencias de la administración pública federal. Algunos de los programas incluidos en este rubro son: Oportunidades, Desayunos Escolares, Abasto Social de Leche, Empleo Temporal, Apoyos y Subsidios a la Vivienda (PROSAVI), Ahorro, Subsidios y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa" y Vivienda Rural. El gasto para la superación de la pobreza tuvo un aumento en el presente sexenio, al pasar de 1.1% del PIB en 2000 a 1.6% en 2005.

Entre 2001 y 2005 el presupuesto de la SEDESOL creció 9.9 por ciento en promedio anual en términos reales. Sin embargo, en términos del Producto Interno Bruto (PIB), el gasto de la Secretaría representa solamente el 0.3 por ciento.

El presupuesto de la SEDESOL se divide en dos grupos funcionales, gobierno y desarrollo social. Del presupuesto total de esta dependencia 99.8 por ciento se destina a desarrollo social. Dentro de éste la función de urbanización, vivienda y desarrollo social ocupa 41.6 por ciento del presupuesto, mientras que 58.3 por ciento se destina a asistencia social.

En el 2005 la SEDESOL contaba con 18 programas sujetos a reglas de operación. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es el más importante en términos de presupuesto, ya que representa el 53 por ciento del total de estos programas. El programa Hábitat ocupa el 10.5 por ciento del presupuesto y el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu casa" representa el 9.3 por ciento. En el 2006 se integró el Programa Retiro para Población en Oportunidades con una asignación de 2,200 millones de pesos y el Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. con recursos de 250 millones de pesos. Por otro lado, no se asignaron recursos al Programa de Adquisición de Suelo Apto para Vivienda.¹³

¹³ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Seguimiento y resultado de las políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente", en *Desarrollo Social*

Capítulo 2. Programas precursores en el combate a la pobreza

La pobreza en México es un desafío importante y se encuentra asociada a una gran desigualdad. La pobreza tiene muchas dimensiones, como son las capacidades humanas —en especial la situación educativa y de salud—, el acceso a la infraestructura, los ingresos, la vulnerabilidad y la inclusión social. Puede concebirse el reconocimiento de estas múltiples dimensiones como una aproximación imperfecta al tratamiento que hace Amartya Sen del bienestar en términos de la libertad (o capacidad) de una persona de elegir su vida. Esto depende de sus capacidades humanas y de su habilidad para convertirlas en “seres y haceres”. Esta habilidad está determinada en gran medida por el contexto económico sobre todo las oportunidades de un trabajo productivo y por el contexto político y social en el que vive la gente.¹

Los programas sociales en esencia deben de promover la igualdad de oportunidades y de acceso a los servicios básicos de infraestructura social, fortalecer la participación y la responsabilidad individual, colectiva, y establecer incentivos específicos para atender las necesidades de los grupos más vulnerables.

En las últimas dos décadas, la agenda social se ha replanteado como parte de una concepción más general sobre el papel del Estado en la economía y la sociedad. En un primer momento, marcado por las grandes crisis de los 80 y 90, el combate a la pobreza se impuso como la gran prioridad de la política social, desvinculándose del tema de la distribución del ingreso y el crecimiento económico. Puede decirse que este tiempo aún no ha terminado, a pesar de la evidencia y la urgencia por un cambio de rumbo. En este periodo, la crítica se centró en los enfoques anteriores de superación de la pobreza, basados en la incorporación al mercado laboral y la búsqueda de una mejora en la distribución del ingreso, e incluso la movilización controlada de los grupos sociales pobres, como fue el caso del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) lanzado en 1988. El énfasis se trasladó a los programas de transferencias directas a los pobres, con el argumento de que se ganaría eficiencia en el gasto y transparencia en la política. Estos programas fueron evolucionando con el tiempo y lograron incluir componentes de educación y salud que, supuestamente, deberían contribuir a generar capacidades que faciliten y potencien la inserción productiva de las personas.²

¹ La Pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, Las tendencias y la estrategia del Gobierno. Banco Mundial 2004

² Nueva Sociedad No 215, mayo-junio de 2008

Un determinante en el estudio de los programas sociales es el conocer que es la focalización, sus objetivos y los criterios que son utilizados para la asignación de recursos monetarios o de bienes y servicios.

La Focalización consiste en identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar los programas con el objetivo de asegurar un alto impacto per cápita en el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes y servicios. Focalizar permite mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del programa (carencias por satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para solución; aumenta además la eficiencia en el uso de los recursos escasos y eleva el impacto producido por el programa, al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo. Pretende orientar a los grupos a lograr un cambio en las condiciones de vida de la población y se preocupa por el impacto, esto es, por la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas que conforman a los objetivos buscados.³.

El objetivo de la focalización consiste en provocar un impacto per cápita elevado. Dado que se conocen las características del grupo, ya que se diseñan el programa tomándolas en cuenta, cabe esperar que éste provoque un efecto mucho mejor que el que podría derivarse de una política global, general, homogénea, aplicable por igual a todos, que, en definitiva, no concentra sus esfuerzos en el grupo necesitado específico.⁴

Los criterios de la focalización tienen ventajas, en cuanto a los recursos que se destinan a un grupo adecuadamente delimitado e identificado aseguran un impacto mucho mayor en la solución de los problemas detectados, reducen el periodo de duración de la intervención y liberan recursos que la sociedad podrá destinar a otros fines. Los criterios para focalizar dependen del tipo de programa y del problema: En general se observan tres criterios para la focalización: i) Identificación de individuos o familias, puede conseguirse a través de la comprobación del riesgo a que la persona está sometida, o mediante la verificación de su nivel de ingreso, recurriendo a asociaciones probabilísticas o utilizando la autoselección. ii) Identificación de espacios geográficos, el segundo gran criterio de focalización consiste en la identificación de los beneficiarios en espacios geográficos. Esta solución se basa en la idea de la

³ Franco r, Los paradigmas de la Política Social en América Latina. No 58, CEPAL, Abril 1996. p.18

⁴ CEPAL, NACIONES UNIDAS, Cuadernos de la CEPAL, No. 71. p 13

discriminación positiva, que consiste en aplicar políticas destinadas a desarrollar “áreas especiales”. De acuerdo con este criterio, pueden acceder a determinados programas quienes residen en zonas donde predominan los hogares en situación de pobreza. iii) Matriz de grados de urgencia, es posible también elaborar un índice basado en la determinación de los grados de urgencia, esto es, el nivel en que se encuentran insatisfechas las necesidades del programa pretende atender, en determinadas jurisdicciones o espacios geográficos, definidos para la aplicación del mismo. La lógica de la matriz de grados de urgencia reside en que, a mayor valor de los indicadores, mayor será la magnitud de las necesidades insatisfechas.⁵

2.1 Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)

El Programa de Inversiones Públicas para el desarrollo Rural es el primer programa de desarrollo rural implementado en México a nivel nacional en áreas de agricultura de temporal, con 10 años de operatividad que fue de 1973 a 1983, tendía a resolver rezagos sociales y productivos en regiones específicas vía la inversión coordinada de diversos sectores y niveles de gobierno, ya que se había caracterizado por la duplicidad de recursos y esfuerzos.

El objetivo del Programa era lograr un puntual desarrollo rural que permitiera el aprovechamiento racional de los recursos naturales y un arraigo de la población en sus lugares de origen.

Asimismo el PIDER fue la primera experiencia a nivel nacional que se llevó a cabo en las áreas de agricultura de temporal. El objetivo tenía que ser alcanzado a través del incremento de la producción agropecuaria, la diversificación de fuentes de empleo y la construcción social. El total del gasto del PIDER se clasificó en 70% en inversión, 20% en recursos asignados en infraestructura básica y 10% en bienestar social. El programa dedujo al desarrollo rural como un proceso dinámico e integral, de ahí la importancia de la descentralización de recursos hacia los estados del país, ya que el programa contemplaba desde aspecto económicos, sociales y políticos.⁶

Con el programa de Inversiones la población alcanzaría niveles mínimos de bienestar en alimentación, salud, educación y vivienda. De lo más respetable de este programa fue el avance en materia de planeación regional y coordinación, además favoreció el

⁵ *Ibid.*, p 19-20

⁶ Secretaría de Programación y Presupuesto (1998)

proceso de descentralización de la administración pública, al incorporarse al convenio único. Su acción fue estrictamente productiva y estuvo determinada por la forma como se estructuró la inversión, al destinar el 90 por ciento de la misma a la producción.

Existieron problemas e irregularidades ya que en la ejecución de programas y obras de servicio social no se aplicaron dentro de la región y los que se llevaron a cabo fueron insuficientes para cubrir la demanda física de este tipo de obras, y los problemas de inversión se concentró en unas cuantas comunidades y dentro de estas en grupos de individuos, contribuyendo a la polarización de la tenencia y uso de los recursos.

2.2 Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)

Esta coordinación se crea en el año de 1977 con el propósito de llevar a cabo acciones que permitieran que las zonas deprimidas y a grupos marginados contaran con elementos materiales y de organización suficientes para lograr una participación más equitativa.

Dentro de sus funciones principales y su eje de acción era la de promover la coordinación entre las dependencias, las entidades de la administración y los programas dirigidos a los grupos vulnerables

Durante este programa se efectuaron acciones en materia de salud educación abasto alimentario, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina. La base del éxito de este programa fue hacer convenios con instituciones públicas, contratándolas para realizar las obras que programaba.

De esta forma se crearon programas tanto por regiones como sectores. Dentro de los programas por sectores se encontraban:

IMSS-COPLAMAR, dirigido al establecimiento de servicios de salud en el medio rural.

CONASUPO-COPLAMAR, para el establecimiento de productos básicos a precios más baratos.

STPS-SARH-COPLAMAR, de capacitación y empleo cooperativo para el fomento de los recursos naturales.

SAPO-COPLAMAR, para el establecimiento de sistemas de agua potable y mejoramiento de caminos.

SEP-COPLAMAR, para el establecimiento de casa-escuela

Por medio de esta interacción de dependencias gubernamentales los programas bajo la dirección de COPLAMAR, se beneficio a diversos grupos marginados en materia de salud, caminos rurales, agua potable, electrificación, servicios básicos, educación vivienda, alimentación a menores de edad e importantes tareas de reforestación.

Los resultados en operatividad y funcionalidad de COPLAMAR daban resultados positivos y eficientes, pero a pesar de estos logros sus grandes limitaciones en la centralización de las decisiones. Así mismo, uno de los principales beneficios de este programa fue la aportación de sus investigaciones en materia de marginación en las regiones del país y los niveles mínimos de bienestar.

2.3 Sistema Alimentario Mexicano (SAM)

La administración 1977-1982 estableció el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) como un programa para beneficiar a los productores agrícolas que dependen de la lluvia como única provisión de agua para sus cosechas. El SAM fue entonces un programa compensatorio a la producción que se sustentó en precios de garantía, subsidios a los insumos, seguros y asistencia técnica. Es difícil concluir que los resultados de un programa como el SAM haya representado en realidad los objetivos de una política social propiamente dicha o de un programa efectivo dirigido a la población más pobre del país. Sin embargo, fue un intento por recuperar la soberanía alimentaria perdida de los años setentas en un esquema de racionalismo revolucionario⁷.

El Sistema Alimentario fue una respuesta inmediata ante la crisis de producción de granos, su importancia residió en una estrategia global en materia de política agrícola.

El Sistema Alimentario comprendía todo el proceso productivo hasta el consumo final de los alimentos, empezando por incrementar la producción de alimentos básicos hasta apoyos directos al consumo de los más necesitados, así como el fortalecimiento de las industrias agroalimentarias, fomento a la investigación tecnológica y enriquecimiento nutritivo de los alimentos. Las características principales de este

⁷ Favela Alejandro, Calvillo Miriam, León Alfonso, Palma Israel, El combate a la pobreza en el sexenio de Ernesto Zedillo, Plñaza y Valdez 2003 p20

programa eran el incremento de créditos, semillas mejoradas, fertilizantes, equipo y maquinaria agroindustrial, asistencia técnica y mayor cobertura en el combate de plagas y enfermedades. Con el inicio del SAM se obtuvieron cosechas más altas de país e incrementos en el ramo ganadero y pesca. Sin embargo, a pesar de estos resultados favorables, el programa tuvo escaso impacto redistributivo, y a su vez, la desarticulación de los programas y la protección del medio ambiente originaron un grave deterioro ambiental.

2.4 Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

El 6 de diciembre de 1988, como parte de las primeras medidas de gobierno tomadas por Carlos Salina de Gortari, fue creado el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), un instrumento de política social que estaba encaminado a la superación de los rezagos sociales más lacerantes de los grupos más vulnerables de la sociedad mexicana.⁸

El Programa Nacional de Solidaridad fue instrumentado como respuesta al entorno social adverso a que dio lugar la crisis económica iniciada en 1982 y que consumió prácticamente todo el sexenio inmediato. Las necesidades del ajuste económico impusieron una importante reducción del gasto social que, combinado con la caída del empleo formal y del ingreso real de los asalariados en general, provocó una considerable ampliación de los rezagos sociales que no habían sido superados en los años de estabilidad y crecimiento.⁹

Este Programa comprende de 1989, aunque se crea en diciembre de 1988 y termina en 1995, la finalidad de PRONASOL era atender a todas aquellas familias que se encontraban en condiciones de extrema pobreza, como campesinos, indígenas y habitantes de zonas marginadas urbanas, para de esta forma abordar de manera más específica los problemas existentes por la caída de los niveles de vida de las poblaciones más necesitadas. Por todo esto el PRONASOL fue durante el gobierno del Presidente Salinas el único y más importante programa en el combate a la pobreza.

En sus inicios, Solidaridad dependía de la Secretaría de Programación y Presupuesto y no fue creada ninguna estructura administrativa adicional. En 1992 el programa fue

⁸ Ídem p 27

⁹ Ídem p.28

transferido a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), de reciente creación. La responsabilidad global por la preparación de su presupuesto fue asignada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que atribuye los fondos de la SEDESOL en una sola partida presupuestal federal.¹⁰

Uno de los grandes logros de PRONASOL fue la nueva forma de establecer los diversos compromisos de obra pública y social, a través de la participación de los beneficiados y los distintos niveles de gobierno por medio de los Comités de Solidaridad. Solidaridad desarrolló tres frentes en el combate a la pobreza que fueron:

- Solidaridad para el Bienestar Social
- Solidaridad para la Producción
- Solidaridad para el Desarrollo

En las principales características del Programa se mencionan las siguientes: i) Se sustentaba en una modernización económica y financiera, que generara los recursos necesarios para ejercer un gasto social sin recurrir al endeudamiento ni al gasto inflacionario; ii) Existía una participación de los mismos beneficiarios, fomentaba a la organización comunitaria. iii) Desarrollaba las capacidades productivas del individuo, la familia y la comunidad.

Solidaridad, se propuso llevar a cabo una serie de acciones en materia de bienestar social, que beneficiaron lo mismo a comunidades rurales apartadas que a colonias populares.

Los programas que desarrolló esta vertiente se relacionaron con el mejoramiento de la calidad de la vivienda y sus servicios, la ampliación de la atención médica preventiva y curativa a los sectores más marginados y el fortalecimiento de la infraestructura educativa y el apoyo a la población en edad escolar.¹¹

El objetivo de PRONASOL fue mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del país, dando respuesta de manera directa e inmediata a las múltiples necesidades de dicha población. Este programa es resultado de una buena concertación y coordinación de acciones, pero en particular de una intensa participación de la comunidad. En este sentido “Solidaridad constituye la columna

¹⁰ Ídem p.29

¹¹ Ídem p 32

vertebral de la política social, forma parte de la estrategia de modernización nacional y de reformas del Estado Mexicano para darle carácter más sólido y menos propietario”¹²

Durante los seis años que duró el Programa Nacional Solidaridad, de 1989 a 1994, se ejerció un presupuesto total que ascendió a 51 mil 818.7 millones de pesos. De 1989 a 1994 los recursos destinados al programa tuvieron un crecimiento real del 202.9%; los recursos federales fueron equivalentes a 34 mil 587.5 millones de pesos y crecieron en términos reales un 174.8 en el mismo periodo. En total se realizaron más de 523 mil obras en las comunidades más pobres del país. Los recursos de Solidaridad se enviaron, primordialmente a indígenas, campesinos y habitantes de las colonias urbano-populares.¹³

2.5 Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA)

PROGRESA utiliza el proceso de focalización en dos niveles: En una primera etapa se hace una selección geográfica en la que se identifican localidades altamente marginadas, utilizando como criterio de selección el índice de marginación de las localidades. En la segunda etapa del proceso de focalización, el interés se centra en evaluar las condiciones de pobreza en los hogares que conforman las localidades y se construyen a partir de indicadores de medios a nivel de los hogares que permiten evaluar las características que se asocian a la condición de pobreza extrema.

El inicio de Programa fue a inicio del segundo semestre de 1997. PROGRESA dentro de sus objetivos fue atender con un enfoque integral las diferentes causas de la pobreza, dirigiendo sus beneficios directamente hacia las familias en extrema pobreza, el Programa tenía en esencia asegurar que las familias que se encontraba en su margen de operación tuvieran oportunidades de satisfacer las necesidades básicas como educación, salud y alimentación.

Se dio prioridad a la población de niños y a jóvenes, sin desatender a los todos los miembros. Los objetivos centrales son los siguientes:

- Mejorar las condiciones de alimentación salud y educación.
- Dar apoyo a la economía familiar procurando que el hogar dispusiera de recursos suficientes.

¹² Solidaridad: seis años de trabajo; Secretaría de Desarrollo Social; México, 1994, Pag 10

¹³ Idem p 10.

- Promover la participación activa comunitaria a las acciones que se emprendieran, para que los servicios beneficiaran al conjunto de familias.

La población objetivo de PROGRESA son las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, independientemente de su composición, estructura familiar y lugar de residencia. La cobertura del programa se extendería por fases. La selección de las localidades y de las familias en pobreza extrema se llevó a cabo mediante criterios objetivos y procedimientos rigurosos que aseguraran una misma base de comparabilidad a nivel nacional. Una vez determinadas las comunidades donde se llevaría a cabo el Programa en donde existiera una alta y muy alta marginación, se procedió a la selección de beneficiarios mediante un procedimiento transparente que asegurara una cobertura equitativa y que evitará la discrecionalidad.¹⁴

Las líneas de acción que Progres a en materia de educación consistieron en promover la asistencia a clases y que esta fuera de calidad y el mejor aprovechamiento académico mediante las becas educativas, las cuáles fueron designadas a los estudiantes entre tercero de primaria y el tercero de secundaria, así como recursos para material escolar. Las becas educativas se acrecentaban mediante más elevado fuese el grado escolar, un buen incentivo para la finalización de la educación básica. En materia de salud cercioró la oferta y calidad de los servicios de salud, proporcionó de manera gratuita un paquete básico de servicios de salud.

El impulso a un sistema de salud más eficiente que permita mejorar las condiciones de vida, de desarrollo humano, así como el tener una cultura preventiva, provocaría que el individuo poco a poco fuera eliminando los vestigios de pobreza que lo han caracterizado. Al tener mejor educación y salud podría incrementar sus niveles de productividad en su posible incorporación al mercado laboral.¹⁵

Algunas diferencias y similitudes entre PROGRESA y Oportunidades son las siguientes: Ambos programas comparten el énfasis que dan a la focalización como estrategia para la optimización de la política social. Evidentemente, los dos pretenden dejar atrás el uso político que caracterizó a la asignación del gasto para el combate a la pobreza en regímenes anteriores. Sin embargo, no es diferencia menor la distinta circunstancia que les dio origen: Progres a nació como un programa emergente, destinado a paliar las secuelas de la crisis de 1994-1995. Por su parte, Oportunidades

¹⁴ Ídem 41

¹⁵ Ídem 44

sigue la línea de acción del programa que le procedió, y constituye así una profundización de ésta. Obligadas por esta diferencia fundamental, surgen claras distinciones metodológicas, y entre ellas destacan las siguientes:

La selección de las localidades en donde opera Progresá representó la primera oportunidad de focalización durante la puesta en marcha del programa. Para ello partió de la ubicación geográfica y de la concentración de localidades de alta y muy alta marginación susceptibles de recibir los beneficios del programa. Los hogares elegibles debieron satisfacer ciertos criterios de pobreza, que fueron aplicados uniformemente en todos los estados y municipios, reevaluándose la elegibilidad cada tres años. Por su parte, la estructura del programa Oportunidades en realidad poco se diferencia de Progresá; su base de datos se obtiene de las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gastos de los Hogares. Toma como medida de bienestar el ingreso por persona y la compara con tres puntos de referencia para agrupar a los pobres, así se definen tres tipos de pobreza “pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio”.

Capítulo 3. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2000-2006

El gobierno del presidente Vicente Fox, definió las prioridades de su administración en materia de combate a la pobreza y desigualdad en el Programa Nacional del desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contingo. Dicho programa incluyó cuatro objetivos, mismos que desde la perspectiva oficial constituyeron el qué de la política de desarrollo social, y representaron el punto de arribo del esfuerzo que realizaría. Los objetivos fueron:

1. Reducir la pobreza extrema
2. Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables.
3. Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza, y
4. Fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario.¹

Tratar de cuantificar la pobreza pone de manifiesto la complejidad de conocer de manera precisa su magnitud. La medición de la pobreza constituye un problema de origen, de concepción del fenómeno donde están presentes criterios y juicios de valor arbitrarios, que responden a identidades ideológicas de quienes pretenden realizar la medición de este fenómeno social. Existen distintos métodos que intentan acercarse a determinar el número de pobres que viven en el país, desde los que consideran solamente la parte del ingreso (método indirecto sustentado en la línea de la pobreza); hasta los que parten de un análisis del consumo (método directo)

Para el Método Indirecto o de la Línea de la pobreza, en su versión tradicional, los pobres son aquellos con ingreso deficiente, con un ingreso que cae debajo de la línea de la pobreza. Para este mismo método, en su variante alimentaria, los pobres son aquellos cuyo ingreso no es suficiente para satisfacer las necesidades necesarias alimentarias. Para el método directo o necesidades Básicas Insatisfechas, pobres son los que tiene carencias, privaciones o necesidades fundamentales insatisfechas, sobre todo en materia de servicios públicos.

¹ Cordera, Rolando y Carlos Javier Cabrera (Coordinadores) La política social en México; Tendencias y Perspectivas , UNAM, México, 2005

Para el Método de Medición Integral de la Pobreza los pobres son aquellos que tienen ingresos precarios, a la vez que tienen escaso acceso a servicios públicos y por lo tanto, el universo de Necesidades Básicas Insatisfechas es mayor.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) dio a conocer que, derivado de la información de la ENIGH del año 2000, 53% de los mexicanos (de una población total de 101 millones) era pobre y 24.7 millones de personas ni siquiera contaba con los ingresos necesarios para cubrir las necesidades básicas de alimentación.

La SEDESOL estableció tres nuevos umbrales de medición de la pobreza: a) Pobreza alimentaria b) Pobreza de capacidades y C) Pobreza de patrimonio.²

1. La pobreza alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.

2. La pobreza de capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.

3. La pobreza de patrimonio: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

² Cordera, Rolando y Carlos Javier Cabrera (Coordinadores) La política social en México; Superación de la pobreza y universalización de la política social, UNAM, México, 2005

Cuadro 3.1

Evolución de la Pobreza 2000-2006
Personas

	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
2000	23,722,151	31,216,334	52,700,549
2002	20,139,753	27,085,351	50,406,024
2004	17,914,516	25,435,261	48,625,044
2005	18,954,241	25,669,769	48,895,535
2006	14,428,436	21,657,375	44,677,884

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992 a 2006

3.1 Antecedentes

Los programas que condicionan las transferencias monetarias a la inversión en capital humano deben de ser entendidos en el contexto de un nuevo enfoque de la protección social. Desde una perspectiva centrada en la reducción de la pobreza en el corto plazo, hacia un enfoque de manejo de riesgos, que tienen como objetivo acrecentar el capital humano y superar la pobreza en el largo plazo. La pobreza implica una mayor vulnerabilidad, ya que los pobres tienen un poco acceso a instrumentos adecuados para manejar riesgos y se encuentran en peores condiciones para afrontar situaciones de crisis. Los mecanismos más utilizados por las familias pobres para enfrentar las perturbaciones económicas son las estrategias informales (por ejemplo, sacar a los niños de la escuela), cuya ineficiencia puede reducir de manera irreversible el capital humano y perpetuar el ciclo intergeneracional de la pobreza.³

Oportunidades inició en 1997 como Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), teniendo cobertura inicial en áreas rurales y expandiéndose a zonas semiurbanas a partir de 2001 y a zonas urbanas, ya como Oportunidades, a partir de 2002 (marzo) Siguió el Programa la estrategia como su antecesor conservando sus principales virtudes para impulsar el desarrollo de capacidades y mejorando sus sistemas operativos e integrando nuevas acciones para ampliar accesos de las familias que viven en condición de pobreza.

³ Villatoro Pablo, "Programas de transferencias monetarias condicionadas: Experiencias en América Latina" CEPAL Agosto 2005

En el Plan Nacional de Desarrollo, fue el eje rector de las políticas públicas implementadas en la administración de Vicente Fox Quesada, establece lineamientos y estrategias en materia de desarrollo social, que tienen como fin último el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Uno de los principales programas sociales y programa estandarte de la administración foxista fue el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, regulado por la Coordinación Nacional del Programa, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social y en el que participan, además de ésta Secretaría, la Secretaría de Educación Pública y la de Salud así como también el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Dentro del marco legal, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades forma parte de la política de desarrollo social y humano del Gobierno Federal (2001-2006), el Programa reconoce los derechos sociales que establece la Constitución, y hace especial énfasis en los grupos que tienen escasas oportunidades de acceso a servicios educativos, de salud, empleo, entre otros rubros del desarrollo social.

Oportunidades es un instrumento del Gobierno Federal, en el marco de una política social integral, que desarrolla acciones intersectoriales, con los siguientes objetivos rectores:

- Mejorar los niveles de educación, salud y bienestar de la población beneficiaria.
- Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades de la población beneficiaria.
- Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar confianza en las instituciones participantes en el Programa.

3.2 Objetivo General

El programa Oportunidades tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, con el fin de incrementar las capacidades de las familias y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones de educación, salud y alimentación, además de

contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y de calidad de vida.⁴

Los objetivos específicos:

- Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en condición de pobreza extrema, mediante el acceso a servicios de calidad en materia de educación, salud, alimentación, así como la entrega de apoyos monetarios.
- Integrar acciones de educación, salud y alimentación para que la continuidad escolar no se vea afectada por enfermedades o desnutrición.
- Contribuir a que los niños y jóvenes completen la educación básica y media superior mediante becas escolares crecientes, y que tengan la posibilidad de continuar con sus estudios superiores.
- Atender la salud y nutrición de las madres durante las etapas de gestación, así como en el crecimiento de niños y niñas mediante la entrega de complementos alimenticios, vigilancia médica en las unidades de salud e información para el auto cuidado y la buena alimentación.
- Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia para mejorar su educación, salud y alimentación.
- Promover la participación y respaldo de los padres en el mejoramiento de la calidad de la educación y los servicios de salud para que beneficien a toda la comunidad.

Al apoyar de manera integral a la educación, salud y alimentación constituye una estrategia de acciones para la superación de la pobreza extrema. Además los beneficios sociales, familiares e individuales que presenta la inversión de cada uno de esos componentes.

⁴ Diario Oficial de la Federación, Lunes 31 de diciembre de 2007. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Las acciones del Programa buscan contrarrestar las causas críticas que generan las condiciones en las que viven las familias en pobreza extrema. Esto implica necesariamente identificar a la población que requiere de un apoyo gubernamental, para superar sus condiciones de marginación y aislamiento, así como para reducir las situaciones de riesgo y vulnerabilidad que enfrenta.

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 las condiciones de pobreza extrema de generación en generación.

Mediante sus acciones propicia la ruptura del círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza, asimismo, contribuye al fortalecimiento del tejido social necesario para que los ciudadanos lleven a cabo acciones conjuntas a favor de la superación de su condición de pobreza extrema.

Para el logro de los objetivos del Programa, es fundamental la convicción de las familias beneficiarias sobre el beneficio que traen consigo sus acciones y de que su activa participación es primordial para que sean efectivamente de provecho. Al fomentar la corresponsabilidad, es decir el cumplimiento de las acciones en los componentes educativos y de salud que las familias beneficiarias se comprometen a realizar al ser incorporadas al Programa, los beneficios del programa se otorgan con pleno respeto a las decisiones de las familias buscando ampliar opciones y oportunidades en un marco de estímulo a la elección informada.

3.3 Componente Educativo

Oportunidades en el aspecto educativo garantiza el derecho y el acceso a la educación cumpliendo con el objetivo de otorgar, por igual, oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de niños y jóvenes en la educación básica. En la educación media se busca que cada vez un mayor número de jóvenes que hayan cumplido con la educación básica puedan tener acceso a la primera con mayor equidad. Finalmente busca el desarrollo de la vida personal, familiar, social y productiva de los jóvenes a través del mejoramiento de la calidad educativa y del avance en los rezagos educativos.

Las corresponsabilidades con las que en este componente tienen que cumplir los beneficiarios son:

- La asistencia regular a la escuela.
- La asistencia a ocho sesiones de educación para la salud en el ciclo escolar por parte de los estudiantes de nivel medio superior.
- El no reprobar dos veces el mismo ciclo escolar.

3.4 Componente Salud

Los objetivos de Oportunidades en el componente salud son:

- Mejorar las condiciones de salud de la población que vive en extrema pobreza mediante el acceso a los servicios de calidad en materia de salud y alimentación.
- Atender la nutrición durante las etapas de gestación y crecimiento de las niñas y niños a través de la entrega de complementos alimenticios.
- Fortalecer la vigilancia médica en las unidades de salud e información para el autocuidado y la buena alimentación.

Lo que se espera de las estrategias del Programa es que incremente la asistencia a las clínicas de salud, en el corto y mediano plazo, para fomentar la cultura de la prevención de enfermedades, actuar oportunamente anticipándose al daño, dar respuesta inmediata a demandas de atención propias de la medicina familiar y mejorar los niveles de salud. De tal forma que la asistencia a consultas, tanto preventivas como curativas, origine la variación en la utilización de los servicios; las primeras como resultado de la corresponsabilidad de los beneficiarios y las segundas como consecuencia de un mejor estado de salud.

3.5 Componente Nutrición

Como uno de los objetivos de Oportunidades es mejorar la dieta y el estado nutricional de los grupos más vulnerables (los niños menores de cinco años y mujeres

embarazadas y en periodo de lactancia), se espera generar un impacto positivo en el peso y talla de los niños, así como eliminar las consultas por problemas de desnutrición severa en etapas tempranas de la vida para que en el futuro tengan un mejor estado de salud. Las acciones encaminadas a este tema incluyen la impartición a las beneficiarias de sesiones educativas en salud con temas de dieta y nutrición, monitorear el crecimiento de los niños menores de cinco años con la asistencia a su consulta médica, otorgar los complementos alimenticios a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y a los niños de 6 a 24 meses de edad, así como a los niños de 2 a 5 años en estado de desnutrición.

3.6 Apoyos económicos del Programa

Las transferencias monetarias que se entregan a la población beneficiaria son los mismos en toda la República Mexicana, no importando las características de determinada zona o localidad y estos se actualizan cada seis meses de acuerdo a los niveles de inflación presentadas, se entregan en efectivo y la entrega es cada bimestre una vez que se halla comprobado el cumplimiento de corresponsabilidad de la familia, los titulares en un porcentaje casi en su totalidad se le entrega a la jefa de familia. Existe un monto máximo en apoyos educativos que pueda recibir una familia, cuando el número de hijos rebasa el monto máximo, se ajusta proporcionalmente para que cada integrante reciba una parte de su beca educativa.

Cuadro 3.2

Apoyos económicos del Programa

Apoyo alimentario \$195.00

Apoyo adultos mayores \$270.00 (por adulto mayor de 70 o más años)	
Componente Educativo	
Primaria	Hombres y Mujeres
Tercero	\$130.00
Cuarto	\$150.00
Quinto	\$195.00
Sexto	\$260.00

Fuente: corresponsables.oportunidades.gob.mx

Cuadro 3.3

Apoyos económicos Componente Educativo

Secundaria	Hombres	Mujeres
Primero	\$375.00	\$400.00
Segundo	\$400.00	\$440.00
Tercero	\$420.00	\$485.00

Fuente: corresponsables.oportunidades.gob.mx

Cuadro 3.4

Monto máximo de una familia con becarios en primaria, secundaria y educación media superior	
Apoyo alimentario	\$195.00
Apoyo Energético	\$50.00
Monto máximo de becas	\$1,815.00
Monto máximo del apoyo	2,060.00
En las familias con adultos mayores, el monto máximo mensual se incrementará en \$270.00 por cada adulto mayor.	

Fuente: corresponsables.oportunidades.gob.mx

3.7 Programa Oportunidades 2000 - 2006

En este sexenio los recursos otorgados a la ejecución al programa de Oportunidades ha crecido continuamente, del año 2000 al 2006 se han entregado recursos por la cantidad de 173,542.5 mil millones de pesos, siendo el 2006 el mayor receptor con un 20.2 por ciento. Los años 2000 y 2001 cuando el programa era a un PROGRESA los recursos ascienden 30,646.7 mp equivalente al 17.7 por ciento del total del sexenio. Cabe resaltar que el cambio oficial de nombre y reglas de operación se da a inicios del primer trimestre del 2002.

Gráfica 3.1

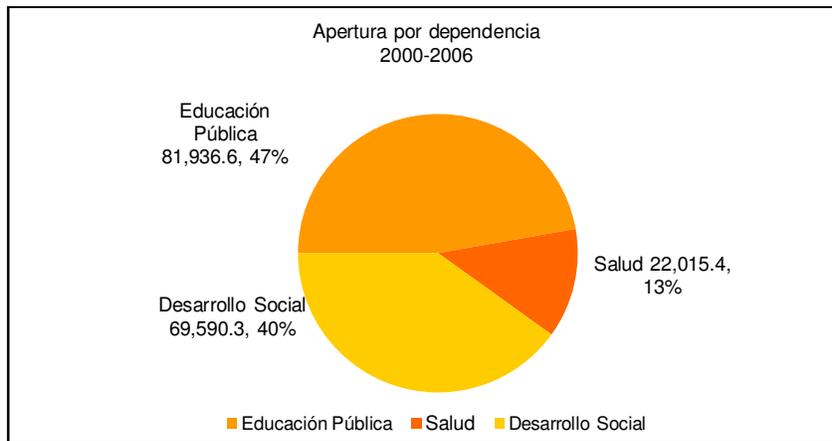


Fuente: Sexto Informe de Gobierno Vicente Fox Q

El presupuesto hacia alimentación, becas y salud, que forman parte de SEDESOL, SEP y SSA, ha tenido un crecimiento progresivo. La Secretaría de Educación Pública ha registrado el mayor aumento presupuestario. Este crecimiento se puede vincular al comportamiento del padrón de becarios. El presupuesto del componente salud es el menos dinámico. El componente alimentario y las becas son los rubros más dinámicos, a diferencia del componente de salud y los gasto operativos que se ven reflejado en la Secretaría de Desarrollo Social y a Secretaría de Salud. Cuando el programa existía bajo la operación de Progres a Oportunidades se vio acompañada por un aumento del presupuesto, en 2001 comparado en 2002 el presupuesto se incrementó 28 por ciento.

Los gastos operativos como son apoyo a la administración, evaluaciones externas del programa, la realización de las encuestas socioeconómicas y los costos bancarios de las transferencias monetarias, han sido estables. Aproximadamente, el 5 por ciento se ha destinado cada año a asegurar la operación del programa.

Gráfica 3.2



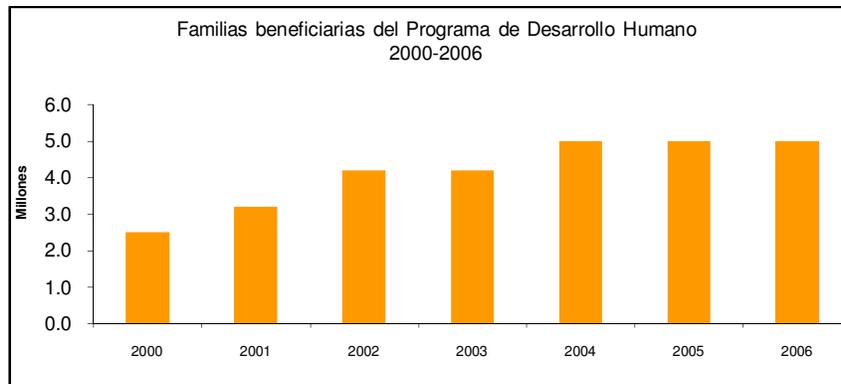
Fuente: Sexto Informe de Gobierno Vicente Fox Q

Este crecimiento está vinculado directamente con el comportamiento del padrón de becarios de 3.5 millones en 2001 a 5 millones de 2006.

En contrapartida, el presupuesto del componente salud, asignado a la Secretaría de Salud, es el menos dinámico, teniendo en el periodo una asignación de 22,015.4 mp representando un 12.68 por ciento, seguido por la dependencia de SEDESOL con un 40.09 por ciento y en primer lugar Educación Pública con un 47.21 por ciento.

El padrón de beneficiarios tuvo su primer incremento importante durante la administración de Zedillo, al pasar de 210 mil familias en 1997 a 1.6 millones de familias en 1998 (referencia) y a 2.5 millones de familias en el año 2000.

Gráfica 3.3



Fuente: Sexto Informe de Gobierno Vicente Fox Q

Desde el año de 2004 la meta de los 5 millones de beneficiarios que se planteaba el programa fue alcanzada.

El grosor de la población que recibe los apoyos del programa radica en las zonas rurales, el número de municipios para el año 2006 que fueron atendidos es de 2,435 y localidades para ese mismo año 86,091.

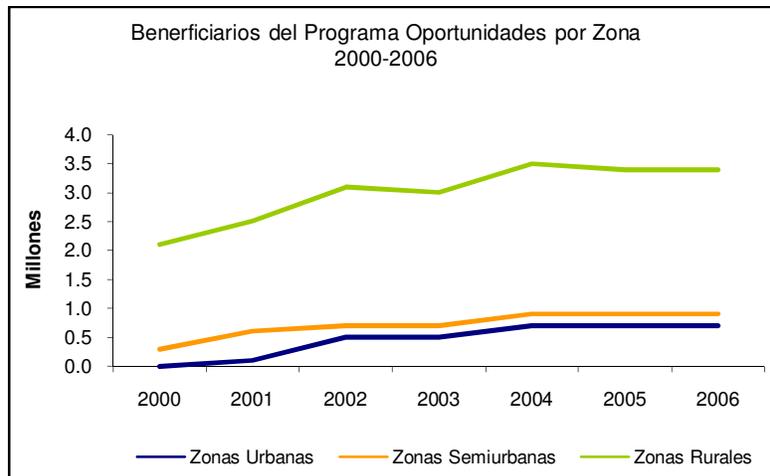
Cuadro 3.5

Beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Beneficiario	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Familias beneficiarias (millones)	2.5	3.2	4.2	4.2	5.0	5.0	5.0
Zonas Urbanas	0.0	0.1	0.5	0.5	0.7	0.7	0.7
Zonas Semiurbanas	0.3	0.6	0.7	0.7	0.9	0.9	0.9
Zonas Rurales	2.1	2.5	3.1	3.0	3.5	3.4	3.4
Municipios beneficiados	2,166	2,317	2,354	2,360	2,429	2,435	2,435
Localidades beneficiadas	53,232	67,737	70,520	70,436	82,973	86,091	86,091

Fuente: Sexto Informe de Gobierno Vicente Fox Q

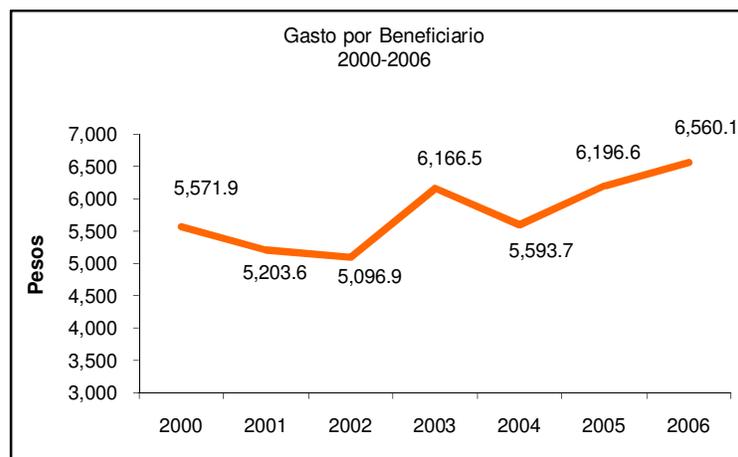
Gráfica 3.4



Fuente: Sexto Informe de Gobierno Vicente Fox Q

Para obtener el gasto promedio por cada familia, se dividió el gasto del programa por el número de familias incorporadas a este. En 2001 el gobierno gastó anualmente un promedio de 5,203 pesos por cada familia incorporada al programa, ya incluidos los gastos de operación y los administrativos. Esto aumentó a final del sexenio a un gasto promedio por familia de 6,560.1 pesos aproximadamente.

Gráfica 3.5

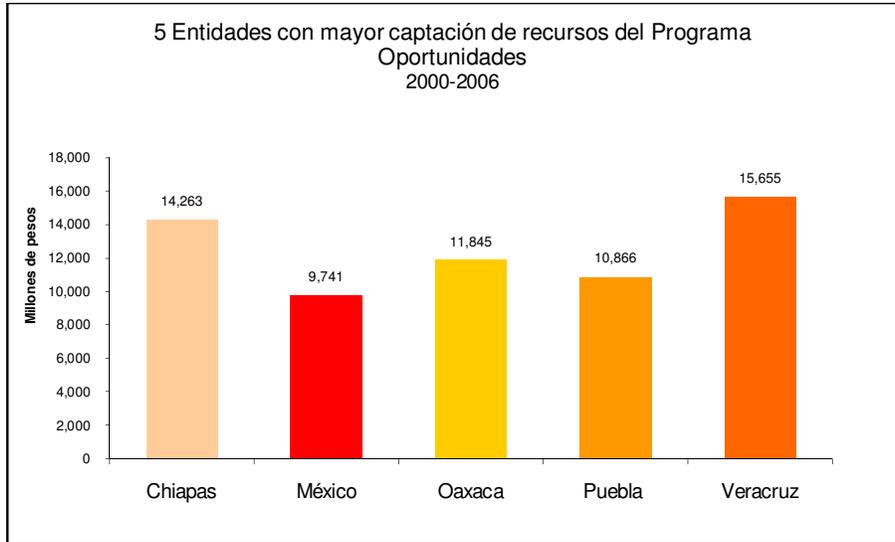


Fuente: Sexto Informe de Gobierno Vicente Fox Q

Aunque se nota una disminución del gasto por beneficiario de los años 2001 al 2002, esto obedece al incorporamiento al programa de más de un millón de beneficiarios.

En cuanto al gasto destinado por Entidad Federativa en el periodo 2000-2006 los cinco Estados con mayor presupuesto corresponden a Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Puebla y México, las cuales juntas obtienen un presupuesto total de 62,368.8 mp siendo Veracruz durante estos años quien ha recibido más recursos con 15,654 mp seguido por el estado de Chiapas con 14,262.5 mp, existiendo una diferencia entre los dos de 1,392.2mp

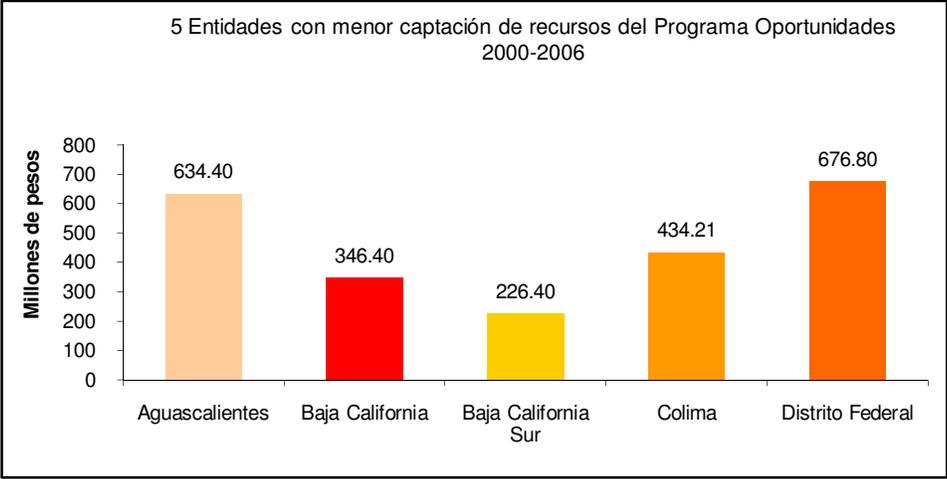
Gráfica 3.6



Fuente: Sexto Informe de Gobierno Vicente Fox Q

En el caso contrario las Entidades que reciben menor asignación de recursos son: Distrito Federal, Aguascalientes, Colima, Baja California y Baja California Sur. Entre las cinco suman un total de 2,318.2 mp representando solamente el 1.54 por ciento del total de los recursos asignados para 2000-2006.

Gráfica 3.7



Fuente: Sexto Informe de Gobierno Vicente Fox Q

Conclusiones

En el desarrollo del ensayo se concretó una idea firme de cómo es la función del Estado para garantizar los derechos sociales cómo lo expresa la Constitución Mexicana. Diferentes administraciones han visto y ha sido de su conocimiento la problemática de la pobreza y la desigualdad que enfrenta nuestro país y basados en criterios y en estudios han ideado programas los cuales han llevado a su ejecución,

Tenía la expectativa de cómo se irían presentando los resultados recopilados del Programa Oportunidades de las diferentes fuentes consultadas, concluir por los resultados si es un programa funcional para el abatimiento de los niveles de pobreza y marginación o cae en las políticas benefactoras de Estado o si es populista y forjador de clientelismo electoral o más bien dedicado al incremento de los índices de desarrollo humano para dar una imagen al exterior de un programa innovador.

Es por eso que se abordan las variables como los recursos destinados al programa, padrón de beneficiarios, zonas de atención y entidades con mayor y menor presupuesto destinado, y con esto podrá darse una conclusión más precisa sobre los resultados del 2000 a 2006.

Antes de llegar a estas conclusiones primero tenía que desarrollar lo que hay detrás del programa, qué es una política social, en qué consiste el desarrollo social y cuáles han sido las bases a lo largo de la historia.

Una de mis primeras conclusiones que obtengo a partir del primer capítulo es que la superación de la pobreza debe de estimular la aplicación de políticas y programas integrales definidos, aplicados y supervisados por el Estado con la intención que estos cumplan de manera cabal y puntual sus objetivos tanto a mediano y largo plazo. Además deben de promover la igualdad de oportunidades y de acceso a los servicios básicos.

Por otro lado, el gasto destinado al desarrollo social debe de tener una asignación y ejecución transparente, que sea administrado y principalmente orientado a las acciones para los fines que son presupuestados y que no llegue a cuenta gotas a los destinatarios finales, además se requiere destinar recursos suficientes a los programas sociales y dar énfasis a las acciones orientadas a superación de la pobreza extrema.

La política social requiere que los gobiernos locales y el Gobierno Federal trabajen mutuamente para dar respuesta a las demandas sociales, que se establezcan condiciones que generen un empleo productivo y no sólo enfoquen toda la batería de política social en programas transferencias monetarias condicionadas ya que a un juicio personal hacen a una sociedad pasiva en la espera que las soluciones transitorias y efímeras.

La aplicación de programas que fomenten el empleo, ingreso, y financiamiento para la creación de pequeña y micro empresa, deberían de estar mejor estructurados y encontrarse en las prioridades ya que no es una alternativa a largo plazo, es una solución inmediata que pueda otorgar a la familia recursos suficientes para que cubran las necesidades mínimas.

Dentro de la gama de programas de SEDESOL están Jornaleros Agrícolas, Programa de Empleo Temporal y Opciones Productivas que se enfocan al empleo y desarrollar opciones productivas para la familia y para su comunidad, pero son programas que no tiene un impacto considerable primero en presupuesto y en resultados en el corto ni al largo plazo. Sería deseable que estos programas sociales, vinculados a la creación de empleos y alternativas de ingreso recibieran la misma atención y cuidado que Oportunidades.

En conclusión hacia el Programa Oportunidades puedo puntualizar lo siguiente:

Es un programa en el cual están los reflectores nacionales e internacionales, ya que ha sido muy estudiado, con evaluaciones externas anuales y ha sido ejemplo de logro para otros países latinoamericanos. Es un Programa con tres componentes esenciales, educación, salud y alimentación, con esto se tratará de combatir la pobreza transgeneracional.

Los montos que puede alcanzar una familia no serían suficientes para completar el gasto familiar, como se expuso, el promedio del monto anual es alrededor de \$6, 500 por familia, que si se divide esa cantidad entre el número de meses, el monto mensual sería de \$ 541. Para el programa el estimado de integrantes por familia es 4 miembros. Aunque el programa aportaría únicamente la parte económica de los menores de edad que abandonarían sus estudios por aportar con una parte del ingreso.

Del libro Superación de la pobreza y universalización de la política social a manera de conclusión del trabajo de Enrique González Tiburcio y Ángel Ávila Martínez mencionan “El abatimiento de los niveles de analfabetismo y los mayores niveles educativos por sí mismos, no resuelven el problema de la pobreza (en nuestro país tener hoy más educación, no es garantía de haber dejado de ser pobre). La falta de expectativas de empleo genera un desencanto y exclusión de los actuales y futuros profesionistas, que al enfrentarse al mercado de trabajo, ven frustrado su esfuerzo educativo.” Conuerdo con esta idea y viene a puntualizar que para un combate real y preciso se debe de optar por brindar un empleo digno, bien remunerado y oportunidades de desarrollo regional, el cual permitiría el mantenimiento de la familia, es importante la educación pero hay que apostar más por la generaciones de oportunidades productivas y creación de empleos fijos y no temporales.

Oportunidades en cuanto a lo administrativo, en la operación y a los estudios que realiza para la detección de sus zonas de operación, no tiene ningún problema, de hecho las evaluaciones consultadas no maneja ninguna observación grave, solamente si cabe puntualizar que tan válido son las transferencias monetarias condicionadas, ¿Acaban con la pobreza?, ¿Mayor educación en zonas rurales garantizará en un futuro una remuneración mayor por los altos índices de escolaridad?

Bibliografía

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Antecedentes en Desarrollo Social"
Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión.

Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, "Comentarios a la Ley de Desarrollo Social"
Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Cordera, Rolando y Carlos Javier Cabrera (Coordinadores) La política social en México; Tendencias y Perspectivas, UNAM, México, 2005

Cordera, Rolando y Carlos Javier Cabrera (Coordinadores) La política social en México; Superación de la pobreza y universalización de la política social, UNAM, México, 2005

Cruickshank Susana, Definición del Desarrollo en las políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, DEC Equipo Pueblo, México, 2001

Desarrollo Social; Estudio Teórico Conceptual, de Derecho Comparado a Nivel Internacional y Estatal, y de las iniciativas presentadas en la LIX Legislatura. Centro de Documentación, Información y Análisis

Diario Oficial de la Federación; Lunes 31 de diciembre de 2007.

Donney's, Oscar. et.al., La concepción de desarrollo y de gerencia,

Favela Alejandro, Calvillo Miriam, León Alfonso, Palma Israel, El combate a la pobreza en el sexenio de Ernesto Zedillo, Plaza y Valdez 2003

González Tiburcio. Enrique y Ángel Ávila. Desarrollo y retos de la Política Social, Mimeo, México, 2000,

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, Índice de Desarrollo Humano 1999, Capítulo V.

Guerrero Amparán , Manual sobre la Clasificación Funcional del Gasto Público. CIDE

Sexto Informe de Gobierno Vicente Fox Quesada

<http://latinoamericanos.wordpress.com/2007/04/22/programas-de-combate-a-la-pobreza>

www.eursur.org/guiadelmundo/temas/desarrollo_social

Anexos

Anexo 1

Programas Asistenciales del Gobierno Federal 1970-2006

Programas Asistenciales del Gobierno Federal		
Programa	Nombre Completo	Presidente
PIDER	Programa Integral de Desarrollo Rural	Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados	José López Portillo (1976-1982)
SAM y Programas de Desarrollo Regional (PIDER + COPLAMAR)	Sistema Alimentario Mexicano	Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)
SOLIDARIDAD	Programa Nacional de Solidaridad	Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)
PROGRESA	Programa de Educación Salud y Alimentación	Ernesto Zedillo (1994-2000)
OPORTUNIDADES	Programa de desarrollo Humano Oportunidades	Vicente Fox Quesada (2000-2006)

Fuente: Elaboración propia

Anexo 2

Beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Apertura por dependencia (Millones de pesos a precios de 2006)

Dependencia/Actividad prioritaria	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL DEL PROGRAMA	13,799.0	16,847.7	21,610.9	26,145.9	27,968.9	32,163.5	35,006.5
EDUCACIÓN PÚBLICA	5,761.4	7,254.6	10,014.7	12,781.1	13,580.4	15,994.4	16,550.0
SALUD	2,131.3	2,652.5	2,871.8	3,124.1	3,539.8	3,895.1	3,800.8
DESARROLLO SOCIAL	5,906.3	6,940.5	8,724.4	10,240.7	10,848.7	12,274.0	14,655.7

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal y de Presupuestos de Egresos de la Federación

Anexo 3

Apertura por dependencia

Beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Beneficiario	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Familias beneficiarias (millones)	2.5	3.2	4.2	4.2	5.0	5.0	5.0
Zonas Urbanas	0.0	0.1	0.5	0.5	0.7	0.7	0.7
Zonas Semiurbanas	0.3	0.6	0.7	0.7	0.9	0.9	0.9
Zonas Rurales	2.1	2.5	3.1	3.0	3.5	3.4	3.4
Municipios beneficiados	2,166.0	2,317.0	2,354.0	2,360.0	2,429.0	2,435.0	2,435.0
Localidades beneficiadas	53,232.0	67,737.0	70,520.0	70,436.0	82,973.0	86,091.0	86,091.0

Fuente: Sexto Informe de Gobierno Vicente Fox Quesada

Anexo 4

Gasto Federal en el Programa Oportunidades por Entidad Federativa

Gasto Federal en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades por Entidad Federativa (Millones de pesos)

Entidad Federativa	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Total Nacional	9,586.9	12,393.8	17,003.8	22,331.1	25,651.7	29,964.2	32,931.2	149,862.7
Aguascalientes	8.3	10.1	31.2	87.6	117.9	181.8	197.5	634.4
Baja California	9.6	12.5	25.1	42.3	57.3	89.6	110.0	346.4
Baja California Sur	9.7	11.8	20.8	32.7	40.2	53.4	57.8	226.4
Campeche	121.7	156.7	216.3	264.8	288.5	321.8	339.4	1,709.2
Coahuila	73.8	91.6	954.6	175.5	179.2	204.5	227.0	1,906.2
Colima	16.4	19.8	89.0	63.6	73.9	80.7	90.8	434.2
Chiapas	930.5	1,293.5	1,094.9	2,326.1	2,553.8	2,906.0	3,157.7	14,262.5
Chihuahua	68.1	99.4	106.2	191.2	217.3	272.4	304.9	1,259.5
Distrito Federal	107.3	65.5	51.3	273.1	26.0	67.6	86.0	676.8
Durango	116.6	140.3	202.3	274.1	327.6	382.5	427.5	1,870.9
Guanajuato	423.7	523.6	717.3	910.9	1,076.1	1,272.7	1,437.1	6,361.4
Guerrero	685.5	807.6	1,066.9	1,406.0	1,582.7	1,799.8	2,026.5	9,375.0
Hidalgo	422.3	518.3	690.3	907.1	976.6	1,100.7	1,179.3	5,794.6
Jalisco	156.7	209.5	300.1	360.9	505.3	765.5	886.1	3,184.1
México	616.9	741.0	1,014.4	1,344.5	1,671.0	2,050.6	2,302.1	9,740.5
Michoacán	534.0	686.3	955.8	1,187.3	1,317.5	1,440.3	1,615.9	7,737.1
Morelos	72.3	104.8	216.2	328.6	377.3	414.9	436.8	1,950.9
Nayarit	130.7	150.5	195.5	227.2	245.2	266.7	292.4	1,508.2
Nuevo León	60.8	67.1	89.8	107.9	158.6	221.0	247.2	952.4
Oaxaca	759.9	1,101.6	1,467.2	1,901.0	2,009.7	2,201.6	2,404.4	11,845.4
Puebla	768.7	931.7	1,257.0	1,617.1	1,821.1	2,173.7	2,296.4	10,865.7
Querétaro	149.3	183.7	258.0	339.2	390.9	422.1	481.0	2,224.2
Quintana Roo	85.1	102.1	151.0	217.5	246.5	276.7	295.5	1,374.4
San Luis Potosí	424.1	521.3	645.1	806.4	889.9	1,047.0	1,135.3	5,469.1
Sinaloa	258.9	320.4	450.0	527.9	604.3	693.3	735.7	3,590.5
Sonora	98.9	120.5	185.3	267.8	296.3	342.2	368.1	1,679.1
Tabasco	286.1	368.4	534.4	677.8	797.8	919.0	948.8	4,532.3
Tamaulipas	144.8	178.5	243.6	331.1	373.7	453.1	492.6	2,217.4
Tlaxcala	49.2	65.7	126.8	182.3	225.8	291.4	317.6	1,258.8
Veracruz	1,050.5	1,356.9	1,868.1	2,468.3	2,715.6	3,006.9	3,188.4	15,654.7
Yucatán	251.2	306.7	438.8	570.1	621.6	698.2	744.2	3,630.8
Zacatecas	296.8	377.5	441.2	532.6	544.2	570.5	621.3	3,384.1
Nivel Nacional	398.4	748.9	898.9	1,380.7	2,322.0	2,975.9	3,479.9	12,204.7

Fuente: Sexto Informe de Gobierno Vicente Fox Quesada

Anexo 5
Evolución de la pobreza 1992-2006
Personas

	Porcentajes			Número de Personas		
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
1992	21.4	29.7	53.1	18,579,252	25,772,159	46,138,837
1994	21.2	30.0	52.4	19,018,063	26,908,870	47,045,221
1996	37.4	46.9	69.30	34,654,309	43,444,956	63,967,416
1998	33.3	41.7	63.7	31,682,407	39,751,061	60,671,333
2000	24.1	31.8	53.6	23,722,151	31,216,334	52,700,549
2002	20.0	26.9	50.0	20,139,753	27,085,351	50,406,024
2004	17.4	24.7	47.2	17,914,516	25,435,261	48,625,044
2005	18.2	24.7	47.0	18,954,241	25,669,769	48,895,535
2006	13.8	20.7	42.6	14,428,436	21,657,375	44,677,884
Rural						
1992	34.0	44.1	66.5	11,778,518	15,261,823	22,997,951
1994	37.0	47.5	69.3	13,263,492	17,022,854	24,824,766
1996	53.5	62.6	80.7	19,432,686	22,717,044	29,302,332
1998	51.7	59.0	75.9	19,280,503	22,002,734	28,268,312
2000	42.4	49.9	69.2	16,223,318	19,110,747	26,498,520
2002	34.0	42.6	64.3	13,077,654	16,388,532	24,749,630
2004	28.0	36.2	57.4	10,823,348	13,966,069	22,139,967
2005	32.3	39.8	61.8	12,454,723	15,348,682	23,828,638
2006	24.5	32.7	54.7	9,433,570	12,613,471	21,052,264
Urbano						
1992	13.0	20.1	44.3	6,800,734	10,510,336	23,140,886
1994	10.7	18.3	41.2	5,754,571	9,886,016	22,220,455
1996	27.0	36.8	61.5	15,221,623	20,727,912	34,665,084
1998	21.4	30.6	55.9	12,401,904	17,748,327	32,403,021
2000	12.5	20.2	43.7	7,498,833	12,105,587	26,202,029
2002	11.3	17.2	41.1	7,062,099	10,696,819	25,656,394
2004	11.0	17.8	41.1	7,091,168	11,469,192	26,485,077
2005	9.9	15.8	38.3	6,499,518	10,321,087	25,066,897
2006	7.5	13.6	35.6	4,994,866	9,043,904	23,625,620

Las cifras corresponden a las nuevas bases de datos que incorporan las modificaciones hechas tras la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO.

Pobreza alimentaria: se refiere a los hogares cuyo ingreso *per capita* es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI - CEPAL.

Pobreza de capacidades: se refiere a los hogares cuyo ingreso *per capita* es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

Pobreza de patrimonio: se refiere a los hogares cuyo ingreso *per capita* es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992 a 2006