

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN



“El combate a la pobreza en el estado de Hidalgo: La incidencia de los programas sociales, (2001-2016)”

Tesis:

Que para obtener el Título de
Licenciado en Economía

P r e s e n t a

Diana Bautista Villegas

Director de Tesis

M.E. Carlos Manuel Loeza Manzanero

Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, 2019





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.

Contenido

Agradecimiento y dedicatoria	3
Introducción	4
CAPÍTULO I. Principales antecedentes y políticas públicas para el combate a la pobreza	7
1.1. Historia de los programas sociales.	7
1.1.1. Etapa 1: 1920 – 1940: Movilización popular con beneficios sociales	8
1.1.2. Etapa 2: 1940 – 1982: Creación de instituciones de bienestar social.....	9
1.1.3. Etapa 3: 1982-1994: Carácter focalizado de los programas sociales.	11
1.1.4. Etapa 4. 1994 – 2000: Federalización de la política social	13
1.2. Principales Programas Sociales de combate a la pobreza	14
1.3. Políticas públicas y programas sociales de combate a la pobreza: evolución (1990-2010) 20	
1.4. Elementos conceptuales de pobreza y desigualdad	26
Capítulo II: Condiciones de desigualdad y pobreza en México	30
Desigualdad	30
Índice de Gini: Como medida	30
Pobreza.....	33
Pobreza por ingresos	33
Pobreza multidimensional	35
Dimensiones de carencia social.....	38
Evaluación de los programas de atención a la pobreza.....	41
Definición de variables y técnica metodológica.	41
Transferencias asignadas por entidades Federativas	42
Transferencias asignadas por regiones del país.	45
Capítulo III: Evaluación de las estrategias y programas sociales para contrarrestar la pobreza en México. (1990-2010)	52
Evolución de los programas sociales por periodo sexenal de gobierno	52
1988-1994: Carlos Salinas de Gortari.	52
1995-2000: Ernesto Zedillo Ponce de León.	55
2001-2006: Vicente Fox Quesada.	60
2007-2012: Felipe Calderón Hinojosa.	62
Población e Ingresos de los hogares en México por entidad federativa.....	64
Carencias sociales y población con ingresos bajos, Evolución. 2012- 2014	67

Capítulo IV. Análisis de las condiciones y medidas respecto a la pobreza en el Estado de Hidalgo.	71
Variables demográficas	71
Caracterización de la pobreza en el estado de Hidalgo: Evolución	72
Evolución de la pobreza de 1990 a 2005.....	72
Evolución de la pobreza de 2008 a 2010.....	76
Evolución de la pobreza de 2010 a 2014.....	80
Principales programas y resultados obtenidos por el gobierno del estado de Hidalgo. ..	81
Manuel Ángel Núñez Soto, 1999-2005.....	81
Miguel Ángel Osorio Chong, 2005-2011	84
Francisco Olvera Ruiz, 2011-2016	86
Propuesta de mejoramiento en las reglas de operación de los programas y focalización de la población objetivo.	88
Operación y vigilancia local de los programas sociales.....	89
Fortalecimiento de los sectores prioritarios	89
Presupuesto de egresos del Estado de Hidalgo: Sectores prioritarios	89
Gestión.....	90
Impacto en México del nuevo orden político de Estado Unidos	91
Situación social	95
Consideraciones concluyentes	97

Agradecimiento y dedicatoria

Dedico este trabajo a quienes en todo este trayecto me han apoyado en todos los sentidos.

A mis madres Enriqueta y Gregoria, la primera quien me dio la vida y aunque las distancias son grandes no ha dejado de apoyarme y estar pendiente de mí en todo momento, la segunda, aunque no compartamos la misma sangre, ha sido una ejemplar mujer quien desde que tengo uso de razón ha sido partícipe y me ha apoyado en todos mis logros, ambas, han sido un ejemplo a seguir, por hacer de la casa un hogar.

A mi padre Juan, quien ha sido una inspiración y ejemplo de vida, quien ha implantado en mí las ganas de superarme académicamente y personal, agradezco la educación que me brindó desde el núcleo familiar y a aprender a visualizar las etapas de la vida con total realismo.

A mis hermanos, Violeta y Hugo, quienes han participado en todos los sentidos y han sido motivación para obtener este grado, a mi sobrina Azul, quien se ha incorporado precisamente en este lapso de curso de mi licenciatura y que de igual manera ha sido un motivo de superación.

A mis amigos; Catalina, Doris, Edgar, Tania, Edwin, Evelyn, Cinthia, Krista, Swemy y Alejandro, con quienes he compartido vivencias académicas y personales y quienes han demostrado que puedo confiar en ellos y contar con apoyo cuando lo necesite.

A mis superiores Gabriel Cid y Carlos Loeza, quienes en la Federación de Colegios de Economistas, en primera instancia, me capacitaron para el ámbito laboral, poniéndome a prueba para demostrar mis capacidades, quienes me han incluido en muchos proyectos y me siento honrada el poder compartir muchas experiencias personales y profesionales.

Sin duda alguna, al Sistema de Becas para Estudiantes Indígenas del Programa México Nación Multicultural, UNAM, en particular a mis tutores del Grupo 4, Sacnité y Pablo, un Sistema que más que burocrático es incluyente y se ha hecho partícipe en mi vida ya que los tutores me han brindado sus más altas consideraciones y apoyo.

Un infinito agradecimiento a la Máxima Casa de Estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual se ha convertido en mi segundo hogar, de la que orgullosamente afirmo que me ha formado como profesionista y como ser humano, a la cual me debo, por tantas enseñanzas adquiridas.

Introducción.

América Latina es una de las regiones en el mundo que cuenta con mayor heterogeneidad estructural, en donde habitan la mayoría de personas pobres en un mismo país con solo unos pequeños núcleos privilegiados.

Uno de los problemas de estas naciones es la deficiente redistribución del ingreso lo que induce a esa heterogeneidad y suele ser, el resultado del fracaso en la adopción de políticas estratégicas (CEPAL, 1985)

Existe un vínculo importante entre el desarrollo económico y el desarrollo social, por lo tanto es fundamental interpretar en qué medida las estrategias pueden llegar a transformar en plazos cortos, medianos y largos, la estructura productiva de la economía para propiciar así un arranque de la economía que proporcione mayor bienestar social.

Durante los últimos años en la mayoría de los países del mundo se ha presentado esfuerzos en materia de reconstrucción económica por una ruta de liberalización económica y por la apertura de los mercados.

En México caracterizado por el endeudamiento externo y la debilidad fiscal interna, lo que se ha tenido que enfrentar es la incapacidad del Estado en su intervención en la economía combinando el aseguramiento de niveles aceptables de estabilidad política-social.

La política social ha estado siempre ajustada a los modelos de desarrollo y los leves avances en el bienestar de la población han dependido de lo logrado cuando se hace frente a los problemas de producción y el empleo, así como en la movilización social.

Ante las perspectivas, es fundamental retomar el pensamiento económico que prevalecieron en las distintas épocas, ya que los criterios fueron los que delimitaron esas particularidades que condujeron la política económica de los periodos. Sin embargo, a nivel internacional el horizonte del pensamiento económico se amplió por hechos económicos.

A partir de 1929 se presenta una ruptura con las teorías ortodoxas neoclásicas y se pone interés hacia el nacionalismo económico, el intervencionismo y el keynesianismo, los cuales fueron los principales cuerpos conceptuales. A razón de la crisis de 1929 – 1933 por influencia del pensamiento keynesiano, se encarga de la dirección de la economía, crece la economía pública y el sector público se vuelve cada día más representativo.

De 1980 a 1990, desde que se aplicó la estrategia neoliberal, los países latinoamericanos pasaron por una década perdida, que se caracterizó por el empobrecimiento de los sectores asalariados, agrícola y burocrático.

Lo cual se manifestó no solo en la reducción de los ingresos sino también de que las personas no pueden satisfacer sus necesidades de alimentación, vivienda y servicios (CEPAL, 1990).

Se han planteado propuestas y estrategias para poder alcanzar un desarrollo económico y social, sin embargo la complejidad gira en torno a la manera de lograr compaginar la política económica con la social.

Anteriormente la política social se dirigía a los sectores medios y no precisamente a los sectores más pobres, es decir que procuraba proteger a los núcleos de trabajadores calificados y sindicalizados para lograr apoyo económico (Lerner, 1996).

Las políticas selectivas que la estrategia global neoliberal recomienda y que se traduce en programas de focalización contra la pobreza deben dirigirse prioritariamente a los más pobres y no a los más afectados por la transición (CEPAL, 1992)

Las portavoces de la estrategia como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, contribuyeron a la aplicación proporcionando apoyos financieros y creando fondos específicos y programas como el de Solidaridad.

A partir de 1982 y 1983, México enfrentó una crisis dramática que llevó al gobierno a implementar programas de ajuste muy drásticos, lo que provocó un periodo de nulo crecimiento y reaparición de la pobreza extrema. Bajo estas condiciones la administración salinista puso en marcha como primer acto de gobierno, el Programa Nacional de Solidaridad, para combatir la pobreza extrema.

Sin embargo existió y existe una gran complejidad que acompaña a cada cambio económico instrumentado, anexando la dependencia del crecimiento, lo que pone en necesidad de introducir de que la economía por sí sola no puede ofrecer a ningún plazo mecanismos eficientes para atenuar aquellas desigualdades y sentar bases para atenuar “una equidad coherente” (Cordera, 1996)

De ahí la importancia de la política social y de la continuidad de los programas sociales implementados como estrategias, ya que con el cambio de gobierno por sexenios, se ven interrumpidas algunas de las medidas en proceso.

Bajo esta perspectiva, a pesar de los aumentos en la cuestión de desarrollo social, el número de individuos en situación de pobreza ha ido aumentando y pareciera que a la par del gasto, sin embargo la situación se contrasta aún más cuando se adhieren los diferentes tipos de pobreza y las regiones del país, lo cual en la actualidad con las nuevas mediciones, se nota el poco alcance de las políticas del gobierno en los distintos sectores.

Capítulo I

Principales antecedentes y políticas públicas para el combate a la pobreza

CAPÍTULO I. Principales antecedentes y políticas públicas para el combate a la pobreza

1.1. Historia de los programas sociales.

El desarrollo social es un proceso el cual se considera que durante el transcurso del tiempo puede conducir a un mejoramiento en las condiciones de vida de la población en los ámbitos de: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo, salarios, por lo que también implica una reducción de la pobreza y la desigualdad.

Para ello la participación del Estado es fundamental, ya que se considera el promotor y coordinador del desarrollo social, junto con actores sociales, públicos y privados (CESOP, 2006).

En la anterior definición se plasman los derechos para el desarrollo social establecidos en la Ley General de Desarrollo Social.

El surgimiento del desarrollo social se plasma en Europa con los llamados programas de protección social (Diputados, 2003), estos programas beneficiaban a la población a través de seguros contra enfermedades, en el caso de Alemania.

Por lo tanto la política social surge dependiendo del contexto y los enfoques relacionados con los derechos sociales antes mencionados, ésta se entiende como; el conjunto de normas e instituciones, programas y recursos públicos destinados a mejorar el bienestar de la población. (Pellat, 2012)

Antes que referirse a instrumentos fiscales y normativos que inciden en el combate la pobreza y desigualdad, se puede decir que la política social constituye una herramienta para que cada sociedad promueva, proteja y ejerza los derechos fundamentales de la ciudadanía.

La política social se compone de compromisos por parte del Estado con la ciudadanía para garantizar un mínimo de bienestar.

Con el transcurso del tiempo la política social ha ido adoptando nuevos componentes o programas que son dirigidos a superar la pobreza, incluyendo la desnutrición, la falta de vivienda y la infraestructura social.

Las vertientes que debe contener la política social según la Ley General de Desarrollo Social son:

- a) Superar la pobreza a través de la educación, la salud, alimentación, generación de empleo.
- b) Seguridad social y programas asistenciales.
- c) Desarrollo regional
- d) Infraestructura social básica
- e) Fomento del sector social de la economía

En el siglo XX la política del desarrollo de México se implementa con los ideales promovidos por la Revolución de 1910. Las políticas sociales surgen para priorizar el beneficio a los sectores de la población más dinámicos (Diputados, 2003), y se excluyeron un tanto al resto de la población.

Las funciones de la Política Social que se han implementado en el Estado Mexicano se basan en la promoción del bienestar de la población (SEDESOL, s.f.). Se distinguen en cuatro etapas históricas que son:

1.1.1. Etapa 1: 1920 – 1940: Movilización popular con beneficios sociales

Esta etapa se caracteriza por aquellos movimientos populares y por los derechos sociales que motivaron el movimiento de 1910.

Los temas que resaltaron en la época son:

- a) La impartición de la educación básica laica, gratuita y obligatoria por parte del Estado.
- b) Se realizaron acciones de reparto agrario en apego al artículo 27° Constitucional.
- c) Se alentó la organización sindical y se generaron los mecanismos e instituciones que garantizaron los derechos al trabajo digno y socialmente útil.

Con la promulgación de la Constitución en 1917 considerándose como el primer marco legal en incorporar los derechos y garantías individuales para la población mexicana, ésta contenía en gran medida aspectos sociales y resaltaba la participación del Estado.

Los años posteriores a la promulgación de la Constitución, el país se encontraba con problemas financieros al igual que una inestabilidad política, lo que se reflejó en

una limitante para el alcance de todas las acciones implementadas por el gobierno postrevolucionario.

Además no había una estructura de gobierno sólida, la relación entre los órdenes de gobierno era escasa si no es que nula, por lo que las acciones sobre los objetivos de mantener los sectores prioritarios no iban encaminadas de manera adecuada.

A principios de los años treinta , se comienzan con acciones con más esfuerzo para generar una política de desarrollo social estructurada como parte de la institucionalidad del país, lo que se vio plasmada en la Ley de Planeación General de la República con el presidente Pascual Ortiz Rubio.

Tuvo como principal objetivo el coordinar y articular actividades de las diferentes dependencias de gobierno para así conseguir el desarrollo del país.

Dentro de los principales rubros se encontraba, la prioridad y relevancia del sector primario, seguido de la educación, y la nacionalización de los recursos en manos extranjeras.

En 1939, se plantea el segundo plan sexenal por Manuel Ávila Camacho, quien perseguía los mismos objetivos, sin embargo existieron debilidades en el planteamiento, como fueron, la no cuantificación de las metas y prioridades, y la falta de señalamientos de los medios financieros ni los plazos, con los que se habría que alcanzar las metas.

Posteriormente en 1940, se elevan las condiciones de salud de una parte de la población considerando solamente la urbana y semiurbana, esto por la cobertura de la infraestructura social, las campañas sanitarias y alfabetización.

1.1.2. Etapa 2: 1940 – 1982: Creación de instituciones de bienestar social

Durante esta época la economía mexicana estaba en un proceso de industrialización por el modelo de sustitución de importaciones la cual se caracterizó por una amplia protección del Estado en el ámbito de actividad industrial nacional.

En este caso el Estado era el benefactor, que proporcionaba la mayoría de los servicios a la población, por medio de la creación de Instituciones de bienestar

social para la provisión de bienes y servicios básicos, principalmente en los rubros de educación, salud, vivienda, alimentación y seguridad social.

De 1940 a 1982, los gobiernos pusieron énfasis en el crecimiento económico a través de la industrialización, lo que se enfocó en la construcción de infraestructura; como la ampliación carretera y caminos, además de una ampliación y diversificación en la estructura productiva, lo que resultó en la mejora de algunos indicadores sociales como son; la salud y educación, el gasto social incrementó en esta época por motivo de la ampliación de los servicios básicos.

En 1943 se crea el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), posteriormente surge el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), instituciones que garantizaban la salud y la seguridad social de la población.

Cuando se impulsa la urbanización en los años cincuenta, se comienza a apoyar a personas del campo, a través de mejoramiento de la calidad de vida y del desarrollo agrícola.

El 1965, se crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo). Se implementó como un instrumento que permitió el desarrollo económico con forme a las siguientes vertientes:

- a) Regular los mercados de los productos básicos
- b) Establecer una relación entre productores y consumidores
- c) Proteger a los consumidores y productores de bajos ingresos.

Posteriormente el 1978, se presentó una crisis económica que impidió las acciones sociales reformistas, lo que condujo a un acercamiento entre el Estado y la iniciativa privada, que se denominó la Alianza para la Producción.

Se crea en el mismo año la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras públicas (SAHOP), lo que fue resultado de las modificaciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el fin de atender la problemática en cuanto al desarrollo urbano en cuestiones ecológicas.

En 1977 se crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y grupos Marginados (Coplamar), con el fin de implementar acciones en

zonas rurales marginadas para una participación equitativa de la riqueza. Sin embargo uno de los puntos más importantes sobre Coplamar es el haber reunido información acerca de la satisfacción de necesidades básicas, y la creación de una canasta de necesidades, lo que permitió la primera medición de la pobreza.

En 1980 surge el Sistema Alimentario Mexicano, por la crisis agrícola que se presentó en el país, lo que se manifestó en una pérdida de autosuficiencia en la producción de alimentos básicos, y el consecuente incremento de la pobreza en el sector rural.

A partir de la década de los ochenta, el país se encontraba en una crisis y ajuste estructural lo que trajo consigo un cambio de modelo económico, que se basó en la apertura económica y comercial, y en la desregulación financiera.

Ante esta situación, se vio una falta de presupuesto para enfrentar la demanda de bienes y servicios públicos por lo tanto se incrementó la desigualdad social y la pobreza.

Durante esta etapa los gobiernos hicieron aportaciones para crear una estructura legal que pueda generar una política nacional de desarrollo, sin embargo no hubo continuidad en los sexenios.

1.1.3. Etapa 3: 1982-1994: Carácter focalizado de los programas sociales.

Ante las circunstancias de la economía mexicana, se ve la necesidad de redefinir las políticas en cuestiones sociales, esta etapa sin embargo, abarca el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en el periodo de 1988 a 1994, teniendo como antecesor a Miguel de la Madrid, quien en el final de su mandato, se agudizó la crisis económica, y por lo tanto fue la base del deterioro del poder adquisitivo de la población, incluso en los inicios del mandato de Salinas.

Con estos antecedentes, el gobierno estaba adaptándose al nuevo modelo, replanteando los pactos que se habían establecido con anterioridad, como lo es el Pacto de Solidaridad Económica, creando el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, el cual se consideraba como la respuesta ante la situación económica; significaba consolidar el abatimiento de la inflación en una etapa crucial para el país (BANCOMEXT, 1989).

Otra de las estrategias planteadas por el gobierno, sin duda la más importante y sobresaliente fue, la creación del Programa Nacional de Solidaridad, el Pronasol.

1.1.3.1. Pronasol

A partir de la crisis de los años ochenta, como se indicó anteriormente los grados de pobreza y desigualdad se incrementaron, por lo que se crea un instrumento de política social llamado Programa Nacional de Solidaridad.

Bajo la perspectiva que durante el periodo de 1981 y 1988, los signos de la pobreza habían aumentado de 48.5% a 59.0% del total de la población en México, y bajo la perspectiva de la distribución del ingreso, la intensidad había pasado del 36% al 37.6% (Gortari & Ziccardi, 1996), lo que contrasta con los años 70, época en que la pobreza se había reducido a la mitad.

Cabe mencionar que en los años setenta la mitad de la población en situación de pobreza se encontraba en el sector rural, lo que se complicó en las épocas de crisis donde aumentó en el sector urbano a un 60%, del total de población.

Por ello como uno de los primeros actos que impuso el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en 1988, fue la creación del Pronasol, que se implementó como herramienta de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), la que posteriormente fue llamada Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

El programa se implementó de una manera centralizada, es decir que fue supervisada por el Estado, el ejecutivo federal, e iba dirigido a la población considerada en una situación de extrema pobreza.

Las principales características y avances que tuvo el programa son las siguientes:

- a) Hubo un crecimiento en el gasto social que en 1988, que se establecía en un 6% en porcentaje al PIB, lo que pasó en 1993, a 9.5%.
- b) La venta de empresas gubernamentales implicó un incremento en la disponibilidad de los recursos
- c) Se le destinó el 1.97% del gasto público programado que en 1993 alcanzó el 3.99%

- d) Al igual que el rubro de gasto social absorbió el 5.76%, posteriormente alcanzó el 9.10%.
- e) El recurso de los comités de solidaridad fue requisito para acceder a los recursos financieros, hasta 1993 según datos oficiales ya existían 150,000 comités.
- f) Existió una ampliación en los programas, además de la diversificación en las formas de operación.
- g) A pesar de la implementación de este programa enfocado también en la población de los no asalariados y de bajos recursos, se vio una necesidad de iniciar una reestructuración más amplia, lo que se tradujo en la creación del SAR, sistema que manejaría los ahorros de los trabajadores.

El incremento en la cantidad de programas respecto a 1989 que fue cuando se creó el Pronasol, cuando lo integraban 13 programas, para 1992, habían aumentado a 25. De un programa diseñado para combatir la pobreza extrema, pasó a ser el depositario de toda acción relacionada con el bienestar social.

1.1.4. Etapa 4. 1994 – 2000: Federalización de la política social

En este lapso se propusieron reformas a la política social para hacer más eficientes los procesos de búsqueda de mejores índices de bienestar.

En la agenda pública tomaron importancia los temas de desarrollo regional, desarrollo humano y familiar, desarrollo productivo, medio ambiente, equidad de género, dimensión étnica, calidad de vida, respeto a la diversidad de pensamiento y seguridad pública, entre otras.

La SEDESOL realizó acciones con el propósito de atacar de raíz a aquellos factores estructurales que reproducen la pobreza y la marginación. Estas acciones fueron:

- a) El incremento de programas focalizados.
- b) La atención al ciudadano como individuo y su ámbito productivo.
- c) La integridad y amplitud de la política social con una visión a futuro.
- d) La oportunidad de incorporar nuevos temas a la agenda social.

La política social que impulsó el Gobierno Federal a través de la SEDESOL, se encaminó a promover: la descentralización de recursos, funciones y atribuciones hacia los gobiernos estatales y municipales, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipales, la articulación entre órdenes de Gobierno, Federal, Estatal y Municipal. Para incrementar el impulso a la promoción de la participación social y del desarrollo regional.

1.2. Principales Programas Sociales de combate a la pobreza

La Secretaria de Desarrollo Social, está encargada de contribuir a la construcción de una sociedad en la que la población, tenga garantizado el cumplimiento de sus derechos sociales y así pueda gozar de un nivel de vida digno.

Por lo tanto se encarga de implementar aquellas políticas sociales que puedan impulsar la generación de capacidades, e incentive la participación como la protección social.

A fin de cumplir lo anterior, la SEDESOL cuenta con diversos programas que se describen a continuación, sirviendo de apoyo a la sociedad, atención a la pobreza y las carencias, fomentando el bienestar social y económico.

Programa 3 x 1 para Migrantes

Objetivo: Contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario mediante la inversión en Proyectos de Infraestructura Social, Servicios Comunitarios, Educativos y Proyectos Productivos cofinanciados por los tres órdenes de gobierno y organizaciones de mexicanos en el extranjero (DOF, 2016)

Programa de Empleo Temporal

Objetivo: Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante la mitigación del impacto económico y social de las personas de 16 años de edad o más que ven disminuidos sus ingresos o patrimonio ocasionado por

situaciones económicas y sociales adversas, emergencias o desastres. (DOF, 2016)

Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia

Objetivo: Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante la incorporación de familias con jefatura femenina, en condición de pobreza, vulnerabilidad por carencias sociales o vulnerabilidad por ingresos a un seguro de vida (DOF, 2016)

Programa Pensión para Adultos Mayores

Objetivo: Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante el aseguramiento de un ingreso mínimo, así como la entrega de apoyos de protección social a personas de 65 años de edad en adelante que no reciban una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a \$1,092 pesos mensuales. (DOF, 2016)

PROSPERA, Programa de Inclusión Social

Objetivo: Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar. (DOF, 2016)

Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas

Objetivo: Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, incidiendo positivamente en la alimentación, la salud y la educación mediante la reducción de las condiciones de precariedad que enfrenta la población jornalera agrícola y los integrantes de sus hogares. (DOF, 2016)

Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)

Objetivo: Contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria mediante acciones de prevención y atención en materia de violencia contra las mujeres. (DOF, 2016)

Programa de Abasto Rural de DICONSA

Objetivo: Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación facilitando el acceso físico o económico a los productos alimenticios para la población que habita en las localidades de alta o muy alta marginación. (DOF, 2016)

Programa de Fomento a la Economía Social

Objetivo: fortalecer las capacidades y medios de los Organismos del Sector Social de la Economía integrados prioritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar para su inclusión productiva, laboral y financiera (DOF, 2016)

Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)

Objetivo: Contribuir a mejorar el ingreso de las personas artesanas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos a través de acciones dirigidas a la consolidación de los proyectos artesanales (DOF, 2016)

Programa de Abasto Social de Leche LICONSA

Objetivo: Contribuir al cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación, facilitando el acceso de las personas cuyo ingreso está por debajo de la Línea de Bienestar, al consumo de leche fortificada de calidad. (DOF, 2016)

Programa de Coinversión Social

Objetivo: Contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario mediante el fortalecimiento y vinculación de los Actores Sociales. (DOF, 2016)

Programa de Estancias Infantiles

Objetivo: Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza

mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores, trabajan o estudian y acceden a los servicios de cuidado y atención infantil. (DOF, 2016)

La evolución de los programas se puede observar con la asignación del presupuesto y cobertura a nivel nacional. De todos los programas implementados destaca Oportunidades, el cual en el periodo de 2005 a 2011, triplicó su presupuesto al pasar de 13,841 millones a 33,444 millones de pesos, hasta 2012 el presupuesto de este programa era de 36,191 millones, en 2013 36,177.7 (CEFP, 2013), para 2015 el presupuesto avanzó a 39,862.6, en 2017 se aprobaron 88,000 millones de pesos (PROCESO, 2017)

Otro de los programas que ha tenido un aumento es el de 70 y más, el cual tuvo hasta el 2012 un presupuesto de 22, 071, millones de pesos un incremento de 70.1% respecto al año anterior.

El presupuesto 2013 para SEDESOL, observa un crecimiento importante respecto de 2012, de 8.4 por ciento reales, en especial si se considera, que en los dos años previos registró una disminución de -5.6%, en 2011.

Tabla 1.
Presupuesto aprobado por programas presupuestarios

México; Presupuesto aprobado por programas presupuestarios, 2012-2013 (Millones de pesos)				
Programa presupuestario	2012	2013	Diferencia nominal	Porcentaje (Variación real)
SEDESOL: Total	84,859.90	95,251.80	10,392.00	8.4
Pensión para Adultos Mayores	18,821.20	26,000.90	7,179.70	33.50
Programa 3x1 para Migrantes	507.8	525.6	17.9	0
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, SA. De S.V (DICONSA)	1,796	1,858.90	62.9	0
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, SA, de CV.	1,050	1,086.80	36.8	0
Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA, SA de SV.	1,341	1,477.10	136.1	6.4
Programa de Apoyo a las instancias de	250	258.40	8.4	-0.1
Programa de Apoyo a los vecinos en condiciones de pobreza patrimonial	130	237.40	107.4	76.4
Programa de apoyo alimentario	4,083.80	4,224.90	141.1	0
Programa de atención a jornaleros agrícolas	291	300.90	10.2	0
Programa de Coinversión Social	395	310.60	-84.4	-24
Programa de Desarrollo Humano	34,941.40	36,177.70	1,236.30	0.00
Programa de Empleo Temporal	1,248	1,291.80	43.8	0
Programa de Estancias infantiles	2,891.10	5,547.60	656.5	18.6
Programa de impulso al desarrollo regional	7	7.30	0.3	0
Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad	314.40	325.40	11	0
Programa de Opciones Productivas	400	414.10	14.1	0
Programa de Vivienda digna	1,512.40	1,564.80	52.4	0
Programa de Vivienda Rural	700	714.30	14.3	-1.4
Programa Habitat	3,566	3,688.30	122.3	-0.1
Prioritarias	6,411.10	6,631.40	220.3	-0.1
Programa Prevención de riesgos en los asentamientos humanos	48	49.80	1.8	0.2
Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	168	150.80	-17.4	-13.4

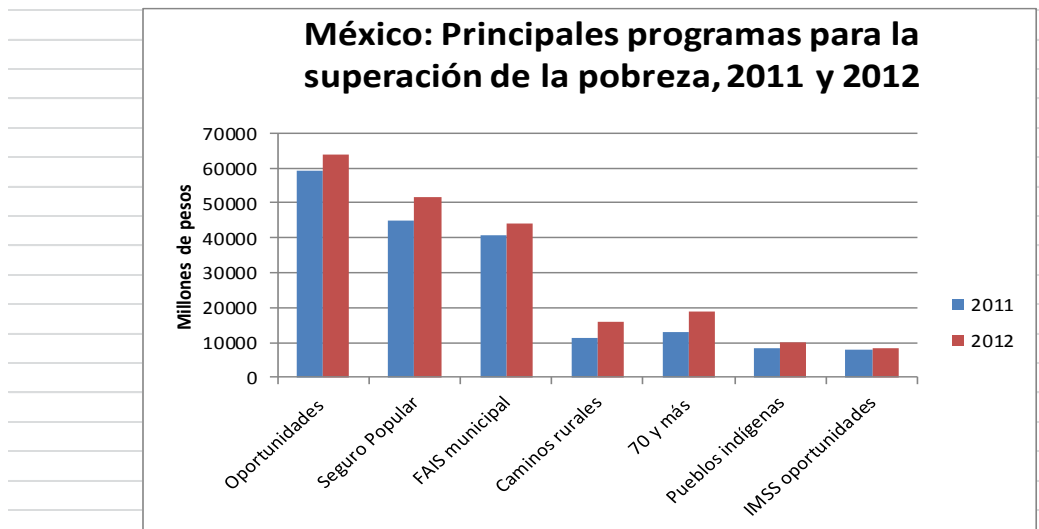
Fuente: Elaboración de CEFP con información de SHCP, de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El aumento del gasto social en los últimos años se refleja en el aumento de la población beneficiada por los programas sociales de la SEDESOL, en 2011 había 39.6 millones de beneficiados, ocupando el primer lugar, Oportunidades el más importante por su magnitud y diseño.

También es importante considerar que el gasto para la superación de la pobreza representado en programas sociales, existen siete que cuentan con el mayor presupuesto, esto quiere decir que concentran más de la mitad del porcentaje total distribuido.

La siguiente gráfica muestra esa distribución en los años 2011 a 2012.

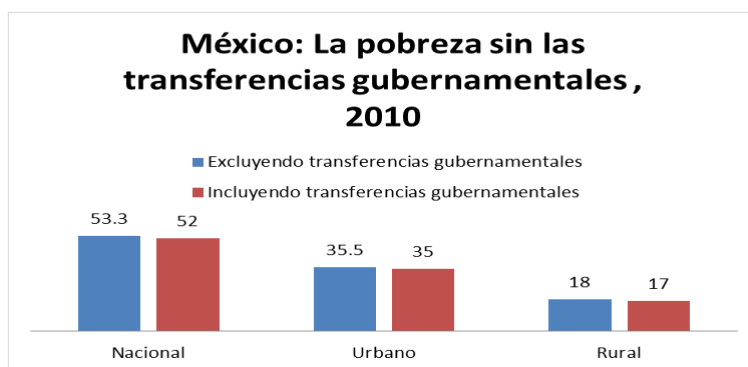
Gráfica 1. Programas para la superación de la pobreza



Fuente: Elaborado de la DGAP con base al informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública.

De igual forma contrastando las transferencias públicas incidiendo en la pobreza, se tiene que en los distintos sectores tanto rural como urbano, las transferencias de los programas evitaron que 1.7 millones de personas llegaran a pobreza extrema, de los cuales la mayoría pertenece al sector rural.

Gráfica 2. Niveles de Pobreza sin programas sociales



Fuente: Elaborado por la DGAP, con base al informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública

A pesar de los incrementos presupuestales que han tenido los diferentes programas, en los últimos años, la pobreza aun no logra erradicarse, por lo que se requiere medir el número de personas en situación de pobreza y carencia para

identificar en términos reales la incidencia de las políticas públicas en especial la política social.

1.3. Políticas públicas y programas sociales de combate a la pobreza: evolución (1990-2010)

En la década de los noventa las políticas de mercado abierto se intensificaron y se le da un nuevo enfoque a las políticas sociales, lo que se encaminó a programas focalizados, los cuales debían usarse de manera eficaz para disminuir la pobreza extrema.

Como antecedente se encontraba el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que se empleó en el periodo de 1988-1994, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari.

Cuando inicia el sexenio se proponen tres acuerdos nacionales para la modernización del país (DOF, 1989)

- a) Acuerdo nacional para la ampliación de la vida democrática
- b) Acuerdo nacional para la recuperación económica y estabilidad
- c) Acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del bienestar popular

Con este tercer acuerdo se definió la acción de política social que se basó en la ampliación de las actividades productivas y de los servicios básicos en los rubros de; salud, educación, vivienda, seguridad, abasto y cuidado del medio ambiente.

Las prioridades fueron en carácter social que se clasificaron en cuatro vertientes.

- a) Erradicación de la pobreza extrema
- b) Garantía de la seguridad pública
- c) Dotación suficiente de servicios básicos en los estados
- d) Establecimiento de la calidad de vida

En cuanto a la regulación en el año 1992 se realizaron modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para realizar la fusión de la

Secretaría de Programación y Presupuesto que manejaba la estrategia de Pronasol, con la Sedue.

Con base a esta fusión posteriormente se crea la Sedesol, quien tomó como objetivo el combate a la pobreza extrema entre campesinos, indígenas, y colonos de las zonas urbano-marginadas.

Los lineamientos se tomaron de las bases del Pronasol, la novedad es que en esta ocasión se pretendía establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad, lo que se reflejó en una descentralización de decisiones y recursos a los estados y municipios para fortalecer el federalismo, así como la creación de espacios comunitarios útiles para el combate a la pobreza.

La política agropecuaria del gobierno de Miguel de la Madrid estuvo marcada por la austeridad, dio prioridad a la agro exportación, abrió el mercado nacional como exigencia de los acreedores extranjeros, apoyó el capital privado y dejó a un lado el sector social, lo que trajo consigo un agravamiento en la crisis del sector por la disminución de la inversión pública y el crédito (García, 1992).

En 1990 se dio a conocer el Programa Nacional de Modernización del Campo, de 1990-1994, quien tuvo como propósito volver eficiente al campo mexicano, incrementando la productividad y la producción dirigida al mercado externo a través del financiamiento.

En 1993 se da a conocer el Programa de Ayuda al Campo (Procampo) como complemento de las reformas de legislación agraria. Con los objetivos de

- a) Brindar apoyo directo a más de 3.3 millones de productores rurales
- b) Fomentar la reconversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividad con mayor rentabilidad.
- c) Estimular la organización de los productores del sector para la comercialización de los productos.
- d) Incrementar la productividad de las cadenas productivas

En la administración de Ernesto Zedillo se disuelve el programa de Pronasol y se crea un Fondo de Recursos para la Infraestructura Social de los estados y municipios, esto en cuanto al Ramo 33.

Así como el programa de educación, salud y alimentación (Progresá) que fue un fundamento de la estrategia Contigo implementado por Vicente Fox, esta estrategia se enfocó en disminuir la pobreza, evitar la duplicidad de esfuerzos y promover la participación ciudadana. La estrategia se plantea en cuatro vertientes.

- a) Desarrollo de capacidades
- b) Generación de opciones de ingreso
- c) Desarrollo de la participación
- d) Protección social

Con la implementación de estas vertientes se pretendía propiciar un ambiente de coordinación en la población, ya que al existir familias con acceso al crédito, a protección social y aseguramiento podrían dirigir su inversión a largo plazo que sería la educación de sus hijos. En consecuencia si los individuos tienen salud y capacitación pueden tener oportunidades de ingresos y así crear un patrimonio propio.

De esta manera el programa llegó a denominarse Oportunidades, esto emanado del mandato del Partido Acción Nacional (PAN). A pesar del cambio de nombre, los principios sociales han sido casi iguales.

Posteriormente en la administración de Felipe Calderón, se implementa la estrategia de Vivir Mejor, la cual concentra todas las acciones de gobierno encausándolas a un mismo objetivo, el desarrollo humano sustentable, evitando su dispersión y sacando el mayor provecho de los recursos públicos invertidos.

El programa Vivir mejor plantea igualar oportunidades para las personas, lo que implica darles acceso a servicios de salud, a educación, a alimentación, y a una vivienda digna (COPARMEX, 2009)

Las líneas de acción fueron:

- A) Desarrollo de capacidades básicas
- B) Construcción de una red de protección social
- C) Vinculación entre la política económica y la política social

Uno de los aspectos importantes a considerar para el estudio, es el marco normativo, en el cual también existieron cambios que pretendían mejorar la implementación de la política social.

- A) Ley General de Desarrollo Social en 2004, plantea una nueva percepción de la pobreza, identificando que las necesidades básicas deben conjugarse con la generación de empleos generando así mejores ingresos lo que consecutivamente eleva la calidad de vida de la población.
- B) Plan nacional de desarrollo. El gobierno elabora un Plan Nacional de Desarrollo con el objeto de que las acciones de las secretarías, entidades, paraestatales, estados y municipios estén alineados con las estrategias.
- C) Un Programa sectorial de desarrollo social. 2007-2012. Con los objetivos de: Desarrollar capacidades, abatir el rezago, disminución de las disparidades regionales, mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

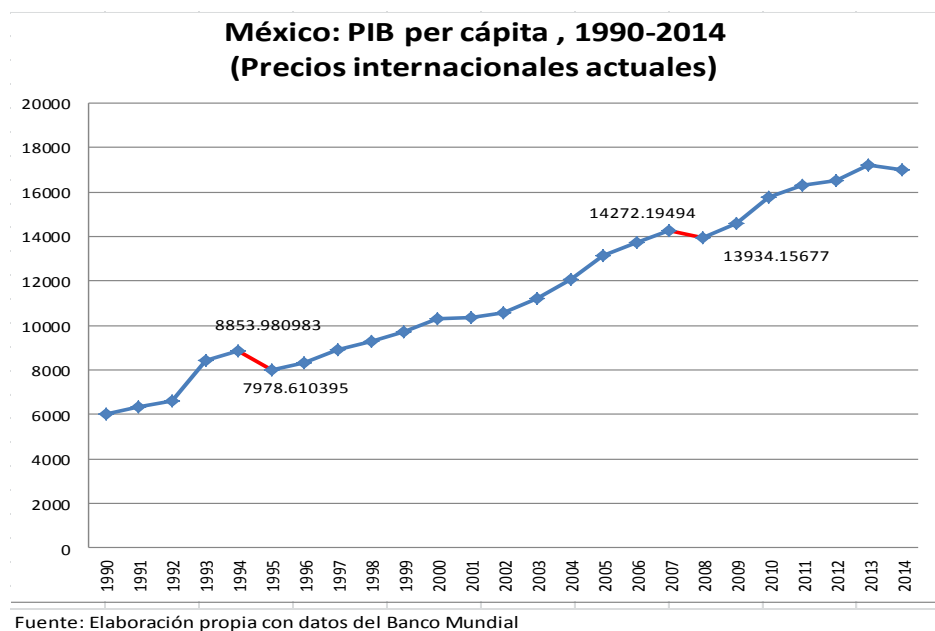
Aparte de estas nuevas políticas, la CONEVAL implementó una nueva metodología para la medición de la pobreza, es decir una visión multidimensional.

En el enfoque de derechos, se considera a la pobreza ya no dependiente solamente del umbral definido por el nivel de ingresos, sino por el acceso real a los derechos sociales fundamentales (Morales, 2012)

Con base a lo planteado con anterioridad, la evolución de la política social ha tenido variantes con el transcurso del tiempo, ya que las fluctuaciones sociales y económicas son un factor importante en aquellos aumentos de niveles de pobreza y desigualdad en el país.

Como ya se mencionó en la década de los noventa las fluctuaciones eran menores, sin embargo, como se muestra en la gráfica el PIB per cápita del país, tuvo variaciones importantes en cuatro etapas diferentes.

Gráfica 3. PIB per cápita



La primera que finaliza en 1994, se nota un leve incremento, posteriormente la segunda inicia con un proceso de crisis muy considerable en el cual se ve una drástica disminución, lo que finaliza en el año 2000, la tercera se presenta con una caída en tres años seguidos por causa de la desaceleración económica presente en México a consecuencia del entorno económico internacional desfavorable, lo que redujo las exportaciones no petroleras por lo tanto hubo disminución en los flujos de capital privado (Banxico, 2001).

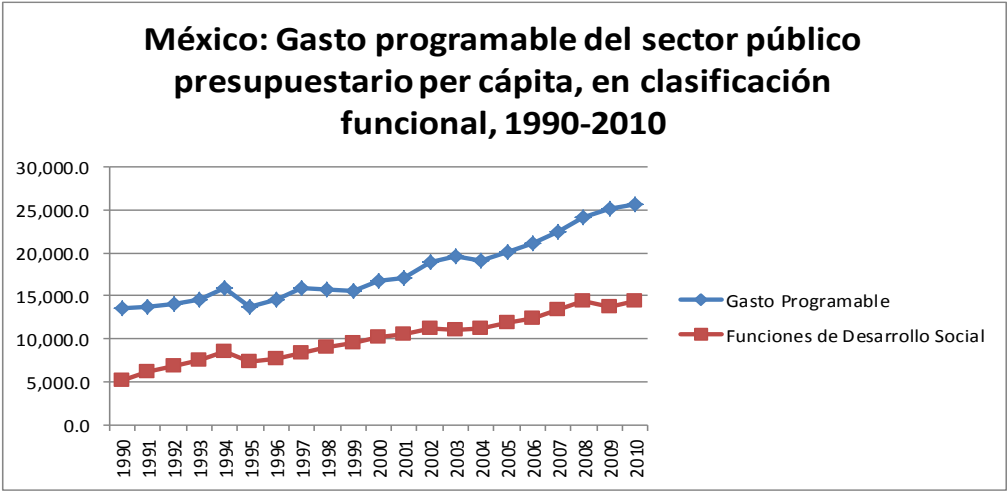
Posteriormente se ve una notable recuperación hasta llegar al 2008. La cuarta fase inicia el 2009 con un abatimiento de la actividad económica del país, esto, por el alza de los precios y combinado con la crisis económica mundial en el sector inmobiliario y bursátil, posteriormente desde el 2010 hacia los dos años siguientes se observa una pequeña recuperación del PIB.

Adhiriendo a lo anterior, las políticas enfocadas al desarrollo social se ven en un escenario en el que el presupuesto es indispensable para poder enfrentar los problemas anteriormente mencionados, ya que el aumento de la población y los movimientos en la economía son factores que impiden una mejor implementación de dichos programas.

Para comprender es necesario definir el gasto programable, el cual se refiere a las erogaciones que la federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población (SHCP, 2006)

Para este periodo el gasto en funciones de desarrollo social se distribuyó de la siguiente manera.

Gráfica 4. Gasto programable



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

El gasto para el desarrollo social y combate a la pobreza ha tenido aumento de 1990 hasta 1995, pero fue interrumpido por la crisis que se presenta en el último mes de 1994, sin embargo retoma su camino a partir de 1997, que posteriormente se afectó a principios de 2009, por los motivos de la crisis mundial, efecto de la situación inmobiliaria de Estados Unidos.

En contraste, a pesar de los aumentos en la cuestión de desarrollo social, el número de individuos en situación de pobreza ha ido aumentando y pareciera que a la par del gasto, sin embargo la situación se contrasta aún más cuando se adhieren los diferentes tipos de pobreza y las regiones del país, lo que en la actualidad con las nuevas mediciones, se nota el poco alcance de las políticas del gobierno en los distintos sectores.

1.4. Elementos conceptuales de pobreza y desigualdad

Pobreza

Según las Naciones Unidas se puede pensar en la pobreza como parte de una jerarquía económica, política y social, con los pobres situados al inferior de esa jerarquía.

La pobreza es el fenómeno social de la escasez económica que provoca la insatisfacción de las necesidades básicas, emergentes y decisivos para vivir, como hambre, salud, vivienda y educación (Mendoza, 2008).

Entendemos también a la pobreza como un fenómeno social de carácter permanente y con diferentes grados de intensidad (Mendoza, 2008). Por lo tanto considerándola como condición social, requiere atención constante y decidida para poder reducirla a un mínimo.

Para comprender mejor el concepto de pobreza es necesario identificar el aspecto de necesidades, que se entiende como las condiciones de ausencia o insuficiencia de los medios materiales para satisfacerlas, y que al prolongarse en el tiempo pueden provocar una reacción de malestar individual o social (Mendoza, 2008)

Entonces la procuración institucional es satisfacer esas necesidades por lo que el Estado debe orientar sus acciones en primer lugar a conocerlas y posteriormente a clasificarlas para después jerarquizarlas y así resolverlas.

Para ello en la presente investigación se analizarán las políticas sociales y programas enfocados a resolver las necesidades que ocasionan la pobreza, y la evolución que ha tenido desde la implementación de las primeras estrategias para combatirla.

Desigualdad

Desde tiempo atrás se han presentado desafíos tanto a nivel mundial como en México, uno de ellos es la creciente desigualdad, esto se refiere a que hay personas que cuentan con un poder adquisitivo en un nivel privilegiado y se encuentra el otro lado, en el cual se ubican las personas que no cuentan con una calidad de vida comparada incluso con las de otros países menos desarrollados.

Sin embargo definir a la desigualdad es complicado, probablemente se pueda confundir con el concepto de pobreza, más sin embargo son conceptos muy diferentes.

La desigualdad en la distribución del ingreso repercute en el empleo, la educación, la salud, la vivienda, el espacio público y residencial, etc., y segmenta la vida social (Cortés & de Oliveira, 2010)

Este problema demuestra que las sociedades con mayores desigualdades reducen la pobreza de manera menos efectiva y con menor velocidad que las sociedades igualitarias. (Gutiérrez, 2010)

Capítulo II

Condiciones de desigualdad y pobreza en México

Capítulo II: Condiciones de desigualdad y pobreza en México

Desigualdad

El interés sobre el tema de la desigualdad en México es manifestado con varios estudios, sin embargo una economía como la del Estado mexicano, da mucho que hablar, ya que es uno de los países de América Latina que cuenta con mayor información acerca de la situación de pobreza y desigualdad, la problemática se presenta cuando a pesar de ello, las cifras de desigualdad en algunas regiones tanto urbanas como rurales se han estancado y no se ve una mejoría.

México es uno de los países más desiguales del mundo. Si se le compara con otros países latinoamericanos utilizando los mismos tipos de ingreso en todos ellos, encontramos que es el quinto país más desigual de la región (Székely, 1999)

Lo anterior se puede evaluar con el índice de Gini, que a continuación se presenta evaluado en los años más actuales considerando, 2010, 2012, 2014 y 2016.

Índice de Gini: Como medida

El índice mide la desigualdad económica de una sociedad, mediante la exploración del nivel de concentración que existe en la distribución de los ingresos entre la población. El coeficiente de Gini toma valores entre 0 y 1 (CONEVAL, s.f.)

La metodología para el cálculo de este coeficiente es la siguiente:

$$G = 1 - \left(\frac{\sum qqi + qqi^{-1}}{10} \right)$$

En donde:

qqi se refiere a la frecuencia acumulada teórica (democrática) de los casos observados en una variable.

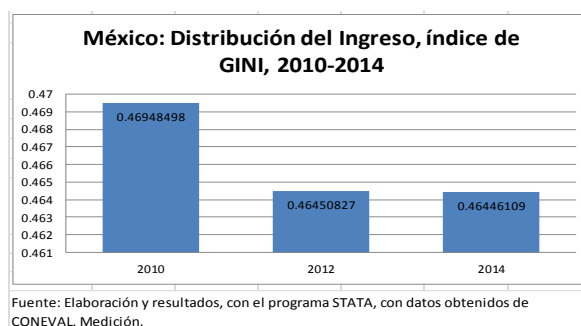
Los criterios de evaluación son:

- Un valor que tiende a 1 refleja mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

- Por el contrario, si el valor tiende a cero, existen mayores condiciones de equidad en la distribución del ingreso.

Bajo estos criterios se evalúa según el ingreso corriente del país, el grado de desigualdad que existe en los periodos que se mencionaron con anterioridad y se tiene lo siguiente.

Gráfica 5. Índice de Gini



La gráfica anterior muestra los resultados del cálculo realizado durante los años 2010, 2012, 2014 y 2016, los números son claros respecto al cálculo del índice, por lo que se puede mostrar un estancamiento en la estructura distributiva, aun cuando esta brecha en suposición se ha ido reduciendo constantemente a nivel mundial.

El ligero avance que se tuvo, no presenta ningún reflejo significativo en la sociedad en la que vivimos, lo que significa que no hay una proyección positiva en cuanto a mejorar el aspecto distributivo.

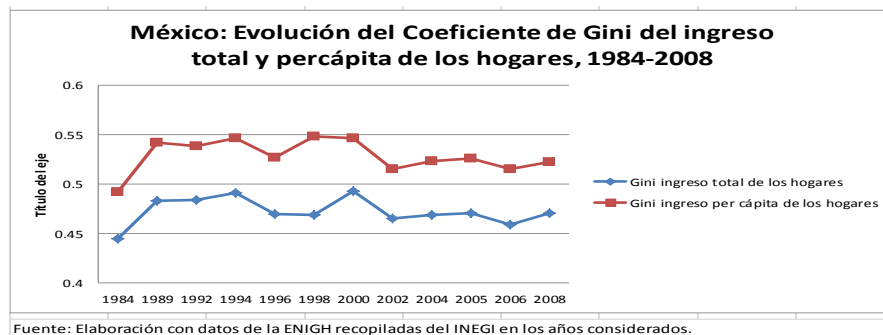
Ya que el pequeño avance se presentó debido dos factores: 1) una menor participación de los cuatro primeros deciles de la población; y 2) un descanso de la población del decil más rico.

Teniendo como antecedente que después de los noventa se implementan modificaciones para recopilar los datos respecto a la medición de la pobreza, esto a través de las encuestas, por ejemplo, en 1992 se introdujo la distinción entre localidades rurales y urbanas, en lugar de zonas de alta y baja densidad empleada en las encuestas de 1984 y 1989 (INEGI, 2013).

Estos cambios significaron que en lugar de deciles de ingreso total se emplean deciles de ingreso per-cápita para tener un control del tamaño de los hogares.

Con la gráfica anterior se ve una clara disminución en la magnitud del índice, sin embargo veamos el comportamiento que ha tenido desde que se cuentan con bases de datos.

Gráfica 6. Evolución del Coeficiente de Gini



Cabe destacar que después de haber transcurrido mucho tiempo, en 1984 y en el 2010, el índice tiene los mismos números, probablemente el contexto de los cambios en la desigualdad se puedan explicar con los modelos económicos.

La desigualdad que se presenta durante el periodo abarcado por el desarrollo estabilizador fue justificada por la necesidad de ampliar el mercado interno, además de razones ideológicas imperantes de reducir la desigualdad.

Posteriormente después de que hubo una disminución en la desigualdad, este proceso se ve interrumpido por convulsiones económicas fuertes, debido a la relación del estado y el mercado, en cuanto a definir el peso que tiene cada uno en la economía lo que contrajo el cambio del modelo económico.

Después del 2000 el país no presentó cambios estructurales a nivel macroeconómico, solo un cambio en el signo político después de setenta años, lo que propuso a completar aquellas reformas establecidas en los ochentas y noventas.

La disminución en la desigualdad del periodo se refleja por el aumento en el gasto social, al que según datos de la CEPAL en 2012, indican que respecto a 1990 que se encontraba en 6% del PIB, se incrementó al 11% en 2010, debido a la nueva política social caracterizada por la focalización de las transferencias dirigidas a los programas sociales.

Pobreza

Pobreza por ingresos

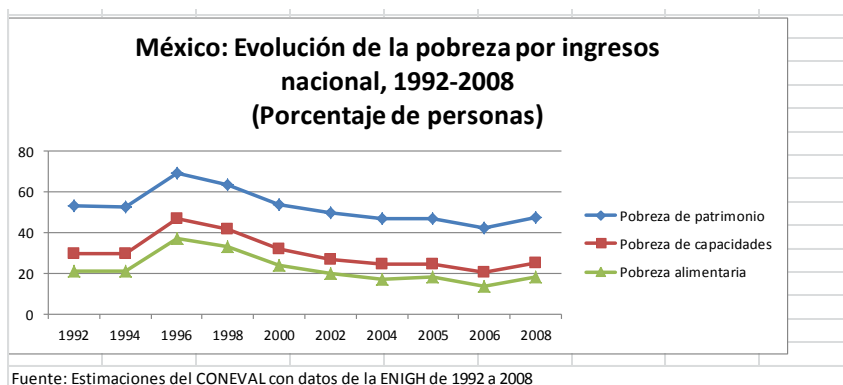
La pobreza conceptualizada anteriormente, en resumen se puede comprender como una condición que afecta a las personas, de tal manera que se considera una limitante para la satisfacción de las necesidades básicas.

De lo anterior se deriva la medición de la pobreza por ingresos, de acuerdo a la Ley General del desarrollo Social, la medición se realiza en tres niveles:

- *La pobreza alimentaria:* Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.
- *La pobreza de capacidades:* Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines.
- *La pobreza de patrimonio:* Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Bajo estas divisiones se muestra la siguiente gráfica con la evolución y los cambios que ha tenido el nivel de la pobreza en nuestro país.

Gráfica 7. Evolución de la pobreza por ingresos



Según el comunicado del CONEVAL, Entre 2012 y 2014 el porcentaje de la población rural en pobreza pasó de 61.6 a 61.1 por ciento y en el caso de la población urbana, la pobreza pasó de 40.6 a 41.7 por ciento.

Considerando lo anterior se realiza el cálculo en el año 2012, tomando en cuenta la participación de los sectores urbano y rural, lo que refleja que la mayor parte de la población pobre se encuentra en el sector rural.

Tabla 2. Pobreza por ingresos.

México: Pobreza por la dimensión de los ingresos, 2012						
	Alimentaria		Capacidades		Patrimonio	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%
Urbano	10,164,284	0.1388	15,409,329	0.2104	33,276,011	0.4544
Rural	13,782,368	0.3127	17,535,603	0.3978	27,664,594	0.6276
Nacional	23,946,652	0.204	32,944,932	0.2808	60,940,605	0.5195

Fuente:Elaboración propia en STATA con estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 2012

Aun cuando los avances y los logros de los programas sociales han permitido ampliar los servicios correspondientes a la salud, educación, de alimentación y de vivienda, dirigido a quienes más lo necesitan, la pobreza por ingresos sigue siendo elevada en el país, por lo tanto el número de personas deberá ser un elemento fundamental para dar atención y generar acciones que permitan la inclusión de los diferentes niveles de gobierno en la evaluación y propuestas de políticas públicas en cuestión del desarrollo social.

Pobreza multidimensional

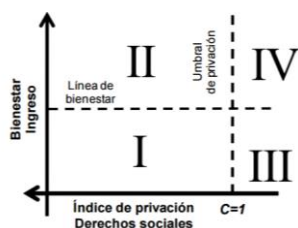
Si se considera una medición desde una perspectiva multidimensional se puede entender que la pobreza se compone de una serie de carencias que tiene la población en diferentes dominios, como las oportunidades de participación en las decisiones colectivas, los mecanismos de apropiación de recursos o las titularidades de derechos que permiten el acceso al capital físico, humano o social, entre otros.

Entonces una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (CONEVAL, 2010).

Para comprender lo anterior se tiene un concepto de línea de bienestar que es por la cual se basa la medición, entonces la medición de pobreza utiliza dos líneas de ingreso: la línea de bienestar mínimo, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes; y la línea de bienestar, que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.

Lo anterior se puede representar en las siguientes figuras.

Población en situación de pobreza multidimensional

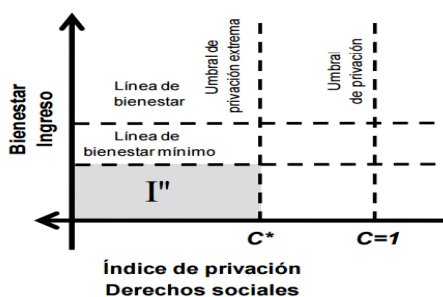


La interpretación de los cuadrantes corresponde a lo siguiente:

- I. Pobres multidimensionales. Población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social.
- II. Vulnerables por carencias sociales. Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.

- III. Vulnerables por ingresos. Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.
- IV. No pobre multidimensional y no vulnerable. Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna.

Población en situación de pobreza multidimensional extrema.



- En esta segunda figura se ha incorporado la línea de bienestar mínimo y el umbral de privación extrema (C^*).
- Permite ubicar, dentro del cuadrante I de la primer figura, al subconjunto de personas que definen el cuadrante I''.

 - Este subcuadrante representa a la población en situación de pobreza multidimensional extrema, la cual dispone de un ingreso tan bajo que, que si lo dedicara completamente a cubrir su alimentación, no alcanzaría para cubrir todos los nutrientes que se necesitan.

La CONEVAL establece que una persona es pobre si es carente tanto en el espacio del bienestar como en el espacio de los derechos

Por lo que se debe analizar la situación social de la población a partir de tres espacios: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial.

Tomando en cuenta la metodología se obtienen los siguientes resultados en cuanto a la medición de la pobreza multidimensional en los tres años, analizados.

Tabla 3. Pobreza multidimensional

México: Medición de la Pobreza, Pobreza Multidimensional, 2010				
Indicadores			Porcentaje	Millones de personas
Pobreza				
	Población en situación de pobreza		0.461	52,813,020
	Población en situación de pobreza moderna		0.348	39,848,330
	Población en situación de pobreza extrema		0.113	12,964,690
	Población vulnerable por carencias sociales		0.281	32,137,079
	Población vulnerable por ingresos		0.0589	6,745,017
	Población no pobre y no vulnerable		0.199	22,844,157
Privación Social				
	Población con al menos una carencia social		0.742	84,950,099
	Población con al menos tres carencias sociales		0.282	32,350,479
Indicadores de carácter social				
	Rezago educativo		0.207	23,671,505
	Carencia por acceso a los servicios de salud		0.292	33,477,762
	Carencia por acceso a la seguridad social		0.607	69,571,109
	Carencia por calidad y espacios en la vivienda		0.152	17,381,744
	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda		0.229	26,263,254
	Carencia por acceso a la alimentación		0.248	28,439,754
Bienestar				
	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo		0.194	22,224,668
	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar		0.52	59,558,037

Fuente: Elaboración propia en STATA con datos de CONEVAL, Medición de la pobreza.

México: Medición de la Pobreza, Pobreza Multidimensional, 2012				
Indicadores			Porcentaje	Millones de personas
Pobreza				
	Población en situación de pobreza		0.455	53,349,902
	Población en situación de pobreza moderna		0.357	41,820,952
	Población en situación de pobreza extrema		0.0983	11,528,950
	Población vulnerable por carencias sociales		0.286	33,516,693
	Población vulnerable por ingresos		0.0616	7,228,628
	Población no pobre y no vulnerable		0.198	23,210,928
Privación Social				
	Población con al menos una carencia social		0.741	86,866,595
	Población con al menos tres carencias sociales		0.239	28,082,833
Indicadores de carácter social				
	Rezago educativo		0.192	22,568,393
	Carencia por acceso a los servicios de salud		0.215	25,268,388
	Carencia por acceso a la seguridad social		0.612	71,832,181
	Carencia por calidad y espacios en la vivienda		0.212	24,881,405
	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda		0.212	24,881,405
	Carencia por acceso a la alimentación		0.233	27,352,215
Bienestar				
	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo		0.2	23,514,885
	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar		0.516	60,578,530

Fuente: Elaboración propia en STATA con datos de CONEVAL, Medición de la pobreza.

México: Medición de la Pobreza, Pobreza Multidimensional, 2014				
Indicadores			Porcentaje	Millones de personas
Pobreza				
	Población en situación de pobreza		0.462	55,341,556
	Población en situación de pobreza moderna		0.366	43,899,253
	Población en situación de pobreza extrema		0.0955	11,442,303
	Población vulnerable por carencias sociales		0.263	31,475,560
	Población vulnerable por ingresos		0.0707	8,475,777
	Población no pobre y no vulnerable		0.205	24,578,250
Privación Social				
	Población con al menos una carencia social		0.724	86,817,116
	Población con al menos tres carencias sociales		0.221	26,515,931
Indicadores de carácter Social				
	Rezago educativo		0.187	22,367,838
	Carencia por acceso a los servicios de salud		0.182	21,765,103
	Carencia por acceso a la seguridad social		0.585	70,091,496
	Carencia por calidad y espacios en la vivienda		0.123	14,763,886
	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda		0.212	25,433,363
	Carencia por acceso a la alimentación		0.234	27,990,796
Bienestar				
	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar		0.206	24,636,773
	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar		0.532	63,817,333

Fuente: Elaboración propia en STATA con datos de CONEVAL, Medición de la pobreza.

En México, a pesar del incremento que ha tenido el gasto en combate a la pobreza, ésta aumentó entre los años 2008-2010, al pasar de 44.5% a 46.2% de la población. Para el año 2010 la estructura de la población con respecto a la pobreza se encontraba conformada de la siguiente manera.

La población en situación de pobreza que equivale al 46.2% del total de la población, lo que se conforma por 10.4% en situación de pobreza extrema y 35.8% en situación de pobreza moderada.

El aumento de la población también tiene influencia en cuanto a la medición, ya que se puede mostrar en los tres aspectos un aumento en alguno de los componentes.

El contexto territorial suele ser una herramienta de análisis sobre el entorno en el cual se desenvuelven los procesos sociales que originan la pobreza.

Dado que cada uno de los dos espacios que definen la pobreza brinda un diagnóstico de las limitaciones y restricciones que enfrentan las personas, se establecen criterios diferenciados para definir la presencia o ausencia de carencias en cada uno de ellos.

Dimensiones de carencia social

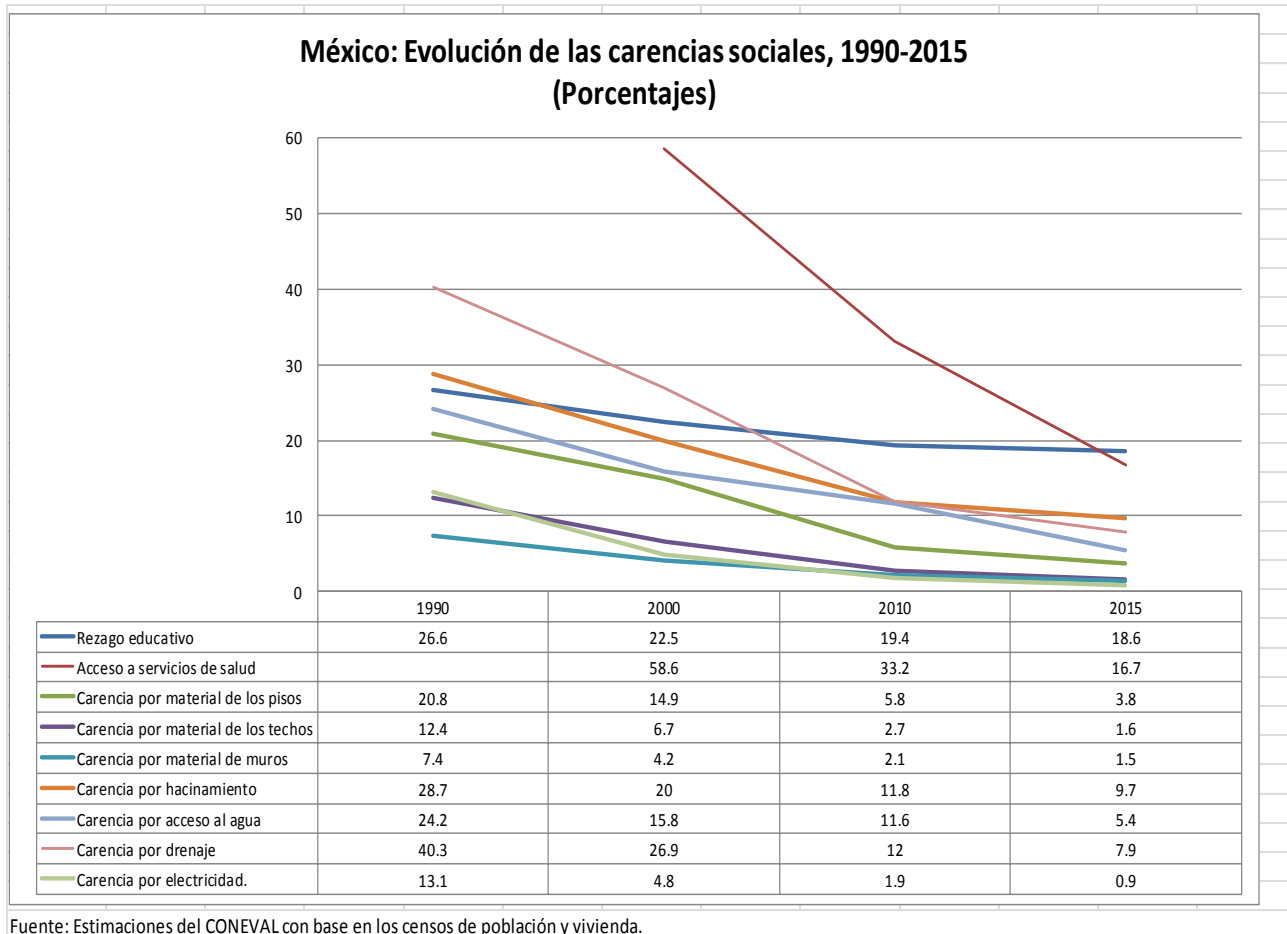
Los censos de población y vivienda, han constituido una importante herramienta para el conocimiento y el diagnóstico de los fenómenos tanto demográficos como sociales en México.

Con este instrumento se estimula una buena parte de los indicadores de la medición de la pobreza, para considerar la tendencia de los últimos años, en este caso se ponen en disposición los datos de los años 1990 a 2015 2010, 2012, 2014 y 2016, considerando la evolución de los factores de carencia social como son:

- a) El rezago educativo
- b) La carencia de acceso a servicios de salud
- c) Los componentes de la carencia por calidad y espacios de la vivienda, que incluyen el tipo de material de piso, techos y muros y el hacinamiento.

d) Componentes de la carencia por servicios básicos en la vivienda, incluyendo el acceso al agua, drenaje y electricidad.

Gráfica 8. Carencias sociales



La información obtenida muestra de 1990 a 2015, han existido cambios en los componentes correspondientes a las carencias sociales, como las carencias asociadas al rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, la calidad y espacios de la vivienda y a los servicios básicos en la vivienda se redujeron en todas las entidades federativas y, como consecuencia, en el país en su conjunto.

Lo anterior es por la ampliación de las coberturas de los servicios básicos en aquellas entidades federativas con más rezagos, según el informe de CONEVAL en 2015, se tienen los siguientes datos.

En rezago educativo, en 2015, el estado con mayor rezago fue Chiapas con 31.8% y la entidad con menos rezago fue la Ciudad de México con 8.4 %.

En cuanto al acceso a servicios de salud, en 2016 la entidad con mayor rezago fue Michoacán con 26.2%, contrastando con San Luis Potosí con 9.8%.

En la calidad de espacios de la vivienda, ocupó el porcentaje más alto en carencia por material de los techos el estado de Guerrero con 6.5%, a diferencia de Aguascalientes con 0.1%, en material de muros, Oaxaca con 7.2% y Zacatecas con 0.1%, en material de pisos se encuentra Guerrero con 14.9% y la Ciudad de México con 0.5%, y por último en carencia por hacinamiento de nuevo aparece Guerrero con 28.3% y Nuevo León con 3.2%.

En cuanto a los servicios básicos de la vivienda, la carencia por acceso al agua entubada se encuentra en 2015, Guerrero con 15.6% contrastando con Aguascalientes con el mínimo de 0.8%, en la carencia por servicio a drenaje está Oaxaca con 26.7% y Ciudad de México con 0.5%, en la carencia por servicio a electricidad se encuentra nuevamente Oaxaca con el 2.9% y la Ciudad de México con un porcentaje nulo.

Sin embargo a pesar de la disminución en general de algunas carencias, en algunos estados se muestra un panorama diferente con altos niveles de algunas de las carencias sociales.

Por lo que es un gran reto incrementar el ingreso, ya que la pobreza podría reducirse aún más rápido si se incrementa de manera sostenida el poder adquisitivo de las familias. (CONEVAL, 2015)

Evaluación de los programas de atención a la pobreza

Definición de variables y técnica metodológica.

Los recursos asignados mediante los programas sociales a la población tienen un impacto sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza, ya que esta última es el motivo de implementar los programas a una población que se encuentre vulnerable en ciertos aspectos. Para ello se debe conocer esta asignación de recursos definiéndola como transferencias públicas.

Las transferencias públicas: Se entienden como los recursos otorgados por el gobierno federal, que dependen de programas de políticas públicas.

El objetivo de las transferencias en los programas es tratar de aumentar las capacidades en las zonas beneficiadas, para así disminuir la pobreza. Los programas que se tomarán en cuenta para su evaluación serán aquellos con mayor relevancia en cuanto a participación y cobertura nacional que son: Oportunidades (ahora Prospera), Procampo (ahora Proagro), Programa de pensión para adultos mayores, Programa de apoyo alimentario, y Programa de empleo temporal, los cuales se describieron en el primer capítulo de esta investigación.

Para la aplicación empírica se utiliza la técnica no paramétrica de Kakwani 1993, quien plantea las limitantes de los efectos de un programa de política de apoyos asistenciales pueden tender en combatir la pobreza en la medida en que la desigualdad sea un fenómeno y por ello aún con crecimiento económico el efecto puede ser el aumentar la pobreza en lugar de reducirla.

Para el análisis de las transferencias a los programas antes mencionados, se considera un método de evaluación conocido como el Índice de concentración, es cual se presenta de la siguiente manera:

CEI: Es una medida idéntica al coeficiente de Gini, la medida de desigualdad más común, en este caso se manifiesta de manera distinta ya que se pretende medir gasto público.

- Rango -1 a 1

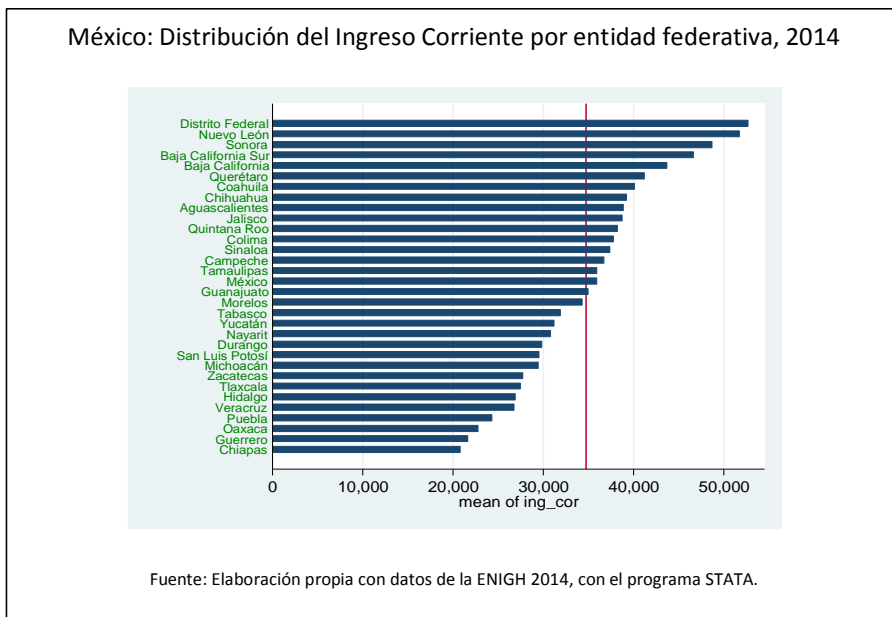
- Los valores negativos y positivos representan distribuciones progresivas y regresivas
- 0 corresponde a una distribución perfecta o neutral es decir equitativa.

Transferencias asignadas por entidades Federativas

Para analizar la distribución de los recursos de las transferencias públicas a los programas sociales, es necesario retomar la distribución del ingreso en el país a partir de las entidades federativas, la cual se presenta en la siguiente gráfica.

Hasta el 2014 se muestra que quince de las entidades federativas se encuentran por debajo de la línea de bienestar, contrastando con las sobrantes, las cuales se encuentran con una concentración del ingreso superior, lo que tendría que analizarse es; si esas entidades cuentan con un nivel de pobreza y desigualdad menor.

Gráfica 9. Ingreso corriente por estados.

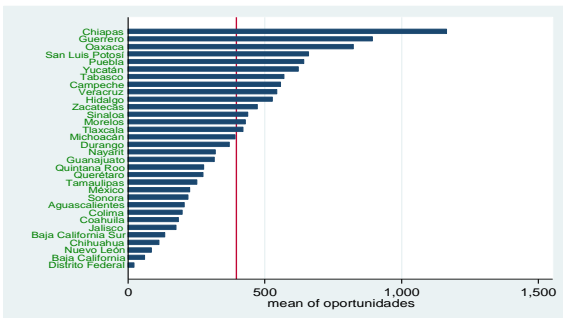


En 2014 considerando que el ingreso corriente promedio a nivel nacional era de \$39,914 y el tamaño promedio de los hogares en México es de 3.7 tenemos que: 83.3 millones de mexicanos viven por debajo del promedio de ingreso nacional,

siendo Chiapas la entidad con el menor nivel de ingreso. Entonces las transferencias deberían de estar concentradas en las entidades que se encuentran por debajo de los ingresos corrientes medios.

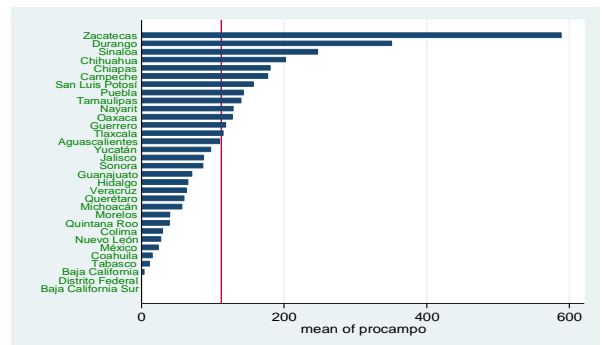
A continuación se muestra la distribución a nivel estatal de las transferencias de los cuatros programas más importantes de carácter nacional.

Gráfica 10. México: Distribución de las transferencias de Oportunidades por entidad federativa, 2014



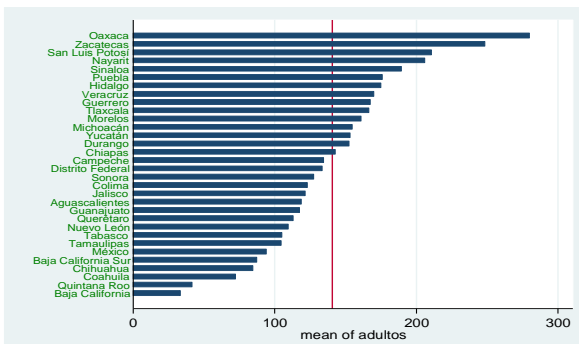
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2014, con el programa STATA.

Gráfica 11. México: Distribución de las transferencias del programa Procampo por entidad federativa, 2014

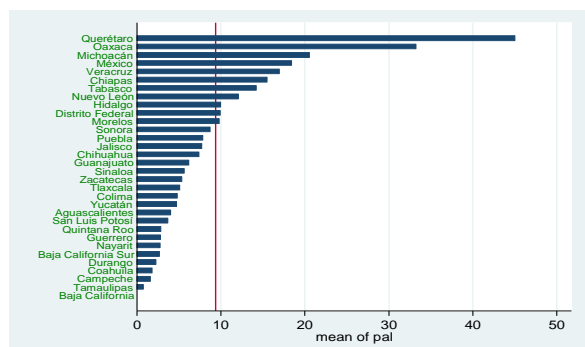


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2014, con el programa STATA.

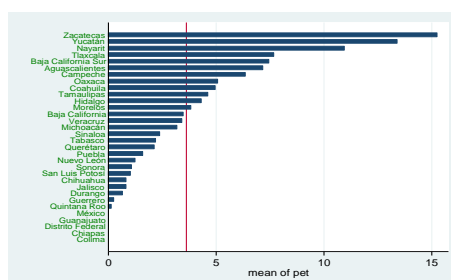
Gráfica 12. México: Distribución de las transferencias del Programa de Adultos Mayores por entidad federativa, 2014



Gráfica 13. México: Distribución de las transferencias del Programa de Apoyo Alimentario por entidad federativa, 2014



Gráfica 14: México, Distribución de las transferencias de Programa de Empleo Temporal por entidad federativa, 2014



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2014, con el programa STATA.

Se observa que los ingresos por transferencias son relativamente más elevados en los estados de la república con zonas rurales, según las características y objetivos de cada programa, este patrón muestra una aplicación progresiva de los recursos públicos, ya que como se observa en términos empíricos, en México existe una mayor incidencia de pobreza en el ámbito rural.

La distribución de los recursos de los programas sociales, tienen un impacto en la pobreza, como las transferencias del programa Oportunidades en cuestión de estados de la república con menor porcentaje de población en el sector rural, este programa no fue tan significativo a diferencia del resto de entidades que más del cincuenta por ciento se encuentra en dicho sector, los estados en los que hubo menor concentración de las transferencias fueron; Baja California, Sonora, Baja California Sur y Chihuahua.

En las restantes 28 entidades la relación observada es positiva, aunque con un impacto marginal, lo que quiere decir que en los demás estados de la república no tiene el efecto esperado.

En cuanto al programa Procampo, apoyó a predios ubicados en zonas de alta y muy alta marginación, beneficiando a 1,349.9 miles de productores con 5,723,099.5 miles de pesos. Esto es, se apoyó al 48.0% del total de beneficiados.

En México, 40% de los hogares reciben al menos algún programa de ayuda alimentaria, siendo los de mayor cobertura Oportunidades, el PAL, los programas de alimentos y cocinas del DIF y de las Organizaciones no gubernamentales (ONG) tienen una cobertura muy baja.

El programa para adultos mayores de la SEDESOL ha probado ser una herramienta efectiva de redistribución del ingreso, puesto que contribuye a la

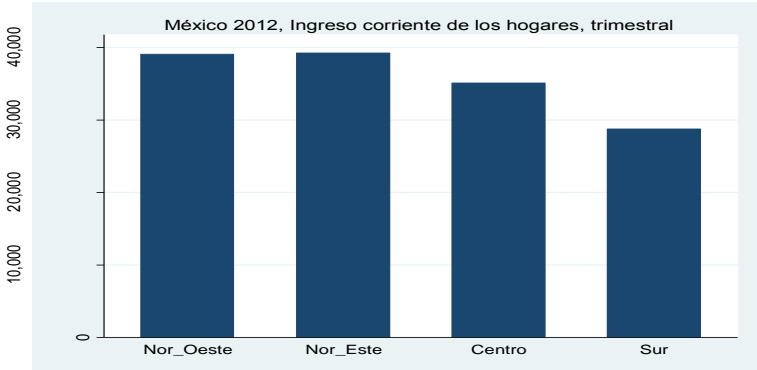
reducción de la brecha de desigualdad y el combate a la pobreza. Los apoyos se dirigen en mayor medida a la población rural con menores ingresos, por lo que el coeficiente de concentración para los grupos nacional, urbano y rural, son -0.25, -0.15 y -0.33, respectivamente. (SEDESOL, 2014)

Transferencias asignadas por regiones del país.

Es interesante observar el comportamiento de la distribución del ingreso de las transferencias a nivel regional, ya que son zonas con características diferentes, resaltando las actividades que se diversifican en cada región, por lo que existen zonas en las cuales son mayores las desigualdades en cuanto al nivel de ingresos como en la pobreza.

Por tanto se consideran las cuatro regiones generales de la república Mexicana, la región Noroeste, Noreste, Centro y Sur, las cuales reúnen las siguientes características, en primer lugar clasificando el nivel de los ingresos per cápita de cada una de ellas.

Gráfica 15. Ingreso por hogares



La Región Noroeste: Está conformada por cinco entidades federativas que son, Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit.

La población de estas cinco entidades federativas suma diez millones 306 mil 180 personas, de las cuales 82.6% vive en localidades urbanas y 17.4% en rurales con menos de dos mil 500 habitantes, (SAGARPA, 2011)

El porcentaje de población en situación de pobreza (alimentaria, de capacidades y patrimonial) en cada estado de la región muestra niveles por debajo de la media nacional: los estados con los menores índices son Baja California y Baja California Sur, en la Región Noroeste la riqueza promedio alcanzó 68 mil 468 pesos al año.

La región Noreste: está conformada por Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas.

Los procesos de industrialización y desarrollo económico, así como la cercanía a Estados Unidos, han determinado las características demográficas de la Región Noreste; con una población de 17 millones 186 mil 505 habitantes, tiene la más alta concentración en localidades urbanas (85.1%) de todo el país (SAGARPA, 2011)

No hay Región en México que supere el nivel de la riqueza promedio por habitante de la Noreste, índice en el que Nuevo León figura con más de 130 mil pesos por persona (SAGARPA, 2011) (casi tres veces el de Zacatecas). Las transferencias monetarias desde el extranjero constituyen un aporte que potencializa el consumo: aquí se dirige el segundo mayor monto por remesas y de migrantes internacionales

La concentración de la riqueza es de las menos acentuadas de México, con niveles muy similares entre las entidades de la zona. Existe sin embargo, una porción de habitantes en situación de pobreza alimentaria en Durango y Zacatecas que supera al promedio nacional.

La región centro: Está integrada por el Distrito Federal y por 7 estados: Guanajuato, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro, y Tlaxcala.

Esta región mantener un ingreso medio inferior al promedio nacional, es responsable también de los más altos niveles de desigualdad y pobreza en el país, por la concentración urbanas, esto último provoca que las zonas más pobladas sean principalmente los valles. (SAGARPA, 2011)

La región sur: Conformada por Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

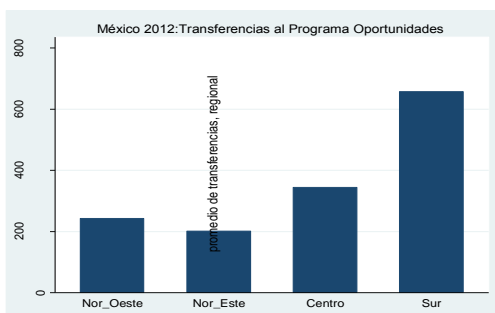
La Región Sur Sureste se ha caracterizado por concentrar el mayor número de personas que habitan y realizan sus actividades cotidianas en el medio rural. Con excepción de Quintana Roo y Yucatán, donde la población es predominantemente urbana, 88.1% y 84%, respectivamente (SAGARPA, 2011)

Hay entidades como Oaxaca y Chiapas donde la población rural sigue superando a la urbana, son las únicas del país con un patrón demográfico de estas características, pues la proporción de la población que vive en localidades rurales es de 52.4 y 51.3 por ciento, respectivamente.

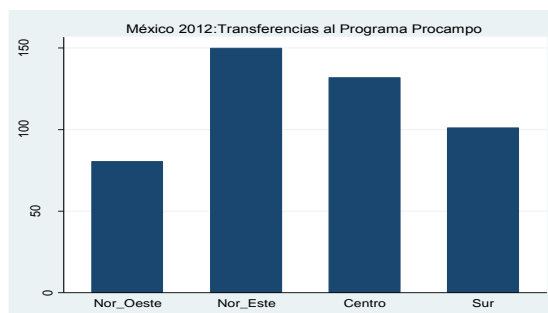
En la región Sur Sureste la riqueza promedio por habitante es de 61 mil 969 pesos al año, el ingreso más bajo de México. En Campeche y Tabasco la actividad petrolera eleva los ingresos. En el caso de Quintana Roo, la actividad turística hace lo propio. El PIB per cápita en Oaxaca y Chiapas representa menos de 10% del de Campeche.

En la región se ubican los estados donde la concentración del ingreso es más acentuada: Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz se encuentran por arriba del parámetro nacional (0.5006). También se observa el mayor porcentaje de personas en situación de pobreza alimentaria: Chiapas registra 47 por ciento.

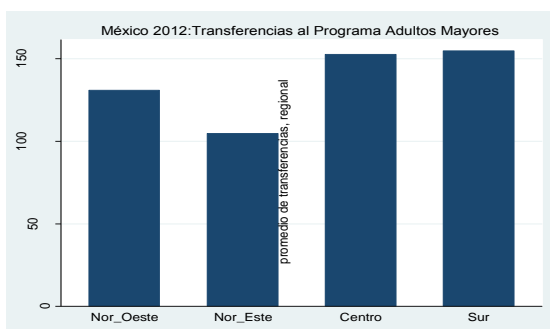
Gráfica 16. Oportunidades



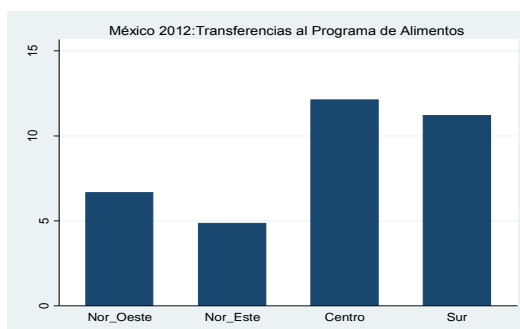
Gráfica 17. Procampo



Gráfica 18. Adultos mayores



Gráfica 19. Alimentos



Gráfica 20. Empleo temporal



Bajo estas características la distribución de las transferencias públicas en el programa de Oportunidades se concentra en la región sur, ya que representa los mayores rezagos sociales y por lo tanto reciben una mayor proporción de los recursos de programas destinados a combatir la pobreza.

En el sector del campo, con el programa Procampo se concentra en la región Noreste, esto porque la vocación ganadera distingue al Noreste de México, con un millón 156 mil cabezas de ganado bovino para la exportación, no existe ninguna zona en el país que se compare con esta región en cuanto a la actividad. .

En concordancia, los mayores volúmenes importados corresponden a maíz amarillo y sorgo (forrajeros), con registros por 976 mil y 256 mil toneladas, respectivamente (SAGARPA, 2011)

En cuanto al programa de apoyos a adultos mayores se concentra en mayor medida en las regiones Centro y Sur, por las condiciones de un nivel de población

muy alto, esto por la concentración urbana en el caso del centro y en el sur por estados con numerosos municipios que influye una mayor cantidad de personas de las cuales una buena parte son adultos de más de 65 años.

El programa alimentario, en contraste con los demás programas, no tiene una participación muy fuerte ya que las acciones no se han llevado a cabo de manera continua, lo que resalta que del total de las transferencias se concentra en la región centro.

Y por último el programa de empleo temporal, se emplea por la problemática de la pérdida o disminución del ingreso que es un riesgo que puede originarse por las fluctuaciones de la demanda de trabajo o por la ocurrencia de desastres naturales, y es un factor que incrementa la vulnerabilidad de las personas a caer en la pobreza en sus distintos niveles, un claro ejemplo se presentó en la más reciente recesión que en el segundo trimestre de 2009 implicó una caída del 10.3% del producto interno bruto (PIB), que condujo a la pérdida de 522 mil empleos y un incremento en el número de desocupados de cerca de 772 mil personas, entre los segundos trimestres de 2008 y de 2009 y tuvo como consecuencia efectos negativos en los ingresos de los afectados (INAPAM, 2011)

La disminución en el ingreso derivado de la falta de empleo es un problema que se presenta con mayor frecuencia en la población de menor nivel socioeconómico debido a que tiene un bajo desarrollo de capacidades, por lo que es más vulnerable.

En el segundo trimestre de 2009 de los 2.3 millones de desocupados que se registraron, 1.5 millones (65.2% del total de desocupados) pertenecían a los estratos socioeconómicos bajo y medio-bajo, en tanto que los 800 mil restantes (34.8% del total) pertenecían a los estratos medio-alto y alto, (INAPAM, 2011). Lo anterior es congruente con el incremento que se observa en la tasa de desocupación al incrementar la pobreza.

Es así que se propone proveer opciones que permitan a las personas en condición de pobreza, afectadas por una baja en la demanda de trabajo

complementar sus ingresos, mediante la entrega de apoyos temporales, a cambio de su participación activa en proyectos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones familiares o comunitarias, (INAPAM, 2011)

De esta manera el programa busca atender la pérdida o disminución temporal de ingresos en la población vulnerable, que en este caso se emplea en una mayor cantidad en todas las regiones excluyendo un poco a la región Noroeste, ya que se considera una región con capacidades por lo tanto muestra una generación de ingresos mayores a los de las demás regiones.

Capítulo III

Evaluación de las estrategias y programas sociales para contrarrestar la pobreza en México. (1990-2010)

Capítulo III: Evaluación de las estrategias y programas sociales para contrarrestar la pobreza en México. (1990-2010)

Evolución de los programas sociales por periodo sexenal de gobierno

1988-1994: Carlos Salinas de Gortari.

Los cambios políticos durante este sexenio fueron considerables por lo que se implementa una política social la cual tuvo una finalidad de equidad, desarrollo, y justicia social. Las prioridades de la política fueron por una parte la incorporación del desarrollo sostenible y el ataque a la pobreza extrema, lo cual se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio, esto a base de creación de actividades y empleos, lo que conlleva a un incremento en los salarios reales.

La situación económica del país se vio afectada por una serie de sucesos, en primer lugar se anuncia un Pacto para la Estabilidad Económica y el Crecimiento, en el cual se revisó el aspecto de los precios y se ajustaron los salarios y el tipo de cambio (CEE, 2003)

La administración advirtió que la recuperación económica se daría si regresaban los capitales mexicanos que habían salido del país que eran considerados el 6% del PIB anual. Sin embargo las políticas y estrategias implementadas fueron poco efectivas y no se dio el crecimiento esperado.

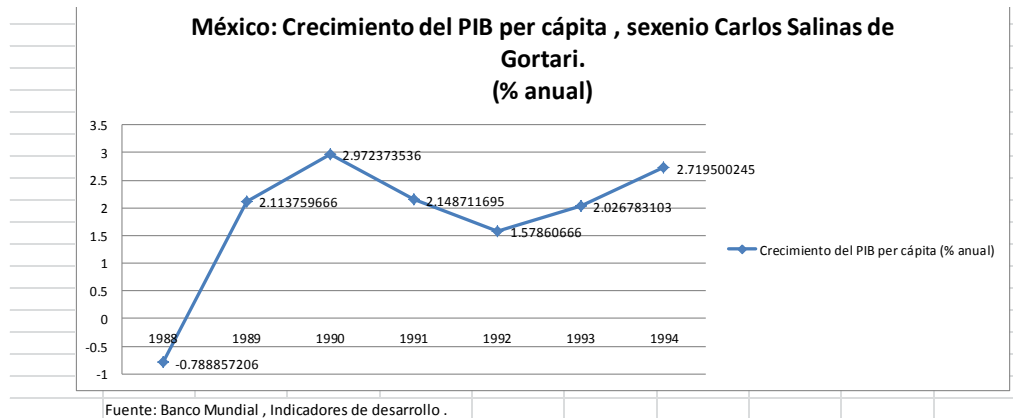
Entonces el gobierno aplicó medidas como reprivatizar en 1990 los bancos y estimular el regreso de los capitales y comenzar las negociaciones de un pacto económico que tomaría por nombre Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre México, Canadá y Estados Unidos, estas medidas por una parte recobraron la confianza en el sector privado en el gobierno y economía.

De enero a septiembre de 1991, el monto del flujo de capitales que regresó a México fue de alrededor de 15 mil millones de dólares (CEE, 2003)

Durante el sexenio se reconoce que hubo logros en cuestión de la política económica como la disminución de la inflación debido a que se tomaron acuerdos

respecto a la deuda externa, el déficit público se disminuyó y por lo tanto había control en algunos precios como las tasas de cambio y los salarios.

Gráfica 21. Evolución del PIB per cápita.



El objetivo de revertir la tendencia en la transferencia de recursos se logró a partir de 1989. La gran decepción fue que la tasa de crecimiento del PIB se recuperó poco. A partir de 1989, esta tasa fue positiva en términos per cápita por primera vez desde 1985.

Según las cifras oficiales la economía mexicana había crecido de 1989 y 1993 casi 3% al año, mientras que la inflación se redujo, en 1994 la inflación siguió en disminución pero la economía y el empleo se habían estancado.

El PRONASOL como estrategia para combatir la pobreza.

Bajo este contexto con el objeto de concretar la lucha contra la pobreza, el sexenio de Carlos Salinas de Gortari crea un instrumento de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, el cual llevó por nombre Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), programa que como en los anteriores capítulos se describió, fue dirigido a una población en específico considerada la más vulnerable , atacando a los sectores prioritarios como la alimentación, la vivienda, la educación, la salud, y la infraestructura agropecuaria.

Este programa llegó a absorber una proporción significativa del presupuesto del gobierno, y al principio la instrumentación del programa fue a cargo de los delegados estatales de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). A partir de 1992, se creó la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

El programa propuso llevar a cabo acciones en materia de bienestar social que beneficiara principalmente a comunidades rurales apartadas y a colonia populares, lo que se reflejó en cuestiones relacionadas al mejoramiento de la calidad de la vivienda y sus servicios, también la atención medica preventiva y curativa y fortalecimiento de la infraestructura educativa, así como programas de electricidad y agua potable.

Tabla 3. Bienestar social

México; Bienestar Social, 1989-1994						
(Millones de personas)						
Programas	Población beneficiada					
	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Escuela digna		3,849,031	3,668,288	4,484,432	2,931,635	2,420.10
Infraestructura educativa	729,781	590,787	618,649	500,000	504,131	563,009
Niños en Solidaridad			212,840	573,217	742,649	1,169,932
Servicio Social	73,710	115,067	169,943	88,633	180,000	193,981
Salud	720,000	930,000	400,000	1,088,994	400,000	400,000
IMSS-Solidaridad	1,530,000	1,880,000	780,000	171,006	600,000	1,080,040
Agua potable	2,000,000	2,999,972	2,999,984	3,000,440	2,499,990	2,295,000
Alcantarillado	1,000,000	2,500,000	2,500,000	2,500,000	3,000,000	3,120,500
Electrificación	1,600,000	2,500,000	2,300,000	2,000,000	3,115,847	3,945,200

Fuente: Tomado del anexo estadístico del IV informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

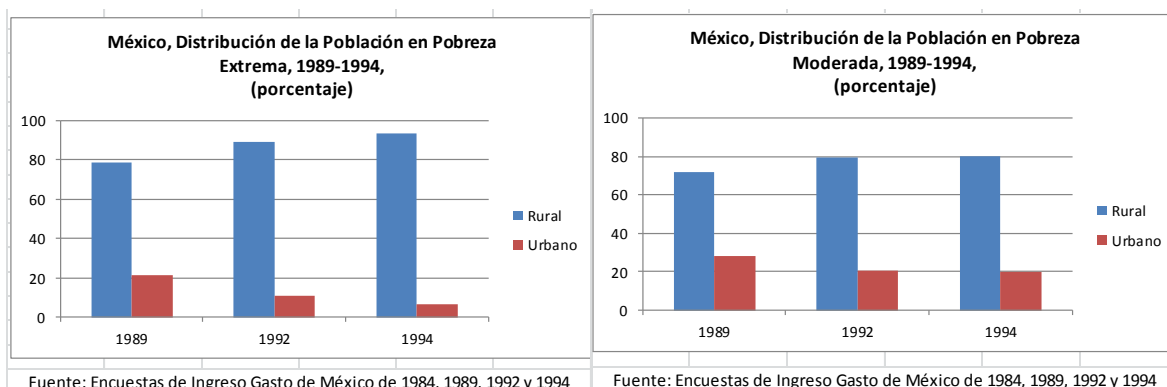
A comparación de los programas de otros países que fueron similares, este tuvo un mayor alcance, ya que como se muestra en el cuadro anterior se implementaron programas en los sectores necesitados, cubriendo a una cantidad mayor de población en algunos de los r, por lo que tuvo un impacto en la calidad de vida de las personas a través de los proyectos de infraestructura.

En cuanto a los empleos creados por las empresas, la mayor parte fueron temporales, solo 85 mil empleos permanentes en 9210 empresas del programa durante tres años, hasta noviembre de 1994 (Favela, 2003)

El programa se ubicó en atender principalmente a la pobreza extrema y moderada, durante el sexenio el porcentaje de la población según el sector urbano y rural se comportó como se muestra a continuación en las gráficas.

Gráfica 22. Pobreza extrema

Gráfica 23. Pobreza Moderada



De acuerdo a lo establecido, cuando se divide a la población en sectores urbano y rural, se muestra que la población con pobreza moderada y principalmente extrema, se sitúa en la parte rural, la cual representa más del 50% del total.

Por tanto, el programa Pronasol, representa una experiencia fundamental en el diseño de los programas de atención a la pobreza, la cual se ha extendido en todo el territorio de nuestro país afectando de manera intensa en las zonas rurales y actualmente en las zonas urbanas, el programa ofreció también las posibilidades de un análisis en las políticas públicas, la economía del bienestar y el desarrollo social y regional (Favela, 2003).

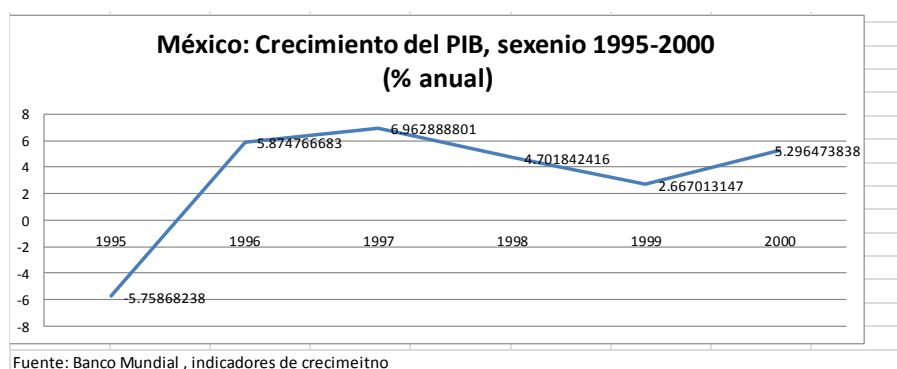
1995-2000: Ernesto Zedillo Ponce de León.

Antes de la administración de Zedillo, las finanzas de la economía mexicana habían sido afectadas y en diciembre de 1994 fue un detonante a una crisis financiera que afectó a nivel mundial. Bajo dicho contexto la estabilización, la reestructuración y las reformas que el gobierno había comenzado, quedaron en términos secundarios.

Cabe resaltar que en ese tiempo el PIB disminuyó 6.2%, y que el auge de las exportaciones fue insuficiente para contrarrestar la reducción en la demanda interna (CEE, 2003)

La estrategia de política económica en este sexenio retomó los objetivos del Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo Económico (PRONAFIDE), los cuales eran; favorecer el crecimiento de la producción y del empleo, así como también reducir la inflación.

Gráfica 24. Crecimiento del PIB



Sin embargo de 1995 al 2000 el PIB no creció al ritmo que se había esperado, esto, a pesar de que la inflación había disminuido, lo que significa que una reducción de la inflación no representa ni asegura un crecimiento de la economía.

Para finales del sexenio zedillista, en una situación distinta a la de 1994, sobre todo porque la economía funcionaba ahora con un régimen de cambio flotante, mientras que, seis años atrás era semifijo (CEE, 2003)

En cuanto al empleo, el Consejo Nacional de Trabajadores calculaba que durante la administración de Zedillo el déficit ocupacional había incrementado en un 3.4 millones, equivalente al 35% de la Población Económicamente Activa.

Mediante la transferencia de recursos de otros programas enfocados a la pobreza, el gobierno instituyó un programa de empleo de corto plazo en 1995.⁴¹ El programa tuvo resultados en la creación de más medio millón de empleos de corto plazo, 70% de los cuales fueron en áreas rurales.

Con forme a esto, unos 24 millones de mexicanos constituían el 26% de la población que subsistía en condiciones de pobreza extrema, lo que represento, en 1997, según el informe del Banco Interamericano de Desarrollo, en 1997, que México se encontraba entre los tres países de Latinoamérica en donde la presencia de la pobreza había avanzado.

Los programas para combatir la pobreza extrema, no hicieron que disminuyera de manera sustancial e incluso en algunos periodos ha crecido.

En 1990 la pobreza extrema alcanzaba 11.3% de la población total, y en 1995 llegó al 11.8% (CEE, 2003).

Bajo estas condiciones uno de los principales programas implementados en el sexenio zedillista fue, el Programa de Educación, Salud y Alimentación, (Progesa).

La política de desarrollo social en el sexenio intentó disminuir las brechas existentes en las distintas regiones del país, teniendo como objetivo impulsar las capacidades de los individuos, los cuales se consideran el punto básico para armonizar la productividad y remuneración de las actividades económicas.

Los componentes del programa fueron; los apoyos educativos, la atención básica de salud, y los apoyos para mejorar la alimentación de las familias en condiciones de pobreza extrema.

Tabla 4. Programa Progresas.

México; Cobertura anual del programa Progresas, 1997-1999												
Entidad	1997			1998			1999			Total		
	Mpio.	Localidad	Hogares beneficiarios	Mpio.	Localidad	Hogares beneficiarios	Mpio.	Localidad	Hogares beneficiarios	Mpio.	Localidad	Hogares beneficiarios
Aguascalientes							11	79	861	11	79	861
Baja California				3	40	1,378	3	56	539	4	100	1,917
Baja California Sur				3	23	1,249	5	43	739	5	73	1,988
Campeche	7	108	4,934	10	359	20,677	10	58	3,503	11	466	29,114
Coahuila	13	247	11,955	24	396	8,040	8	21	987	28	461	20,982
Colima				10	87	3,827	6	10	173	10	98	4,000
Chiapas				108	3,575	184,497	93	1,078	63,627	110	4,706	248,124
Chihuahua				19	893	15,605	32	89	1,913	40	1,072	17,518
Durango				32	600	15,045	36	269	9,344	39	874	24,389
Guanajuato	23	545	10,086	46	2,338	79,974	28	186	11,709	46	2,570	101,769
Guerrero	37	1,005	66,731	76	2,506	106,242	50	294	12,795	76	3,350	185,768
Hidalgo	49	1,425	49,944	76	2,172	49,858	56	227	6,254	76	2,569	106,056
Jalisco				105	1,626	34,572	85	418	6,418	116	2,085	40,990
México				64	1,931	142,640	37	120	10,212	65	2,123	152,852
Michoacán	34	714	14,655	71	2,389	91,754	95	832	33,655	111	3,379	140,064
Morelos				33	274	14,383	17	30	4,030	33	305	18,413
Nayarit				20	603	34,296	17	124	3,720	20	739	38,016
Nuevo León	1	12	465	24	571	14,408	15	108	1,266	24	695	16,139
Oaxaca	88	1,047	52,510	232	2,063	86,112	207	339	40,023	394	3,206	178,645
Puebla	91	1,587	72,921	191	2,596	91,624	141	526	42,420	207	3,277	206,965
Querétaro	11	478	9,762	18	789	24,611	14	88	3,720	18	966	38,093
Quintana Roo				6	262	14,276	6	39	4,799	6	301	19,075
San Luis Potosí	33	1,430	42,900	58	2,296	51,768	51	388	11,277	58	2,992	105,945
Sinaloa				18	1,580	60,145	18	255	8,574	18	1,871	68,719
Sonora				21	515	24,457	22	97	2,705	33	612	27,162
Tabasco				17	1,003	59,760	15	97	7,133	17	1,109	66,893
Tamaulipas				35	997	33,458	30	143	3,818	35	1,142	37,276
Tlaxcala				24	162	9,289	21	40	1,879	29	201	11,168
Veracruz	79	1,634	67,377	183	3,994	127,162	89	797	59,573	189	4,970	254,112
Yucatán				99	545	59,118	19	102	4,539	99	651	63,657
Zacatecas				55	1,756	45,481	56	430	29,037	56	1,692	74,518
Total	466	10,232	404,240	1,681	38,441	1,505,706	1,293	7,383	391,242	1,984	48,734	2,301,188

Fuente: Tomado de la evaluación de la SEDESOL sobre el programa Prospera.

El programa inició dando atención a 400 mil familias, siendo las meta objetivo 2 millones de familias en 12 estados de la república , Campeche, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz.

Este programa se implementó en 1997, teniendo como resultado un aumento creciente en los beneficiarios, al principio operaba en 456 municipios atendiendo a 300 mil familias, en el 2000 se extendió a 2.6 millones de familias, atendiendo a familias rurales y semirurales, lo que significa que el mayor número de pobres están en el campo.

Gráfica 25. Gasto en desarrollo social



En 1998 el gasto social represento el 8.9% de la proporción del PIB, comparándola con una década anterior en donde se presentaba con un porcentaje de 5.8%. En 1999 el 60.3 % como se muestra en la anterior gráfica, fue el porcentaje del Gasto Programable Presupuestario que se destinó a funciones de desarrollo social, enfocados principalmente a educación, salud y seguridad social.

De acuerdo a las líneas de acción establecidas en el Programa Progresá, en cuestión de salud, alimentación, educación, se tiene que en 1998, los servicios de salud pública cubrieron aproximadamente a 93 millones de mexicanos. En materia educativa destacan los siguientes logros:

En el ciclo escolar 1998-1999, estaban asistiendo a clases 28.5 millones de alumnos, en 210 mil escuelas de todos los niveles que los mexicanos construyeron a lo largo y ancho de toda la República.

Uno de los instrumentos más importantes para dar más eficacia a la política social de este sexenio fue la descentralización. Es decir que se transfirieron facultades, responsabilidades y recursos del centro a los gobiernos locales.

El programa Progresá aparece como un programa más técnico y menos politizado que el anterior Pronasol, pero de una forma más centralizada, con alcances menores, menor coordinación con el resto de la política de combate a la pobreza.

2001-2006: Vicente Fox Quesada.

A finales del año 2000 bajo el Partido Acción Nacional (PAN), asumió el poder Vicente Fox, durante los inicios hubo controversia acerca de seguir con el programa antes descrito, el llamado Progresá, el cual había sido criticado, y se había recomendado hacer cambios en la forma de operación del programa y de la política social en general.

El programa fue cambiado de nombre a Oportunidades, este se extendió en primera instancia a zonas semiurbanas y luego a las ciudades (Estrada, 2014). Para 2004 el número de familias alcanzó los cinco millones, número que permaneció hasta el 2009.

Una situación importante fue también el crecimiento del presupuesto de 9,518.2 a 33,532.7 millones de pesos, de 2000 a 2006.

También se incrustó una estrategia para contrarrestar la pobreza la cual se denominó Contigo, esta estrategia estaba diseñada para complementar aquellas medidas implementadas en contra de la pobreza, a través de transferencias monetarias condicionadas, además de la generación de empleos, protección social y la creación de patrimonio en forma de vivienda e infraestructura social.

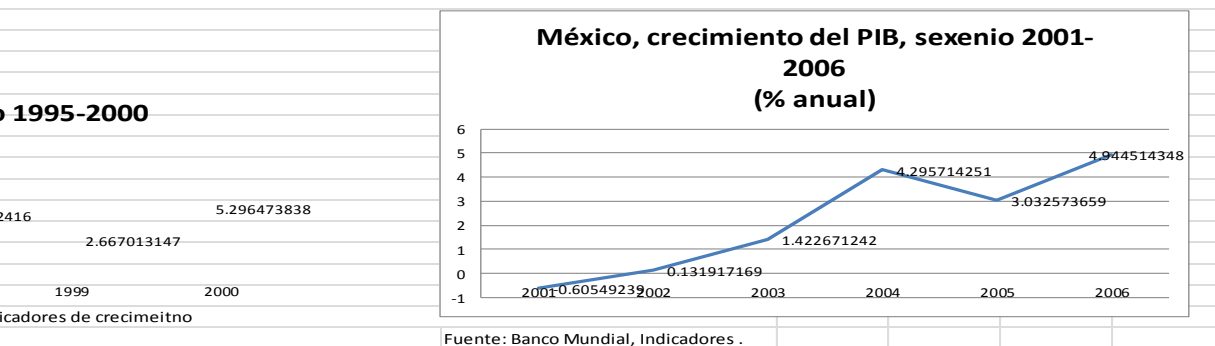
El 85% del presupuesto estuvo dirigido a solamente dos estrategias, las transferencias monetarias condicionadas y la generación de patrimonio y, perteneciendo respectivamente a Oportunidades y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura (FAIS), estos dos programas representaban un poco más de la mitad del presupuesto federal enfocado al combate de la pobreza extrema, equivaliendo a 45,121 millones de pesos en 2003.

Bajo el mandato de Fox, se crea un comité llamado Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, (CTMP), que se conformaba por expertos en la problemática de la pobreza, el objetivo era encontrar un método para la medición del problema, en 2002 publicó sus recomendaciones y sus mediciones a través de tres líneas, que posteriormente se llamarían; pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio.

Otro de los cambios importantes durante este sexenio en cuestión de política social fue la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social en 2003.

Esta ley estableció las bases para la creación de la actual Coneval, además de estipular que el gasto social debe aumentar cada año en la misma proporción que el del PIB. Cabe resaltar que el crecimiento del PIB se vio mejorado, ya que al inicio se encontraba en una situación negativa.

Gráfica 26. Crecimiento del PIB



El gasto social, equivalió al 11.1% del PIB en 2006 (CEFP, 2010). Más aún, en el contexto de la actual crisis económica de 2008 al presente.

Otra ley que fue modificada fue la Ley General de Salud en 2003, con la intención de universalizar el derecho constitucional a la protección de la salud, el vehículo para alcanzar esta meta era el Seguro Popular (SP), gratuito para los dos deciles inferiores de ingresos y basado en la inscripción voluntaria.

Según datos del Coneval, durante este sexenio, hubo una disminución en los tres niveles de pobreza, tomando en cuenta que el PIB per cápita solamente creció el 1% entre 200 a 2006.

En resumen, todos los cambios que se llevaron a cabo respecto a la política social mexicana en la administración de Vicente Fox, fue una forma de consolidar y expandir la estrategia antipobreza durante un periodo de relativa estabilidad económica.

2007-2012: Felipe Calderón Hinojosa.

Al igual que su antecesor, el presidente electo del mismo partido, la política social planteada buscaba jugar el papel de coordinación e integración para los diversos programas orientados al combate de la pobreza.

Introdujo un programa contra la pobreza en una estrategia denominada Vivir Mejor, programa que abarcaba una amplia gama de programas casi iguales a los del sexenio anterior solo con algunas modificaciones, los cuales correspondían el 54.5% del presupuesto antipobreza de 2010, (Poder Ejecutivo Federal, 1994)

El crecimiento económico, sin embargo, ha sido sombrío a lo largo de la época neoliberal, con un promedio de cerca de sólo 2% al año entre 1982 y 2010, lo cual representa un crecimiento per cápita cercano a cero (ANEI, 2013)

Durante este sexenio, el saldo de la pobreza se presentó de tal forma que uno de cada cuatro pobres se generó durante la administración.

Para el 2006 había 46.5 millones de mexicanos en pobreza patrimonial. En el 2012 se contabilizó a 61.4 millones, un aumento de casi 15 millones (ANEI, 2013). Dado que en 2010 se tenía a 58.5 millones, ello implica que en los dos últimos años, y a pesar de que existió crecimiento económico superior al promedio de los últimos 12 años, el número de pobres patrimoniales se incrementó en 2.9 millones, básicamente por el deterioro del mercado laboral.

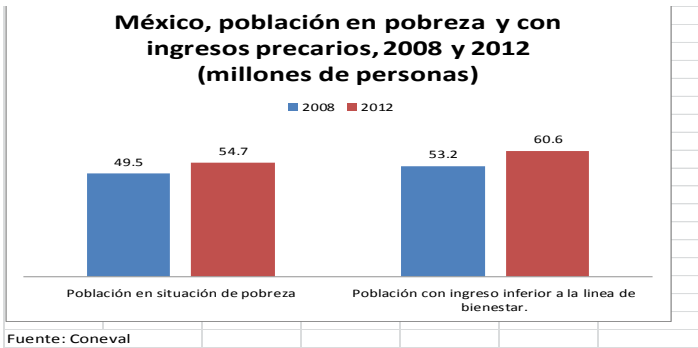
Gráfica 27. Población en pobreza por ingresos



Entre los años 2010 y 2012, a pesar de que la economía nacional creció y que existió generación de riqueza, su distribución no permitió una reducción en la pobreza. Aún bajo la metodología multidimensional se observa que la población con

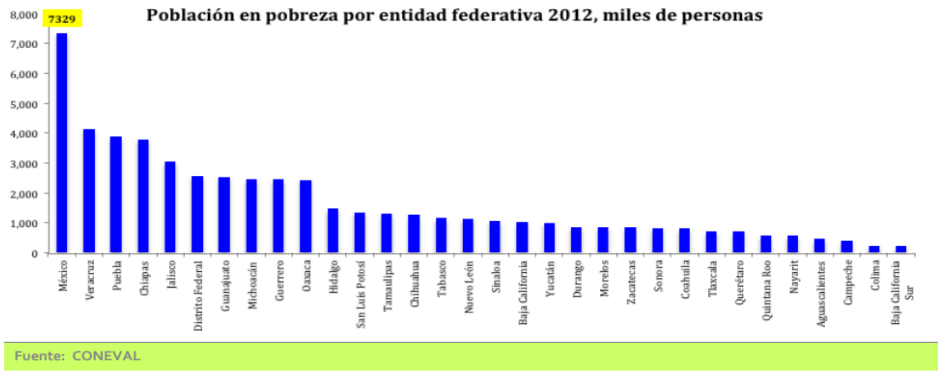
ingreso inferior a la línea de bienestar fue de 60.6 millones, es decir, 7 millones más que la cifra total de pobres, de lo que puede inferirse el alto grado de precarización del mercado laboral que existe en México.

Gráfica 28. Población en ingresos precarios



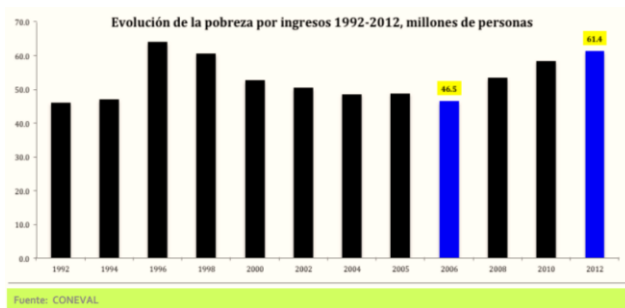
Estos datos reflejan un aumento del 7.47% de la población en esta condición, según la medición multidimensional del CONEVAL; sin embargo para el caso de la población que recibe un ingreso inferior a la línea de bienestar el panorama es incluso más desalentador, se reporta un aumento de casi 11 puntos porcentuales con respecto al año 2008.

Gráfica 29. Pobreza por estados



Al realizar el análisis del periodo en torno a las entidades federativas como en el gráfico anterior se muestra, se puede observar que el estado con mayor número de pobres es el Estado de México con más de 7 millones de personas en pobreza.

Gráfica 30. Evolución de la pobreza por ingresos



En cuanto a la medición por ingresos, la cual puede compararse en un periodo de tiempo mayor, permite afirmar el crecimiento abrumador de casi 15 millones de personas en esta condición durante el periodo 2006 -2012, (ANEI, 2013).

El sector urbano es aquel que se ha visto más afectado con un crecimiento de casi 10 millones de personas en pobreza, mientras que en el sector rural el crecimiento ha sido de 6 millones de personas, durante el mismo periodo.

El gobierno de Calderón aumentó el presupuesto asignado al combate a la pobreza y el número de beneficiados, pero los resultados no fueron los esperados a pesar de que su administración ya contaba con los mayores ingresos y excedentes petroleros de la historia del país.

Población e Ingresos de los hogares en México por entidad federativa

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), muestra los resultados acerca de la medición de la pobreza en 2014.

La información que presenta, simplemente es un medio por el cual la administración toma decisiones en cuanto a la política pública.

Como anteriormente se había mencionado, según la Ley General de Desarrollo Social, la medición de la pobreza incluye dos rubros que se refieren en primera instancia, los ingresos de los hogares, y segundo, las carencias sociales en materia de educación, acceso a los servicios de salud. A seguridad social, calidad

y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, alimentación y de cohesión social

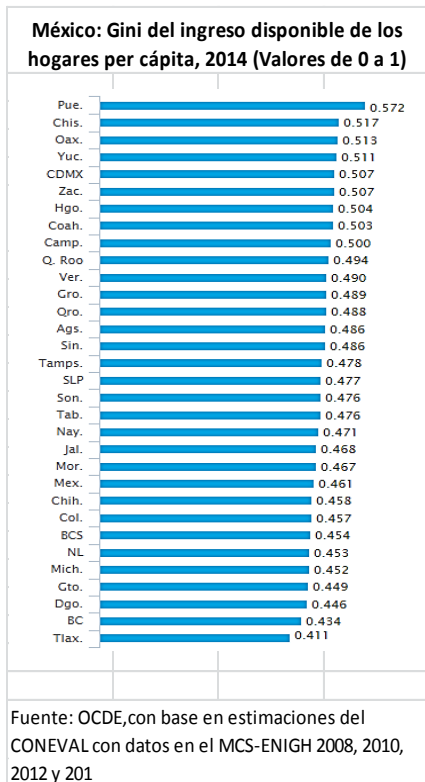
Bajo estas características es importante analizar la evolución que ha tenido el ingreso en los años actuales, en este caso se tomará en cuenta del 2012 a 2014. De acuerdo con los datos del INEGI, en 2014 el ingreso corriente promedio trimestral por hogar tuvo una reducción en un 3.5% entre este periodo, lo que significa que el poder de consumo de las familias mexicanas fue menor.

Otro de los indicadores que ayudan a medir la pobreza es el número de carencias de la población, la cual se considera que paso de 2.4 a 2.3 entre 2012 y 2014, de la misma manera las carencias de la población en pobreza extrema se redujeron de 3.7 a 3.6.

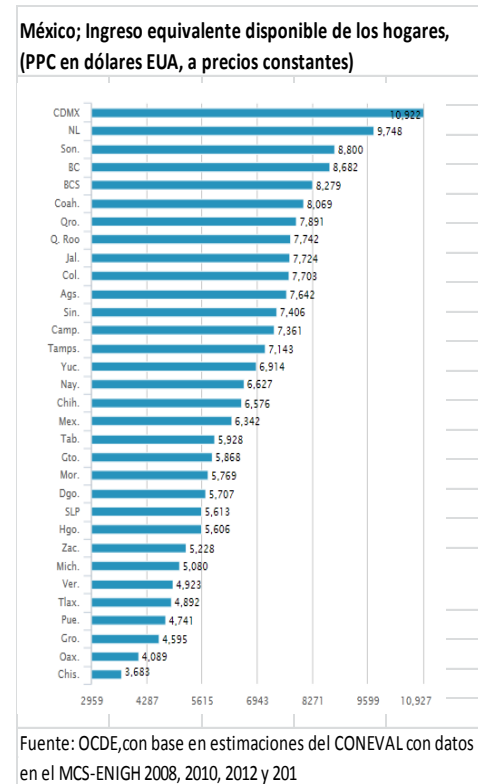
Sin embargo es necesario contemplar estos resultados en aspecto de entidades federativas, para ello se toma en cuenta el índice de Gini del ingreso disponible de los hogares per cápita, lo que se refiere a la medición de la desigualdad económica de una sociedad, mediante la exploración del nivel de concentración que existe en la distribución de los ingresos entre la población.

Al igual que considerar la renta disponible de los hogares la cual se deriva del saldo de rentas primarias mediante la adición de todas las transferencias corrientes del gobierno, excepto las transferencias sociales en especie, y restando las transferencias corrientes de los hogares, tales como impuestos sobre la renta, impuestos sobre el patrimonio, entre hogares regulares las transferencias de efectivo y las cotizaciones sociales.

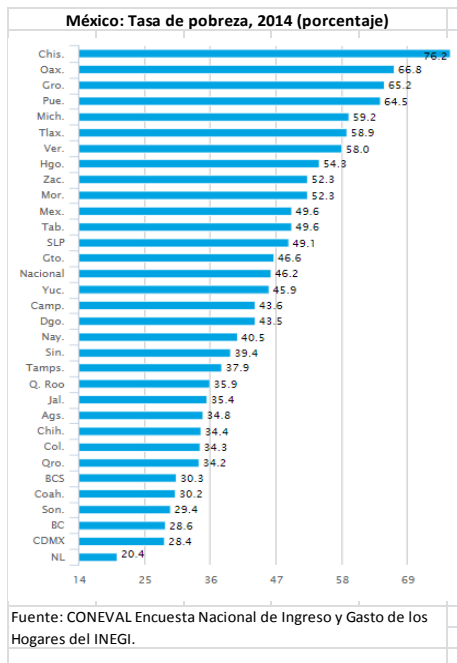
Gráfica 31. Índice de GINI por estados



Gráfica 32. Ingreso disponible



Gráfica 33. Tasa de pobreza



Contrastando con lo anterior se muestra el grado de pobreza que atraviesan las entidades federativas, esta es un porcentaje de población cuyo ingreso es inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social.

Entre 2012 y 2014 la población en pobreza aumentó de 53.3 a 55.3 millones de personas, lo que representa un incremento de aproximadamente 2.0 millones de personas. Al mismo tiempo, la población en pobreza extrema se redujo de 11.5 a 11.4 millones de personas,

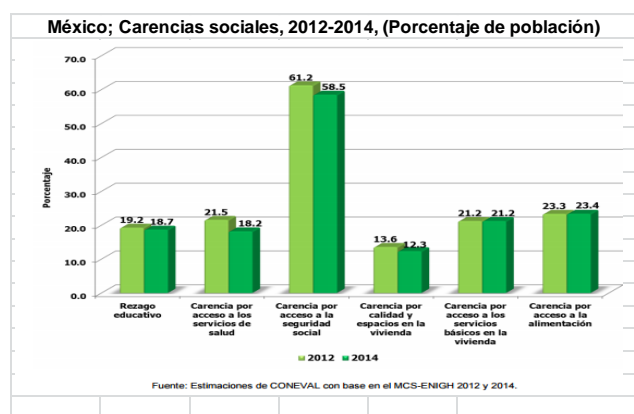
una reducción de aproximadamente 90 mil personas.

Carencias sociales y población con ingresos bajos, Evolución. 2012- 2014

Como se había indicado antes uno de los factores más importantes que conforman las mediciones de la pobreza y la pobreza extrema son las carencias sociales. En el periodo mencionado según los datos del CONEVAL, se tiene lo siguiente:

- El rezago educativo se redujo de 19.2% a 18.7%, lo que en términos absolutos significa que pasó de 22.6 a 22.4 millones de personas.
- La carencia por acceso a los servicios de salud bajó de 21.5% a 18.2%, porcentaje que equivale a una reducción de 25.3 a 21.8 millones de personas.
- La carencia por acceso a la seguridad social bajó de 61.2% a 58.5%, lo que se traduce en una reducción de 71.8 a 70.1 millones de personas.
- La carencia por calidad y espacios de la vivienda se redujo de 13.6% a 12.3%, lo que representa una reducción de 15.9 a 14.8 millones de personas.
- La carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda se mantuvo sin cambio en 21.2% aunque, dado el aumento poblacional, pasó de 24.9 a 25.4 millones de personas.
- La carencia por acceso a la alimentación pasó de 23.3% a 23.4%, es decir de 27.4 a 28.0 millones de personas.

Gráfica 34. Carencias sociales



Debido a que la mayoría de las carencias sociales disminuyeron, también se redujo el porcentaje de la población que tiene al menos una carencia social al

pasar de 74.1% a 72.4%, así como el porcentaje de la población que tiene tres carencias o más que pasó de 23.9% a 22.1% en estos dos años, lo que representa una reducción de 1.6 millones de personas, (CONEVAL, 2014).

Lo anterior contribuyó a reducir el número de carencias promedio de la pobreza y de la pobreza extrema.

Tabla 5. Medición de la pobreza

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014												
Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2008-2014												
Indicadores	Estados Unidos Mexicanos											
	Porcentaje				Miles de personas				Carencias promedio			
	2008*	2010	2012	2014	2008*	2010	2012	2014	2008*	2010	2012	2014
Pobreza												
Población en situación de pobreza	44.3	46.1	45.5	46.2	49,458	52,813	53,350	55,342	2.7	2.6	2.4	2.3
Población en situación de pobreza moderada	33.7	34.8	35.7	36.6	37,599	39,848	41,821	43,899	2.3	2.2	2.0	1.9
Población en situación de pobreza extrema	10.6	11.3	9.8	9.5	11,859	12,965	11,529	11,442	3.9	3.8	3.7	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	32.2	28.1	28.6	26.3	35,962	32,137	33,517	31,476	2.0	1.9	1.8	1.8
Población vulnerable por ingresos	4.7	5.9	6.2	7.1	5,232	6,745	7,229	8,476	0.0	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	18.7	19.9	19.8	20.5	20,919	22,844	23,211	24,578	0.0	0.0	0.0	0.0
Privación social												
Población con al menos una carencia social	76.6	74.2	74.1	72.4	85,420	84,950	86,867	86,817	2.4	2.3	2.2	2.1
Población con al menos tres carencias sociales	30.7	28.2	23.9	22.1	34,304	32,350	28,083	26,516	3.7	3.6	3.5	3.5
Indicadores de carencia social												
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	18.7	24,488	23,672	22,568	22,368	3.1	3.1	2.9	2.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	18.2	42,846	33,478	25,268	21,765	3.0	3.0	2.8	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	58.5	72,523	69,571	71,832	70,091	2.6	2.5	2.3	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	17.7	15.2	13.6	12.3	19,743	17,382	15,896	14,764	3.6	3.6	3.4	3.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	22.9	21.2	21.2	21,438	26,263	24,881	25,433	3.5	3.3	3.2	3.1
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	23.4	24,259	28,440	27,352	27,991	3.2	3.0	2.9	2.8
Bienestar												
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.8	19.4	20.0	20.6	18,691	22,225	23,515	24,637	3.0	2.9	2.5	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	51.6	53.2	54,690	59,558	60,579	63,817	2.4	2.3	2.1	2.0

*Nota: Esta estimación no es estrictamente comparable con los años posteriores ya que el MCS-ENIGH 2008 no tenía información de disponibilidad de chimenea cuando se usa leña y carbón para cocinar.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.

El cuadro muestra que el porcentaje de población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo pasó de 20.0% a 20.6%, que en términos de población equivale pasar de 23.5 a 24.6 millones de personas aproximadamente. El porcentaje de población con ingresos inferiores a la línea de bienestar pasó de 51.6% a 53.2%, un aumento de 60.6 a 63.8 millones de personas.

Estas condiciones muestran que existe un gran desafío para las políticas públicas en general y para la política social en particular, a partir de esto, el actual gobierno implemento ciertas reformas enfocadas a mejorar las condiciones de vida de las personas en los diferentes rubros, sin embargo, a pesar de que los números que indican la situación de pobreza han disminuido con el tiempo, aún en un porcentaje considerable de personas está siendo afectada por las condiciones de vida que se lleva en algunos estados de la república, los cuales aunque las medidas se han establecido de manera coordinada, existen muchas lagunas en las cuales se pierde la continuidad y la vigilancia en aquellos sectores más marginados de la población.

Capítulo IV

Análisis de las condiciones y medidas respecto a la pobreza en el Estado de Hidalgo

Capítulo IV. Análisis de las condiciones y medidas respecto a la pobreza en el Estado de Hidalgo.

Variables demográficas

Las variables demográficas son una parte fundamental para comprender la situación de pobreza y el desarrollo del país, de una región o de una entidad federativa en lo particular como lo es el estado de Hidalgo, ya que la dinámica que ha tenido la población desde años nos permite observar la estructura de la entidad, lo que permite construir una perspectiva social más sólida.

El Consejo Nacional de Población (CONAPO), realizó una proyección hasta el 2012 para el estado de Hidalgo, lo que se muestra en el siguiente cuadro.

Tabla 6. Indicadores demográficos del estado de Hidalgo.

Hidalgo: Indicadores demográficos, 2000-2012

Indicador	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Población a mitad de año	2,285,148	2,369,307	2,382,691	2,396,201	2,409,162	2,421,606	2,433,563	2,445,032	2,455,995
Hombres	1,124,328	1,147,195	1,150,686	1,154,350	1,157,755	1,160,935	1,163,897	1,166,645	1,169,165
Mujeres	1,160,820	1,222,112	1,232,005	1,241,851	1,251,407	1,260,671	1,269,666	1,278,387	1,286,830
Nacimientos	48,398	46,470	45,978	45,495	45,037	44,604	44,186	43,785	43,396
Defunciones	11,369	12,167	12,117	12,250	12,413	12,594	12,784	12,977	13,202
Crecimiento natural	37,029	34,303	33,861	33,245	32,624	32,010	31,402	30,808	30,194
Inmigrantes interestatales	20,742	15,708	15,795	15,896	15,977	16,061	16,138	16,206	16,285
Emigrantes interestatales	18,471	5,805	5,825	5,844	5,860	5,871	5,862	5,848	5,842
Migración neta interestatal	2,271	9,903	9,970	10,052	10,117	10,190	10,276	10,358	10,443
Migración neta internacional	-15,994	-31,246	-30,036	-30,064	-30,044	-30,006	-29,965	-29,951	-29,912
Crecimiento social total	-13,723	-21,343	-20,066	-20,012	-19,927	-19,816	-19,689	-19,593	-19,469
Crecimiento total	23,306	12,960	13,795	13,232	12,698	12,194	11,713	11,216	10,726
Tasa bruta de natalidad*	21.18	19.61	19.30	18.99	18.69	18.42	18.16	17.91	17.67
Tasa bruta de mortalidad*	4.98	5.14	5.09	5.11	5.15	5.20	5.25	5.31	5.38
Tasa de crecimiento natural**	1.62	1.45	1.42	1.39	1.35	1.32	1.29	1.26	1.23
Tasa de inmigración interestatal*	9.08	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66
Tasa de emigración interestatal*	8.08	0.25	0.24	0.24	0.24	0.24	0.24	0.24	0.24
Tasa de migración neta interestatal**	0.10	0.42	0.42	0.42	0.42	0.42	0.42	0.42	0.43
Tasa de migración neta internacional**	-0.70	-1.32	-1.26	-1.25	-1.25	-1.24	-1.23	-1.23	-1.22
Tasa de crecimiento social total**	-0.60	-0.90	-0.84	-0.84	-0.83	-0.82	-0.81	-0.80	-0.79
Tasa de crecimiento total**	1.02	0.55	0.58	0.55	0.53	0.50	0.48	0.46	0.44
Tasa global de fecundidad	2.49	2.23	2.19	2.15	2.12	2.09	2.06	2.04	2.02
Esperanza de vida total	73.18	74.17	74.52	74.68	74.84	74.99	75.14	75.28	75.43
Esperanza de vida hombres	70.55	71.69	72.11	72.28	72.44	72.61	72.77	72.93	73.09
Esperanza de vida mujeres	75.82	76.65	76.94	77.09	77.23	77.36	77.50	77.63	77.76
Tasa de mortalidad infantil*	26.52	18.73	17.66	17.08	16.52	15.96	15.43	14.91	14.43

Fuente: Proyecciones de población del Consejo Nacional de Población.

Con esta información se consideraba que en el aspecto poblacional habría un crecimiento lento lo que se deriva de los movimientos migratorios. El cuadro

contribuye a identificar el cambio en las variables ligadas al desarrollo, como son la esperanza de vida de las personas al nacer y la tasa de mortalidad infantil.

El primer indicador establece un crecimiento de poco menos de 2 años de vida entre el 2005 y el 2012, pero con una cifra de partida importante de 74 años, (CEDOC, 2002). Estos datos indican que aunque los incrementos sean pequeños, implica que existe un desarrollo, esto quiere decir que la gente vive más, pero no significa que viva mejor.

Otro indicador es la mortalidad infantil, esto en los países con muy bajo desarrollo social se refiere a aquellos recién nacidos que tiene poca probabilidad de sobrevivir en el primer año. De acuerdo a las cifras, el estado de Hidalgo se encuentran entre una de las entidades del país con las cifras más altas, lo que significa que esto podría ser consecuencia de la falta de atención medica por la carencia de los servicios de salud, infraestructura y personal capacitado, en las localidades de este estado.

Caracterización de la pobreza en el estado de Hidalgo: Evolución

Evolución de la pobreza de 1990 a 2005

En el país los indicadores e índices que miden el desarrollo, se basan en el cálculo del grado de marginación, en niveles de estados y municipios, este indicador publicado desde 1993 por la CONAPO, se ha utilizado para la planeación del desarrollo de las entidades, considerándolo en la implementación de los programas de combate a la pobreza como el Progres y Oportunidades, cooperando también para el planteamiento de los Planes estatales de desarrollo.

Tabla 7. Indicadores demográficos y socioeconómicos

Hidalgo. Comparación de los indicadores demográficos y socioeconómicos, 1990-2005

Indicadores demográficos y socioeconómicos	Año			Coeficientes de variación		
	1990	2000	2005	1990	2000	2005
Población total *	1,888,366	2,235,591	2,345,514		1.71	0.836
Densidad de Población **	89.98	106.52	111.76	90.2	81.1	75.6
% Población analfabeta de 15 años o más	20.69	14.92	12.80	55.1	58.4	61.1
% Población sin primaria completa de 15 años o más	45.73	34.09	27.50	30.0	34.4	37.5
% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario	42.78	17.19	8.98	41.2	65.1	78.9
% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	22.60	7.66	3.90	73.5	97.2	107.4
% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	29.86	15.25	12.21	70.7	112.1	117.8
% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	63.50	49.69	42.69	11.3	17.1	20.1
% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	29.90	19.02	12.78	68.3	76.7	78.7
% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	62.88	58.52	57.28	38.8	42.3	41.3
% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	73.70	65.27	61.68	13.0	16.8	16.8
Índice de marginación ***	49.12	38.09	33.92	32.3	34.2	33.5
Grado de marginación	Muy alto	Muy alto	Muy alto			

En el cuadro anterior se presenta un coeficiente de variación para medir el grado de desigualdad que existe en el estado de Hidalgo. Tomando en cuenta todos los indicadores se puede decir que el estado en apariencia ha tenido una mejora en los indicadores de rezago, en algunos rubros se muestra una disminución considerable como el caso de la población con viviendas sin energía eléctrica, la que pasó de 22.6% en 1990 a ser 3.9% en 2005.

Esta disminución ha traído consigo un incremento en la desigualdad de su distribución municipal, de tal forma que el coeficiente de variación para ese indicador pasó de 73.5% en 1990 a 107.4% en 2005 (CEDOC, 2002)

Los indicadores muestran similitud a excepción de aquella población que vive en localidades aisladas y con un porcentaje de ocupantes en viviendas de piso de tierra.

Evaluación municipal

A pesar de que los índices de marginación a nivel municipal disminuyeron, el nivel de desigualdad se ha mantenido, la persistencia en los niveles de desigualdad

Hidalgo. Comparación de los Índices de Marginación Municipal, 1990-2005

tenido los programas sociales que

Clave	Municipio	1990		2000		2005	
		Índice	Grado	Índice	Grado	Índice	Grado
13000	Hidalgo	49.12	Muy alto	38.09	Muy alto	33.92	Muy alto
13001	Acatlán	57.37	Alto	43.25	Alto	38.17	Alto
13002	Acaxochitlán	63.60	Muy alto	52.20	Muy alto	47.27	Muy alto
13003	Actopan	34.45	Muy bajo	26.20	Bajo	22.99	Bajo
13004	Agua Blanca de Iturbide	59.10	Alto	48.39	Alto	42.10	Alto
13005	Ajacuba	37.73	Bajo	28.73	Bajo	26.35	Bajo
13006	Alfajayucan	54.40	Alto	41.32	Alto	37.35	Alto
13007	Almoloya	48.97	Medio	38.57	Alto	34.96	Alto
13008	Apan	29.45	Muy bajo	24.36	Bajo	22.04	Bajo
13009	El Arenal	47.49	Medio	37.11	Medio	34.28	Alto
13010	Atitalaquia	28.90	Muy bajo	22.00	Muy bajo	19.23	Muy bajo
13011	Atlapexco	70.68	Muy alto	55.53	Muy alto	46.58	Muy alto
13012	Atotonilco el Grande	49.78	Medio	37.13	Medio	32.88	Medio
13013	Atotonilco de Tula	33.36	Muy bajo	25.30	Bajo	23.74	Bajo
13014	Calnali	59.44	Alto	49.76	Muy alto	43.96	Muy alto
13015	Cardonal	59.62	Alto	42.45	Alto	36.78	Alto
13016	Cuautepec de Hinojosa	44.51	Medio	35.84	Medio	31.08	Medio
13017	Chapantongo	51.18	Medio	40.31	Alto	36.48	Alto
13018	Chapulhuacán	64.26	Muy alto	49.78	Muy alto	44.93	Muy alto
13019	Chilcuautla	53.47	Medio	39.08	Alto	33.75	Medio
13020	Eloxochitlán	55.16	Alto	43.37	Alto	37.99	Alto
13021	Emiliano Zapata	23.98	Muy bajo	21.26	Muy bajo	19.71	Muy bajo
13022	Epazoyucan	42.97	Medio	34.08	Medio	31.36	Medio
13023	Francisco I. Madero	37.59	Bajo	28.29	Bajo	25.23	Bajo
13024	Huasca de Ocampo	55.18	Alto	41.69	Alto	36.22	Alto
13025	Huautla	63.22	Muy alto	53.95	Muy alto	48.26	Muy alto
13026	Huazalingo	68.92	Muy alto	57.22	Muy alto	47.06	Muy alto
13027	Huehuetla	76.09	Muy alto	61.45	Muy alto	56.27	Muy alto
13028	Huejutla de Reyes	60.85	Muy alto	46.42	Alto	39.05	Alto
13029	Huichapan	42.24	Medio	32.36	Bajo	28.96	Bajo
13030	Ixmiquilpan	42.28	Medio	30.47	Bajo	26.28	Bajo
13031	Jacala de Ledezma	53.92	Alto	42.44	Alto	39.69	Alto
13032	Jaltocán	62.30	Muy alto	46.09	Alto	37.53	Alto
13033	Juárez Hidalgo	57.43	Alto	44.75	Alto	37.24	Alto
13034	Lolotla	61.90	Muy alto	47.93	Alto	43.75	Alto
13035	Metepec	50.83	Medio	41.06	Alto	34.14	Alto
13036	San Agustín Metzquitlán	48.97	Medio	39.03	Alto	36.17	Alto
13037	Metztitlán	58.00	Alto	45.89	Alto	41.45	Alto
13038	Mineral del Chico	61.08	Muy alto	46.45	Alto	40.65	Alto
13039	Mineral del Monte	28.95	Muy bajo	23.21	Bajo	20.41	Bajo
13040	La Misión	70.49	Muy alto	56.04	Muy alto	49.85	Muy alto
13041	Mixquiahuala de Juárez	32.33	Muy bajo	24.45	Bajo	22.10	Bajo
13042	Molango de Escamilla	55.31	Alto	43.82	Alto	39.98	Alto
13043	Nicolás Flores	67.72	Muy alto	48.26	Alto	42.69	Alto
13044	Nopala de Villagrán	48.69	Medio	38.55	Alto	35.95	Alto
13045	Omitlán de Juárez	49.40	Medio	38.31	Alto	34.73	Alto
13046	San Felipe Orizatlán	68.17	Muy alto	53.79	Muy alto	43.78	Muy alto
13047	Pacula	69.84	Muy alto	53.22	Muy alto	51.28	Muy alto
13048	Pachuca de Soto	17.22	Muy bajo	12.82	Muy bajo	11.14	Muy bajo
13049	Pisaflores	72.32	Muy alto	55.49	Muy alto	48.74	Muy alto
13050	Progreso de Obregón	28.18	Muy bajo	21.14	Muy bajo	18.29	Muy bajo
13051	Mineral de la Reforma	25.66	Muy bajo	15.83	Muy bajo	13.47	Muy bajo
13052	San Agustín Tlaxiaca	41.70	Medio	31.68	Bajo	28.34	Bajo
13053	San Bartolo Tulotepec	78.27	Muy alto	63.24	Muy alto	57.01	Muy alto
13054	San Salvador	46.06	Medio	35.21	Medio	30.86	Medio
13055	Santiago de Anaya	51.04	Medio	38.38	Alto	34.23	Alto
13056	Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	31.72	Muy bajo	25.77	Bajo	23.67	Bajo
13057	Singuilucan	54.47	Alto	40.84	Alto	35.52	Alto
13058	Tasquillo	53.32	Medio	36.57	Medio	33.95	Medio
13059	Tecoautla	52.82	Medio	42.52	Alto	35.92	Alto
13060	Tenango de Doria	65.72	Muy alto	50.26	Muy alto	45.44	Muy alto
13061	Tepeapulco	18.94	Muy bajo	16.27	Muy bajo	14.74	Muy bajo
13062	Tepehuacán de Guerrero	72.44	Muy alto	60.69	Muy alto	55.28	Muy alto
13063	Tepeji del Río de Ocampo	34.63	Muy bajo	25.19	Bajo	22.18	Bajo
13064	Tepetitlán	42.86	Medio	33.90	Medio	30.64	Medio
13065	Tepepango	28.51	Muy bajo	21.44	Muy bajo	19.40	Muy bajo
13066	Villa de Tezontepec	39.24	Bajo	25.60	Bajo	23.72	Bajo
13067	Tezontepec de Aldama	35.10	Muy bajo	26.06	Bajo	30.19	Medio
13068	Tlanguistengo	67.78	Muy alto	55.98	Muy alto	49.50	Muy alto
13069	Tizayuca	23.28	Muy bajo	19.41	Muy bajo	17.85	Muy bajo
13070	Tlahuillipán	30.23	Muy bajo	25.57	Bajo	23.99	Bajo
13071	Tlahuiltepa	71.73	Muy alto	49.82	Muy alto	46.50	Muy alto
13072	Tlanalapa	21.20	Muy bajo	18.12	Muy bajo	16.20	Muy bajo
13073	Tlanchinol	66.89	Muy alto	53.29	Muy alto	47.48	Muy alto
13074	Tlaxcoapan	31.00	Muy bajo	22.66	Muy bajo	20.20	Muy bajo
13075	Tolcayuca	37.15	Bajo	26.77	Bajo	23.60	Bajo
13076	Tula de Allende	27.00	Muy bajo	19.79	Muy bajo	17.62	Muy bajo
13077	Tulancingo de Bravo	25.82	Muy bajo	21.37	Muy bajo	18.56	Muy bajo
13078	Xochiatipán	73.90	Muy alto	62.13	Muy alto	55.21	Muy alto
13079	Xochicoatlán	57.30	Alto	44.28	Alto	39.77	Alto
13080	Yahualica	74.43	Muy alto	63.80	Muy alto	53.06	Muy alto
13081	Zacualtán de Ángeles	39.83	Bajo	29.32	Bajo	26.01	Bajo
13082	Zapotlán de Juárez	32.43	Muy bajo	20.34	Muy bajo	18.30	Muy bajo
13083	Zempoala	42.57	Medio	30.22	Bajo	27.28	Bajo
13084	Zimapan	51.76	Medio	36.30	Medio	32.46	Medio

se describen en los capítulos anteriores, pero no se ha visto alguna mejoría considerable por el grave abandono de estas comunidades aisladas durante décadas, acompañado a nivel global por el deterioro de la infraestructura del país y el estancamiento en los proyectos de inversión en la infraestructura carretera, hospitalaria y educativa.

Bajo estas características, se toma en cuenta un índice para medir el grado de marginación con el que cuenta el estado de Hidalgo en general y sus municipios.

El Consejo Nacional de Población ha definido a este índice de marginación como un fenómeno estructural complejo que no se expresa en distintas dimensiones, formas e intensidades de exclusión o de no participación y disfrute de los beneficios que tiene el proceso de desarrollo.

Por lo tanto la población que se encuentra marginada es aquella que por diversas situaciones han quedado excluidas de los beneficios, el índice se da conocer en forma de porcentaje de población que se excluye de los bienes y servicios que permitirían una mejor calidad de vida.

A continuación se presenta el grado de marginación a nivel municipal de los años 1990 a 2005 para el estado de Hidalgo.

En 1990 el estado de Hidalgo tenía 36 municipios clasificados con un grado de marginación alto y muy alto, si bien por un lado el grado de marginación alto se duplicó entre 2000 a 2005 y hubo una disminución de cuatro municipios clasificados como muy alto que tuvieron una mejoría.

Sin embargo como estado aún se sigue considerando con una marginación muy alta, a pesar de las mejorías que tuvo en los porcentajes de la población durante este periodo.

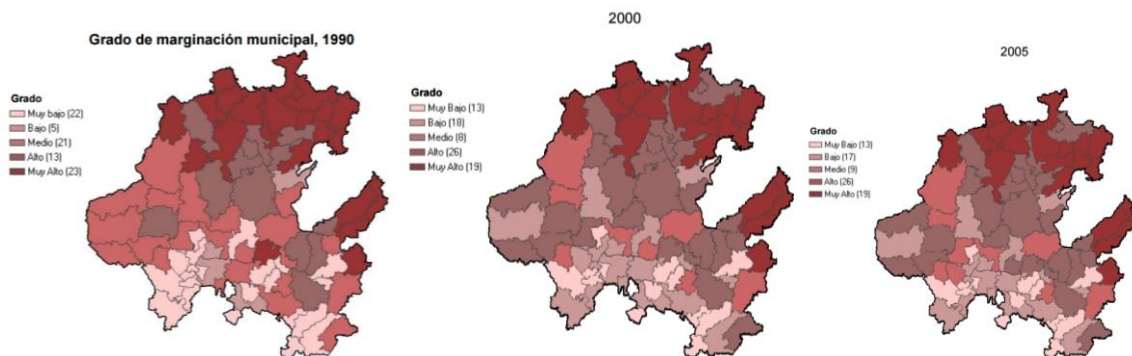
En el contexto nacional, el estado de Hidalgo, ocupó en el 2005, el quinto lugar de acuerdo a los demás estados de la república, considerándose con un grado de marginación Alto, teniendo un índice de 0.75057, contando con 2,345,514 habitantes.

La presencia de la marginación se debe analizar a través de otras observaciones, principalmente tomando en cuenta el impacto a nivel territorial y poblacional.

Como se aprecia, la población que habita en los municipios con grados de marginación alto y muy alto se ha incrementado en el periodo de 32.1% en 1990 a 35.4% en 200 y a 33.6% en 2005, (CEDOC, 2002)

En cuanto al impacto a nivel territorial, se observa en los siguientes mapas que en 1990 el grado de marginación muy alto abarcaba una gran parte del territorio del estado, principalmente en las colindancias con Veracruz y San Luis Potosí, con el paso del tiempo hasta 2005, la concentración del nivel muy alto de marginación se ve mejorado aunque no se erradica por completo ya que el nivel medio de marginación aún persiste.

Podría decirse que este carácter de desigualdad territorial y social se debe a diferencias en las aplicaciones de políticas públicas que en ocasiones producen efectos perversos en la sociedad, y no logran abarcar aquellas poblaciones que en este caso son de muy alta marginación, es decir la parte de la Huasteca.



Evolución de la pobreza de 2008 a 2010

La evolución de la pobreza en el estado de Hidalgo de 2008 a 2010, muestran según cifras del CONEVAL que pasó de 55.0 a 54.8 por ciento, esto quiere decir que la población que la padece incrementó de 1, 423,256 a 1, 466,240 personas, contrastando que en la situación de pobreza extrema, el porcentaje disminuyó de 15.1 a 12.3 por ciento, así mismo, en el caso de la pobreza moderada, esta aumentó

de 39.9% a 42.5% por ciento, a parte de esta, la población vulnerable por ingresos también tuvo un incremento, esto se resume en el cuadro siguiente.

Tabla 8. Pobreza en el estado de Hidalgo

Evolución de la pobreza en Hidalgo, 2008-2010						
Indicadores	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Pobreza						
Población en situación de pobreza	55	54.8	1,423.3	1,466.2	2.8	2.5
Población en situación de pobreza moderada	39.9	42.5	1,032.5	1,136.3	2.4	2.2
Población en situación de pobreza extrema	15.1	12.3	390.8	330	3.7	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	31.2	27.9	806.8	746.6	2.2	2
Población vulnerable por ingresos	3.4	4	87.1	107.6	0	0
Población no pobre y no vulnerable	10.5	13.3	272.5	355.5	0	0
Privación social						
Población con al menos una carencia social	86.1	82.7	2,230.1	2,212.8	2.6	2.3
Población con al menos tres carencias sociales	39.2	31.8	1,014.6	852.1	3.7	3.5

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Otra medición de la pobreza es a través de las dimensiones de carencia social, esta se explica bajo rubros prioritarios planteados con anterioridad en los capítulos, por lo que en el periodo de 2008 a 2010, se presentan los siguientes resultados para el estado de Hidalgo.

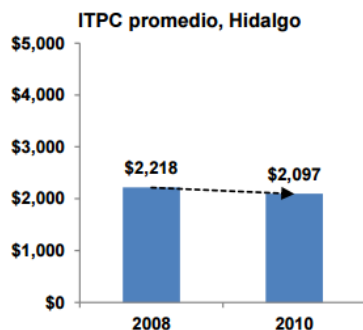
De 2008 a 2010 el valor de la línea de bienestar mínimo para el ámbito urbano pasó de 953 a 978 pesos y para el ámbito rural de 669 a 684 pesos. Esto representó un incremento real del costo de la canasta básica alimentaria de 2.6 y 2.2 por ciento respectivamente.

Tabla 9. Indicadores de carencia social y bienestar en el estado de Hidalgo.

Evolución de los indicadores de carencia social y bienestar en Hidalgo, 2008-2010								
Indicadores	Nacional		Hidalgo		Nacional		Hidalgo	
	Porcentaje		Porcentaje		Miles de personas		Miles de personas	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Carencias sociales								
Rezago educativo	21.9	20.6	23.6	23.4	24,054.0	23,236.3	611.6	625.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	40.8	31.8	49.0	31.7	44,771.1	35,772.8	1,268.5	847.7
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	76.9	71.9	71,255.0	68,346.9	1,992.4	1,922.8
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	21.1	13.6	19,391.4	17,113.4	547.5	363.2
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	16.5	25.8	22.6	2,106.3	18,520.3	667.5	603.9
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.9	23.9	29.0	23.8	27,983.7	619.5	776.6
Bienestar								
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.7	19.4	22.5	23.7	18,355.1	21,832.3	582.7	635.0
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	58.3	58.8	53,733.2	58,519.2	1,510.3	1,573.8

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Gráfica 35. ITPC en el estado de Hidalgo



En el aspecto de desigualdad por ingresos en el estado de Hidalgo, se toma en cuenta el ingreso corriente total per cápita de la población, la cual en el periodo de 2008 a 2010 se presenta un leve decremento, como se muestra a continuación.

La gráfica muestra que la disminución se presenta de \$121 pesos, lo que es importante considerar, ya que el ingreso per cápita se considera por persona, por lo que intuitivamente llega a afectar en la satisfacción de las necesidades más básicas, influyendo en el acceso de los bienes y servicios.

Esta disminución que pasó de 2,218.3 a 2,097 pesos, se compara con el promedio nacional que fue de 3,059.7, en 2008 y 2,915.8 pesos, en 2010

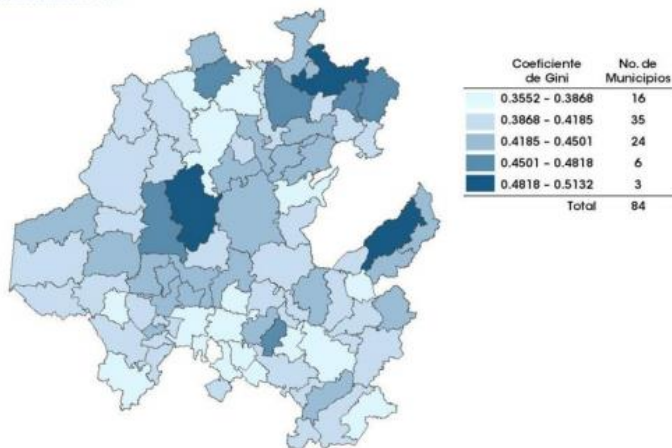
(CONEVAL, 2012). Esto representó una disminución en el nivel de ingresos de las personas que habitan en la entidad.

Tomando en cuenta otro indicador, el coeficiente de Gini que se explica la metodología en el capítulo II, en el estado de Hidalgo se tiene que, de 2008 a 2010 el Coeficiente de Gini para este estado se redujo de 0.492 en 2008 a 0.465, dos años después. Esto significa que en 2010, a nivel nacional, Hidalgo se encontraba dentro de los 10 estados con menor desigualdad (CONEVAL, 2012).

Evaluación municipal

En las estimaciones a nivel municipal, se encuentra que el coeficiente de Gini representa lo siguiente: que los municipios con una distribución desigual del ingreso son cinco perteneciendo a San Bartolo Tutotepec, Huejutla de Reyes, Cardonal,

CONEVAL | Coeficiente de Gini para Hidalgo, 2010
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010

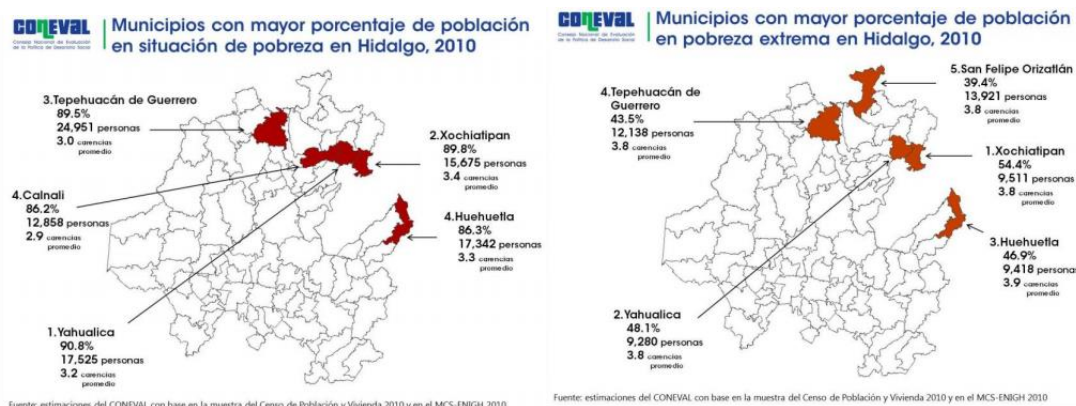
Atlapexco y Mineral de la Reforma. Por el lado contrario se encuentran, Zapotlán de Juárez, Singuilucan, Ajacuba, El Arenal y Tolcayuca .

Para el cálculo de la pobreza se realiza con base a la información del Censo de Población y Vivienda de 2010 y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2012, ambas publicadas por el INEGI.

El estado cuenta con 84 municipios, de los cuales hasta 2010, 71 (84.5 por ciento) es decir más de la mitad de la población se encontraba en situación de pobreza, los de mayor porcentaje fueron: Yahualica (90.8), Xochiatipan (89.8), Tepehuacán de Guerrero (89.5), Huehuetla (86.3) y Calnali (86.2), (CONEVAL, 2012)

Y con pobreza extrema, considerando aquella población que tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y tiene al menos tres carencias sociales, tomando en cuenta que en el momento el valor de la línea de bienestar mínimo era de 684 pesos para zonas rurales y 978 pesos para zonas urbanas, se tiene que , los municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema fueron: Xochiatipan con 54.4% , Yahualica 48.1% , Huehuetla 46.9% , Tepehuacán de Guerrero 43.5% y San Felipe Orizatlán 39.4%.

Esto representó 15.04 por ciento del total de la población en pobreza extrema de la entidad.



Evolución de la pobreza de 2010 a 2014

Durante este periodo hubo cambios en los números de población considerados en situación de pobreza en el estado de Hidalgo, considerando que 81,904 personas se encontraban en situación de pobreza, y en cuanto a la población con ingreso menor a la línea del bienestar eran 143,876 personas.

Existió una disminución en el número de personas con rezago educativo, lo cual fue de 29,631 personas menos de las que había en 2010, en cuanto al acceso a servicios de salud disminuyeron 24,748 de las personas que no contaban con el servicio, cabe resaltar que el mayor cambio se vio en la calidad y espacios de la

vivienda, ya que de la población que carecía de una vivienda digna disminuyó 92,660 personas.

Tabla 10. Indicadores de pobreza

Indicadores	Porcentaje			Miles de personas			Carencias promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Pobreza									
Población en situación de pobreza	54.7	52.8	54.3	1,477.1	1,465.9	1,547.8	2.6	2.3	2.3
Población en situación de pobreza moderada	41.2	42.8	42.0	1,113.1	1,189.2	1,197.4	2.3	2.0	2.0
Población en situación de pobreza extrema	13.5	10.0	12.3	364.0	276.7	350.5	3.7	3.5	3.5
Población vulnerable por carencias sociales	27.5	30.7	25.8	741.9	852.4	735.6	2.1	1.8	1.8
Población vulnerable por ingresos	4.2	3.0	5.1	112.7	83.5	145.5	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	13.7	13.5	14.8	370.1	375.9	421.4	0.0	0.0	0.0
Privación social									
Población con al menos una carencia social	82.1	83.5	80.1	2,219.0	2,318.3	2,283.4	2.4	2.1	2.2
Población con al menos tres carencias sociales	34.7	25.9	26.8	938.0	718.6	763.3	3.6	3.4	3.4
Indicadores de carencia social									
Rezago educativo	23.4	20.6	19.1	632.0	572.6	543.0	3.2	2.9	2.9
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.8	18.7	17.3	804.6	518.3	493.5	3.0	2.8	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	71.8	71.3	68.9	1,940.8	1,981.4	1,963.9	2.5	2.2	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	13.6	12.8	9.2	367.1	354.9	282.2	3.7	3.3	3.6
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	31.7	28.3	27.0	856.1	784.8	771.0	3.3	2.9	3.1
Carencia por acceso a la alimentación	29.0	25.0	31.7	783.6	693.9	903.0	3.2	2.8	2.9
Bienestar									
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	23.8	23.8	24.7	641.8	659.9	703.5	2.7	2.4	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	58.8	55.8	59.4	1,589.8	1,549.4	1,693.3	2.4	2.2	2.1

Sin embargo, de 2012 a 2014, se vio un incremento en el número de personas que tenía carencia por acceso a la alimentación, el aumento fue de 209,113 personas.

Los datos son muestra de los cambios en el número de personas en situación de pobreza, cabe mencionar que lo que resalta de esto es que con la implementación de los programas como por ejemplo el del Piso Firme se vio beneficiada una gran cantidad de personas para el mejoramiento de la vivienda en cuanto a los materiales, por lo que tuvo más alcance que aquellos programas dirigidos a la alimentación ya que el aumento de personas en tal situación de carencia es preocupante y de urgente solución.

Principales programas y resultados obtenidos por el gobierno del estado de Hidalgo.

Manuel Ángel Núñez Soto, 1999-2005

Durante la administración se consideró que en la entidad existen tres aspectos que caracterizan a la región, en primera instancia se encuentran municipios considerados como desarrollados, otros en que están en vías de

desarrollo, pero un tercero donde como ya se expuso anteriormente, municipios con los mayores rezagos sociales.

Bajo esas características, se pretendió terminar con la exclusión y la marginación social, que políticas estatales anteriores no habían podido solucionar, por lo que se orientan las acciones del gobierno a proporcionar condiciones de bienestar para mejorar la calidad de vida de los sectores que lo conforman. Por lo tanto entre los principales, se implementaron las siguientes medidas, reflejados en programas sociales.

Programa de Desarrollo de las Comunidades Marginadas: Con una inversión de 750 millones pesos a mitad de sexenio (SEGOB, 2005) , con el programa se implementaron acciones en cuanto al mejoramiento de la vivienda, y el acceso a los servicios de la misma, como lo son, agua potable, alcantarillado, letrinas.

De igual forma se proveen de mejoramiento en materia de educación, proyectos productivos, electrificación, fomento agrícola, ganadero y forestal, comunicaciones, urbanización, permitiendo disminuir así un porcentaje de la pobreza en esas zonas de alta y muy alta marginación.

Programa de Atención a Zonas Indígenas: En atención a esto, se realizaron más de 4,000 acciones, entre las que destacan: obras de urbanización, vivienda, agua potable, educación, electrificación, comunicaciones y seguridad pública; con una inversión superior a los 722.4 millones de pesos, 28% más que en el 2000 (SEGOB, 2005).

Este programa iba enfocado a la población indígena, cabe mencionar, que el estado de Hidalgo es uno de los que concentra mayor población rural e indígena.

Programa de Empleo Temporal: Con una inversión de 141.9 millones de pesos, se realizaron 1,410 obras y acciones sociales en 1,046 comunidades, lo que permitió generar 3'295,340 jornales al través de 37,447 empleos temporales (SEGOB, s.f.)

Programa de Jornaleros Agrícolas: Se realizó una inversión de 9 millones de pesos, en la ejecución de 15,509 obras y acciones que incluyeron: rehabilitación y

mejoramiento de viviendas; plantaciones (SEGOB, 2005) . Este programa permitió arraigar en su lugar de origen a muchos jornaleros agrícolas, mejorando sus condiciones de vida y de trabajo, ya que en la mayoría de los municipios, la actividad económica con más preponderancia, es la agricultura, en la siembra de maíz, frijol y chile, por lo tanto, también se considera la principal fuente de empleo de la población que reside en esas zonas.

Programa de Abasto Rural Diconsa: Se distribuyeron 44,393 toneladas de productos (SEGOB, 2005), básicos y complementarios en la entidad, lo que permitió proporcionar a las familias la posibilidad de adquirir productos de calidad y a precios accesibles.

Las políticas del sexenio, se enfocaron en atender a la población más vulnerable, atacando, aquellos problemas como la alimentación, educación, el sector agrícola, y la población marginada e indígena, los programas que se mencionan, fueron parte de la política social implementada por la administración, basándose en las condiciones de pobreza que se conocían de los municipios.

Hasta el 2005, los resultados que se obtuvieron respecto a los programas implementados para contrarrestar la pobreza se resume en lo siguiente;

Tabla 11. Índices de indicadores de pobreza

Hidalgo		2005	
índices e indicadores			
Grado de Marginación de la entidad			Alto
Lugar que ocupa en el context nacional			5
Grado de rezago social			Alto
Municipios por grado de marginación	Total	Porcentaje del total	
Grado de marginación muy alto	6	7.14	
Grado de marginación alto	32	38.1	
Grado de marginación medio	19	22.62	
Grado de marginación bajo	19	22.62	
Grado de marginación muy bajo	8	9.52	

Fuente: Datos de Sistema de Apoyo para la Planeación del PDZP, Catalogo de localidades.

Como se mencionó con anterioridad, en el término del mandato de Manuel Ángel Núñez Soto, la entidad ocupaba el quinto lugar a nivel nacional, concentrando el mayor número de municipios en un grado de marginación alto, al igual que el grado de rezagos. Lo que fue partida de la siguiente administración, considerando

urgente disminuir la brecha de desigualdad que existe en las localidades de la entidad.

Miguel Ángel Osorio Chong, 2005-2011

La política social de la administración en el estado de Hidalgo, promovió una visión enfocada a ampliar las oportunidades de superación individual de la población, considerando a la población migrante, dando atención y mejora de las condiciones generales de salud, construcción y mejoramiento de vivienda, fortalecimiento de la calidad de la educación básica, la infraestructura educativa y los programas educativos, promoción de la cultura y el deporte, atención a los adultos mayores, los grupos y comunidades indígenas, considerando a este tipo de población como la más vulnerable, por lo que se implementaron los programas a través de medidas que a continuación se describen.

Programa 3X1 para Migrantes: Inversión superior a los 22 millones de pesos, se realizaron más de 140 obras de beneficio comunitario en construcción de infraestructura social, lo que representó una inversión que superó los 85 millones de pesos (SEGOB, 2011) con la participación de los tres órdenes de gobierno y los propios migrantes.

Fondo de Apoyo a Migrantes: Se entregaron recursos por un monto de 1 millón 272 mil 500 pesos, para impulsar la puesta en marcha de 101 proyectos o actividades productivas (SEGOB, 2011), beneficiando a trabajadores migrantes en retorno y familias que reciben remesas de los municipios de Acatlán, El Cardonal, Chilcuautla y Tenango de Doria.

Estos dos programas, se consideraron fundamentales, ya que la situación de migración ha impactado a la población hidalguense, y como se verá posteriormente, el estado se considera uno de los principales con más población migrante, sea ésta nacional e internacional, a la capital y Estados Unidos, respectivamente.

Vivienda nueva: A partir del apoyo de INFONAVIT, SEDESOL y FOVISSSTE, se construyeron 13 mil 275 viviendas, con una inversión de 2 mil 895 millones (SEGOB, 2011). Se muestra a continuación la evolución que ha tenido este programa desde 2005 a 2010, que pertenece al sexenio analizado.

Tabla 12. Evolución Programa de Vivienda

Vivienda Nueva								
Logros y Resultados: Situación Actual								
Ejercicio de Gobierno		1°	2°	3°	4°	5°	6°	6 años de Gobierno
	Unidad de Medida	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Vivienda Nueva	Vivienda	10,630	10,111	12,940	13,231	13,524	13,275	73,711

Fuente: Secretaría de Obras Públicas, Comunicaciones, Transportes y Asentamientos, Promotora de Vivienda Hidalgo

Salud: En el rubro de salud en las unidades médicas especializadas de enfermedades crónico degenerativas de Pachuca y Tula se proporcionaron tratamientos a 3 mil 825 hidalguenses (SEGOB, 2011). Con respecto al programa de diabetes mellitus por etapas, se prestó atención prioritaria a través de clínicas especializadas.

Adhiriendo a lo anterior, se realiza un incremento en el número de derechohabientes al seguro popular, el cual como anteriormente se explica, fue creado para aquellas personas que no contaban formalmente con el acceso a los servicios de salud del IMSS e ISSSTE.

Educación: La cobertura de educación básica tuvo una ampliación, tanto en el número de estudiantes y de docentes (SEGOB, 2011) A parte del incremento en el presupuesto destinado a las becas en los diferentes niveles educativos.

Se registró una ampliación en el número de estudiantes atendidos y se fortaleció el cuerpo docente, como se muestra en la tabla, cifras que abarcan de 2005 a 2010, en la que se muestra que la tendencia creciente se comenzó a recuperar a partir del 2009. Así mismo se incrementó el número de becas en los diferentes niveles educativos.

Tabla 13. Evolución de cobertura en educación básica

Cobertura en Educación Básica

		Logros y Resultados: Situación Actual					
Ejercicio de Gobierno	Unidad de Medida	1º	2º	3º	4º	5º	6º
		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alumnos	Alumnos	644,954	650,190	623,532	623,967	654,216	656,216
Escuelas	Escuelas	7,711	7,724	7,648	7,701	7,858	7,867
Docentes	Docentes	32,427	32,633	30,744	31,267	32,982	32,028

Fuente: Secretaría de Educación Pública

Programa Integral de Alimentación: En el rubro alimenticio, este programa registró un fortalecimiento, dándoles prioridad a las personas con capacidades diferentes y personas de tercera edad, considerándose a la población con más vulnerabilidad para llevar una buena alimentación.

Con los programas implementados, derivados de la política social planteada por la administración, se obtuvieron los siguientes resultados, en el término del mandato.

Tabla 14. Índices de marginación

Hidalgo		2010	
Índices e indicadores			
Grado de Marginación de la entidad		Alto	
Lugar que ocupa en el context nacional		6	
Grado de rezago social		Alto	
Municipios por grado de marginación		Total	Porcentaje del total
Grado de marginación muy alto		7	8.33
Grado de marginación alto		14	16.67
Grado de marginación medio		35	41.67
Grado de marginación bajo		19	22.62
Grado de marginación muy bajo		9	10.71

Fuente: Datos de Sistema de Apoyo para la Planeación del PDZP, Catálogo de localidades.

Se destaca que la entidad a nivel nacional disminuyó en cuanto al lugar que ocupaba en la anterior administración, más no significa que se encuentre en una mejor posición, ya que los grados de marginación y rezagos siguen siendo altos, pero esta vez, los municipios de marginación media aumentaron, en comparación al año 2005, en el cual se concentraban en un grado de marginación alto.

Francisco Olvera Ruiz, 2011-2016

Bajo el Partido Revolucionario Institucional (PRI), toma la gubernatura de 2011 a 2016, Francisco Olvera Ruiz, quien como política social, tomó como bases para la implementación de sus acciones gubernamentales, el combatir y reducir los niveles de pobreza de la población hidalguense, atendiendo a la población más afectada por los fenómenos económicos, que son la población indígena, los migrantes, y todos aquellos que viven en zonas muy marginadas.

En cuestión de migración, se otorgaron apoyos a migrantes que retornan de manera temporal a sus localidades, cuya prioridad es proteger a más de 15 mil migrantes (El Universal, 20011)

En el rubro de vivienda, 23 municipios fueron considerados como prioritarios y la atención incluyo acciones para mejorar vivienda y construcción de viviendas nuevas (SEGOB, 2015).

En materia de educación, el propósito fue mejorar la calidad, el número de estudiantes atendidos y erradicar que hasta el principio del 2012 la entidad ocupaba el lugar 24 a nivel nacional. Por lo que durante la administración se emplea la actualización del Programa Sectorial de Educación Pública (SEPLADERYM, 2014)

Sin embargo según el informe de 2014 de la Secretaría de Planeación, Desarrollo Regional y Metropolitano, en el estado aún, más de 171 mil personas mayores de 15 años son analfabetas y no han concluido su Educación Básica.

El estado de Hidalgo identificó como sectores estratégicos para su atención y apoyo a la salud, la educación y la seguridad pública.

En el sector salud, las instituciones en Hidalgo atendían a 2 millones 647 mil 464 usuarios a través de 950 unidades médicas. (SEGOB, 2015)

El escenario que se planteó al principio en el Plan Estatal de Desarrollo , se trataba de dar atención integral en materia de desarrollo social, planteando políticas que se diferencien de acuerdo a las características de la población y región a la que pertenece, probablemente esto contribuyó a disminuir en un porcentaje las condiciones de rezago y marginación.

Propuesta de mejoramiento en las reglas de operación de los programas y focalización de la población objetivo.

En primera instancia, cabe recordar que la seguridad social se considera como un derecho de la población, en esta investigación el caso hidalguense, la cual es reconocida por la Constitución Política del estado de Hidalgo y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al igual que la Ley de Desarrollo social del Estado de Hidalgo, por lo tanto en la política pública planteada en el Plan Estatal de Desarrollo, se considera para generar las estrategias y líneas de acción que por consiguiente tienen como principal objetivo el abatimiento al rezago y marginación de los sectores vulnerables.

Un aspecto a destacar ha sido la atención que se le ha brindado a la cuestión de marginación, teniendo como prioridad el optimizar el ejercicio de los recursos a través de la simplificación en la operación de los programas sociales.

Existen algunos programas de asistencia social que funcionan de manera que actualmente han disminuido el grado de rezago, como lo es el de la infraestructura de la vivienda.

El programa tiene una cobertura estatal, con un enfoque territorial a municipios y localidades marginadas, tanto urbanas, suburbanas, como rurales (SEGOB, 2015), cabe destacar que las reglas de operación no son complejas, y la supervisión es el detonante para impulsar la operación y eficacia de los programas.

Programa de empleo temporal: El programa cuenta con una cobertura baja, y se concentra principalmente en el área urbana, y las reglas de operación no dan gran prioridad a las zonas de muy alta marginación.

PROSPERA: La ampliación del programa ha traído disminuciones en algunos rubros de rezagos sociales pero se deben priorizar las localidades, por tanto se requiere de una minuciosa administración donde lo fundamental sea la recopilación de información socioeconómica de los hogares para identificar aquellos que sean beneficiarios.

Operación y vigilancia local de los programas sociales.

La coordinación entre los niveles de gobierno, como federal, estatal y municipal, suele ser un patrón fundamental para la implementación de las políticas sociales y sus programas, sin embargo, se debe reconocer que el municipio juega un papel de alta importancia en cuanto a la verificación de las acciones, ya que tiene el mayor nivel de conocimiento sobre la población, toda vez que su cercanía con el ciudadano le permite contar con la información en cuanto a las actividades que se realizan y los proyectos establecidos para cada una de las regiones y comunidades.

En algunas zonas de alta y muy alta marginación, en el caso del estado de Hidalgo en las colindancias con Veracruz es decir la Huasteca, la presencia de población indígena es en un porcentaje mayor, en este sentido la administración pública local cuenta con personal con dichas características, por lo que se encuentran familiarizados con la población, para realizar la gestión y vigilancia de los programas son necesarios grupos representantes del desarrollo social para realizar informes de los avances a corto plazo ya que esto permitiría mejorar o replantear la forma de operación.

Fortalecimiento de los sectores prioritarios

Presupuesto de egresos del Estado de Hidalgo: Sectores prioritarios

El monto de presupuesto de egresos aprobado por el congreso muestra claramente la cantidad implementada en aquellos rubros de mayor importancia, como lo son la educación, la salud, la seguridad pública y la asistencia social.

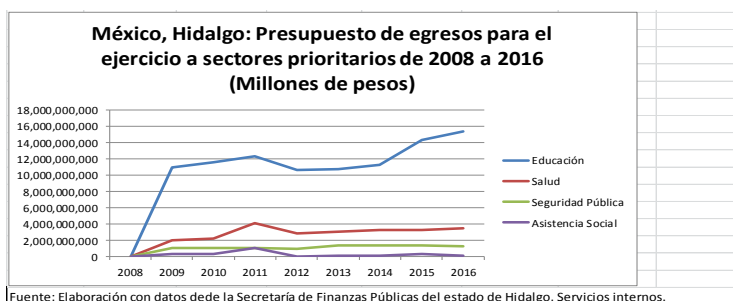
En el cuadro y gráfica que se presenta a continuación, se muestra la evolución presupuestal de los sectores prioritarios destacando que fue en el sector salud donde se registraron los principales incrementos y avances, resaltando que en 2012 se registró una sensible disminución en todos los rubros, derivado principalmente de la situación de crisis manifestada en años anteriores.

Tabla 15. Presupuesto de Egresos

México, Hidalgo: Presupuesto de egresos para el ejercicio a sectores prioritarios de 2008 a 2016 (Millones de pesos)									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total	25,543,130	27,569,795,637	27,396,671,006	31,852,947,441	27,688,907,195	27,137,390,241	28,453,231,567	31,930,164,196	34,144,116,124
Educación	11,158,850	10,942,282,440	11,637,058,202	12,374,398,617	10,606,607,144	10,769,421,525	11,234,702,946	14,348,523,370	15,399,987,759
Salud	1,851,095	2,060,965,623	2,238,116,588	4,129,040,122	2,807,634,241	3,014,586,467	3,266,828,982	3,245,854,062	3,504,939,438
Seguridad Pública	874,861	1,044,809,737	1,048,409,182	1,073,835,042	930,525,282	1,361,910,797	1,367,283,922	1,417,696,367	1,244,594,358
Asistencia Social	286,625	294,506,863	297,639,861	1,026,788,133	26,684,877	81,504,789	110,200,749	316,137,909	155,455,382

Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Finanzas Públicas del estado de Hidalgo, Servicios internos.

Gráfica 36: Presupuesto de Egresos



Cabe resaltar que del total de presupuesto, los principales incrementos se enfocaron más en el rubro de salud, concentrando el mayor porcentaje del presupuesto, el sector de la educación.

Gestión

El estado de Hidalgo se encuentra dentro de los diez estados con mayor nivel de pobreza, acompañado de los estados de Guerrero, Oaxaca, Puebla, Chiapas, Michoacán, Zacatecas, San Luis Potosí, Morelos, y Veracruz.

Que hasta 2014, Chiapas ocupaba el primer lugar con mayor número de población con un 76.2%, Hidalgo se encontraba en el lugar ocho de la lista con 54.3% de su población en situación de pobreza. (CONEVAL, 2014) . Se considera prioritario fortalecer el financiamiento de programas, obras y acciones en los municipios con los mayores niveles de marginación.

También resulta de urgente el incrementar los apoyos que se obtienen de los diferentes fondos, retomando el alto grado de marginación que registren en general el Estado de Hidalgo, enfocándolo a atenciones primordiales a los municipios de la Huasteca.

Impacto en México del nuevo orden político de Estado Unidos

La dinámica de la política económica nacional está influida por el comportamiento del entorno internacional, particularmente de los Estados Unidos de Norteamérica, por lo que resulta conveniente incluir en este trabajo el denominado caso Trump, que significa identificar los principales impactos que se generan derivado de tal situación y el grado de impacto en la evolución de la pobreza en el país.

Se puede resumir que los principales impactos, se ha visto influenciada por el contexto internacional desde años atrás, las crisis de las economías emergentes han tenido implicaciones en los sistemas económicos como el nuestro.

Sin embargo, la política económica, tiene como objetivo el propiciar el crecimiento económico con la ayuda de un conjunto de estrategias y complementos, que dan una posibilidad de mejorar el desarrollo de la economía de la nación.

La relación que existe entre la economía norteamericana con nuestro país ha sido un punto importante en el crecimiento de ambas naciones, sin embargo no de la misma magnitud.

Un tema importante es el Tratado de Libre Comercio, entre Estados Unidos, Canadá y nuestro país México. Este tratado fue parte de la liberación comercial que se genera en el proceso de sustitución de importaciones cuando se establece una gran dependencia en el petróleo, lo que propició una deuda externa importante. Ante esto, el gobierno mexicano se vio obligado a promocionar un desarrollo orientado al sector externo, es decir a las exportaciones como fuente de divisas, por lo tanto se realizan políticas que permiten la liberalización comercial para tener el acceso a los mercados de otros países.

Ante esto, los Estados Unidos llega a ser el principal socio comercial de México, con el fin de propiciar las relaciones comerciales entre estas dos naciones, desde tiempo atrás se han venido negociando otros acuerdos para facilitar la inversión.

Sin embargo a pesar de que existen este tipo de acuerdos, se presenta una barrera arancelaria en la cual se muestran restringidas las actividades económicas como lo son las exportaciones mexicanas.

Nuestro país se ha convertido en el proveedor de materias primas principalmente, de productos agrícolas y de bienes de manufactura hacia los Estados Unidos.

Las relaciones económicas que se tienen han representado hasta el 2015 de aproximadamente 532 mil millones de dólares (SEGOB, s.f.)

En cuanto al contexto actual, debido a la situación de Estados Unidos y su nuevo mandatario, existe en cierta medida incertidumbre debido a las medidas que pueda llegar a tomar dicho gobierno, como es sabido desde tiempos de campaña el ahora mandatario estableció puntos de análisis respecto a este Tratado, como los que se muestran a continuación:

- El primero es la renegociación o abandono del TLCAN;
- El segundo es la detención del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés).
- En tercer y cuarto lugar están la detención de “importaciones injustas” y el fin de “prácticas de comercio inequitativas”,
- Mientras que en el quinto puesto se ubica la creación de acuerdos comerciales bilaterales.
- Finalmente, busca “retener y devolver trabajos manufactureros”, enfocado en disminuir la carga impositiva y eliminar regulaciones a negocios, según CNN. (Excelsior, 2016)

Dentro de los puntos importantes sobre las intenciones del mandatario, se puede rescatar el tema de la inversión, ya que en esta relación bilateral de México y Estados Unidos existen empresarios que tienen aproximadamente la

mitad de las inversiones en México según mencionó el director general del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado. (GONZÁLES, 2016)

Las tasas de interés es un indicador que influye en las economías en materia de captación de inversiones, por lo que es importante considerar que actualmente se ha tenido incrementos en nuestro país vecino como se muestra a continuación.

Tabla 16. Tasas de Interés

TASAS DE INTERÉS HISTÓRICOS ESTADOS UNIDOS (2008-2018)	
AÑOS	TASA (%)
29-oct-08	1.000
16-dic-08	0.250
16-dic-15	0.500
14-dic-16	0.750
16-mar-17	1.000
14-jun-17	1.250
13-dic-17	1.500
21-mar-18	1.750
13-jun-18	2.000
26-sep-18	2.250

FUENTE: Elaboracion con datos tomados de Tipos de Interés, Gobar Rates, <https://es.global-rates.com/>

En comparación se muestra a continuación el cierre de la serie histórica en México de tasas de interés a 28 días, comparándose en los años de 2008, 2015, 2016, 2017 y 2018, en donde Estados Unidos tuvo variaciones importantes de disminución y aumento.

en las A medida de esto se puede decir que algunas de las economías avanzadas como lo es Estados Unidos muestran actualmente signos de

recuperación económica, sin embargo en materia de a nivel global se ve una baja en cuanto al crecimiento por el posible incremento de las tasas de interés de la nación norteamericana, la baja de los precios de petróleo, la desaceleración en el crecimiento de otra potencia como lo es China, la deuda de Grecia, y la debilidad que existe entre otras economías, en donde México no es la excepción.

Supuestamente la economía nacional, es decir México a pesar del entorno ya descrito, muestra que los indicadores financieros han tenido un orden y un crecimiento ordenado, lo anterior por lo impulsado en la agenda de las reformas estructurales que se reflejan en cifras favorable.

Una de las principales es la reforma energética la cual tiene como finalidad abrir oportunidades de inversión privada en el sector energético para fortalecer PEMEX y CFE e incrementar la capacidad del Estado para capturar la renta petrolera.

Lo anterior, basándose es la exploración y extracción de hidrocarburos, la transformación industrial y abastecimiento, industria eléctrica, Pemex y CFE, aspectos fiscales.

Esta reforma es una de las principales que pudiera provocar un incremento en los ingresos del país, aunque se ha visto fracturada en los últimos años. , por otro lado se anticipa que la plataforma de producción de petróleo se mantendrá en 2016, por lo que se estima que el impacto negativo de este sector del crecimiento del PIB, será de una manera más moderada que lo observado en los dos años anteriores.

La demanda interna también puede tener un fortalecimiento impulsando el crecimiento del empleo formal, la expansión del crédito, un aumento del salario real y una mejora en el consumo de los agentes económicos y las compañías participantes, lo que se relaciona con las reformas financiera y hacendaria.

Por lo tanto, también se anticipa una expansión de los sectores de la construcción y los servicios menos vinculados con el sector externo ya que el Estado

podrá suscribir contratos con terceros, y promoción de las cadenas productivas nacionales, la participación de particulares en los aspectos de refinación, transporte, distribución y expendio de hidrocarburos, al igual que se fortalece la capacidad para capturar la renta petrolera

Situación social

Uno de los problemas sociales, consecuencia de políticas implementadas en Estados Unidos es la población migrante, la cual si se cumple lo ordenado por el mandatario se verá afectada drásticamente.

Realizando un análisis respecto a esta problemática se tiene que de 1988 a 1999, el estado de Hidalgo se encontraba en el lugar veinte con 1.7% de participación en el orden de importancia de la migración internacional. (Avilés, 2006)

El estado de Hidalgo pertenece a la región Centro, y se ubica en el territorio que cuenta con mayor concentración de la población del país, situación que constituye un factor importante para favorecer la expulsión de la población hacia los Estados Unidos.

La migración internacional se presenta de manera intensa en los estados de alta y muy alta marginación como lo es Guerrero, Hidalgo, San Luis Potosí, Zacatecas, Michoacán, Guanajuato y Nayarit, ante esto los índices de intensidad migratoria se relacionan perfectamente con los índices de marginación.

Destacándose que los emigrantes son principalmente hombres en edades jóvenes y por ende en la etapa de mayor rendimiento en el trabajo. En ese sentido es claro observar que por cada mujer que migra de Hidalgo cinco hombres migran.

Actualmente con el nuevo orden político de Estados Unidos la población migrante se encuentra temerosa de las medidas ridículas del gobierno norteamericano, siendo este un problema para nuestro país ya que la mayoría de los estados y municipios de México son considerados como fuertes expulsores de población migrante, sin dejar de reconocer que esta población permite a través de las remesas el flujo en la economía local, lo que conlleva a una inyección nacional que se traduce en consumo.

En el caso del estado de Hidalgo, la mayor parte de la población se dedica a la producción en el campo, sin embargo los productos principales como el maíz, frijol, chile, son siembras dependientes de la situación climática, por lo que con la presencia de los fenómenos naturales se ven afectados, lo que ocasiona una pérdida, por lo que los pobladores buscan otra fuente de empleo y toman como opción en primer lugar trasladarse a otros estados de la república, siendo poco probable encontrar un buen trabajo, por tanto migran hacia los Estados Unidos.

Sin embargo, con la aplicación de las medidas del estado vecino, muchas de las personas tendrán que regresar a sus comunidades de origen, si tomamos en cuenta, la capacidad que tiene el estado en cuestión económica, no es muy positivo.

Entonces bajo este contexto, la administración mexicana y en este caso la del estado, se encuentra en una controversia ya que no se cuenta con las capacidades necesarias para atender todo tipo de población que se vea afectada por estas situaciones económicas y sociales que se prevén.

La intervención de los estados y municipios son fundamentales y urgentes, planteando medidas que puedan ser de utilidad en gran medida para atender a la población en situación vulnerable y excluida a veces de las políticas implementadas a nivel federal, por lo tanto una de las medidas viables es ampliar los programas, en este caso de manera emergente el de Empleo Temporal, y que la adaptación de la población migrante suele ser un tanto complicada, y las fuentes de empleo son insuficientes, este programa a tenido una mayor concentración en las zonas urbanas, sin embargo en esta situación es cuestión de las administraciones el plantear las medidas para pretender un equilibrio evitando así un aumento drástico en la desigualdad, y por ende en la pobreza.

Consideraciones concluyentes

Las desafiantes condiciones mundiales y nacionales, han provocado que el crecimiento y el desarrollo económico de la economía mexicana sean lento e incluso se vea estancado. Lo que por consiguiente evita el logro de mejores condiciones de vida para las familias mexicanas.

Las desigualdades se han expandido en las economías de las regiones que anteriormente se consideraban como productivas, como lo son las regiones Norte y Centro, como se analizó en los capítulos de esta investigación, la situación se complicó en regiones como el Sur.

Bajo este escenario, se realiza la investigación de las trascendencias de la política social, y los resultados que ha arrojado la misma en las condiciones de pobreza y desigualdad de la sociedad, enfocados a nivel nacional y principalmente en el estado de Hidalgo, uno de los estados con mayor desigualdad y condiciones de pobreza en el país. Para ello, con la presente investigación y planteamientos, se tienen las siguientes consideraciones concluyentes.

1. Las políticas implementadas por el gobierno mexicano, están apegadas a los cambios políticos y económicos, nacionales e internacionales, lo que provoca intuitivamente un cambio en la normatividad de las mismas.
2. Con la investigación se pretende demostrar, que el ingreso continúa concentrado en algunos deciles de la población, contrastando que es la minoría. Por lo que debe considerarse la cuestión regional para plantear las políticas sociales, siendo este un factor que si se descarta impide que zonas de muy alta marginación se vea beneficiada de apoyos.
3. Las condiciones de desigualdad son diferentes respecto a la pobreza, por lo que debe erradicarse primero la desigualdad para poder reducir la pobreza de manera efectiva.

4. La participación municipal en los programas sociales, permitiría dar continuidad a la implementación de dichas acciones y permitiría una mejor evaluación y mejoramiento de las mismas.
5. Las reglas de operación de los programas sociales deben ser claras y accesibles, para aquellas personas que se encuentren en necesidad de petición, lo que permitiría hacer más sencillo el entendimiento y enfoque de las acciones.
6. Priorizar el destino del gasto, hacia la infraestructura en el estado de Hidalgo, permitirá que las personas puedan tener acceso a los servicios de salud, educación, seguridad social, lo que copera en la reducción de la pobreza en cuanto a número de personas como en la intensidad.
7. La elaboración del presupuesto anual de la entidad debe basarse en las prioridades de los municipios, siendo beneficiados los sectores que permitan el aumento de la calidad de vida de las personas.
8. La ampliación del Programa de Empleo Temporal hacia las zonas de muy alta marginación del estado de Hidalgo, permitiría disminuir el impacto en los ingresos, de la población migrante repatriada.
9. Con las reformas estructurales se espera que se reporten efectos importantes, principalmente reflejados en la inversión extranjera directa, lo que a largo plazo, se pueden emplear esos recursos directamente en los rubros más necesarios para el mejoramiento de la calidad de vida, llamados sectores prioritarios.

Las cifras numéricas, reflejan la evolución de las políticas y programas gubernamentales, sin embargo, la situación social de los estados y municipios en general y en este caso el estado de Hidalgo, se torna inseguro, a pesar del aumento del gasto social, no es suficiente para eliminar la pobreza y hacer de una sociedad más igual, ya que se requieren de estudios a fondo, para comprender que los apoyos monetarios son importantes, pero más aún, la vigilancia , la operación y la gestión de dichas acciones, se deben llevar a cabo priorizando aquella población carente de satisfacción de necesidades básicas.

Bibliografía

- ANEI, 2013. *Centro de Investigación en Economía y Negocios*. [En línea]
Available at: http://www.anei.org.mx/wp/wp-content/uploads/2013/08/Semanal66_SexenioPobrezaenMexico-1.pdf
[Último acceso: 9 Marzo 2017].
- Avilés, T. S., 2006. *Migración internacional y pobreza en el estado de Hidalgo*. Pachuca de Soto Hidalgo: UAEH.
- BANCOMEXT, 1989. Pacto para la Estabilidad y el crecimiento económico. p. 535.
- CEDOC, 2002. *INMUJERES*. [En línea]
Available at: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Hidalgo/hgo02.pdf>
[Último acceso: 16 Marzo 2017].
- CEE, 2003. *México, Crecimiento con desigualdad y pobreza*. [En línea]
Available at: <http://cee.colmex.mx/documentos/documentos-de-trabajo/2003/dt20033.pdf>
[Último acceso: marzo 2017].
- CEFP, 2010. *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010. Evolución del Gasto*. [En línea]
[Último acceso: febrero 2017].
- CESOP, 2006. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. [En línea].
- CONEVAL, 2012. *Informe de pobreza y evaluación 2012, Hidalgo*, México, D.F: s.n.
- CONEVAL, 2014. *Comunicado de la Medición de la Pobreza..* [En línea]
Available at:
http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf
[Último acceso: marzo 2017].
- CONEVAL, s.f. *MEDICIÓN DE LA POBREZA*. [En línea]
Available at: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx
[Último acceso: Febrero 2017].
- COPARMEX, 2009. *Vivir Mejor*, s.l.: Enfoques .
- Cortés, F. & de Oliveira, O., 2010. *Los grandes problemas de México: Desigualdad Social*. México, D.F: Colegio de México.
- Diputados, C. d., 2003. *Programas Sociales: Principales aspectos.. Cámara*, p. 5.
- DOF, 2016. *REGLAS DE OPERACIÓN*, Ciudad de México : Secretaría de Desarrollo Social .

- El Universal, 20011. El universal Estados. *Programa Bienvenido Hidalguense*, 01 diciembre.
- Estrada, S. d. I. V., 2014. *Para contender la pobreza*. México, D.F: Porrúa.
- Excelsior, 2016. Se renegocia o se acaba el TLC: Trump; buscará cambios desde el día 1. *Excelsior*, 16 Noviembre, p. <http://www.excelsior.com.mx/global/2016/11/16/1128492>.
- Favela, A., 2003. *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*. Méxio, D.F. : Plaza y Valdés Editores .
- GONZÁLES, L., 2016. "TLCAN no se moverá en el 2017". *El economista*, 25 Noviembre, pp. <http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/11/25/tlcan-no-se-movera-2017>.
- Gortari, H. d. & Ziccardi, . A., 1996. *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México, D.F : Plaza y Valdéz Editores .
- INAPAM, 2011. *Diagnóstico del Empleo Temporal*. [En línea]
Available at: http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1778/3/images/D_PET_2011.pdf
[Último acceso: febrero 2017].
- Mendoza, R. P., 2008. *Pobreza en México: Alternativas viables para combatirla*. México: Trillas.
- Morales, L. I. R., 2012. *Pobreza, desigualdad de Amperica Latina*. [En línea]
Available at: http://www.kas.de/wf/doc/kas_32590-1522-4-30.pdf
[Último acceso: 20 01 17].
- Pellat, M. A. P., 2012. *La Política Social en México: Logros recientes u retos pendientes*. México D.F: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA.
- Poder Ejecutivo Federal, 1994. *Sexto Informe de Gobierno*, México: Gobierno Federal.
- SAGARPA, 2011. *Región Noroeste, Vocación y Desarrollo*. [En línea]
Available at: <http://www.sagarpa.gob.mx/colaboracion/normatividad/Documentos/Monograf%C3%ADas/Regi%C3%B3n%20Noroeste.pdf>
- SEDESOL, s.f. *web CIPET*. [En línea]
Available at: http://www.cipet.gob.mx/webcipet/htm/antecedentes_print.html
[Último acceso: 18 Enero 2017].
- SEGOB, 2005. *Sexto Informe de Gobierno*. [En línea]
Available at: <http://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/Informes/1999-2005/3ero.pdf>
[Último acceso: marzo 2017].

SEGOB, s.f. *Gobierno*. [En línea]

Available at: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/relacion-mexico-estados-unidos-49795>

[Último acceso: Diciembre 2016].

SEPLADERYM, 2014. *Actualización del Programa Sectorial de Educación Pública 2011-2016*. [En línea]

Available at:

<http://sepladerym.hidalgo.gob.mx/institucional/Programas/docs/sectoriales/SEPH.pdf>

[Último acceso: Marzo 2017].

SHCP, 2006. *LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA*. [En línea]

Available at:

http://www.shcp.gob.mx/lashcp/marcojuridico/marcojuridicoglobal/leyes/205_lfprh.pdf

[Último acceso: 18 Enero 2017].

Székely, M., 1999. *La Desigualdad en México: Una Perspectiva Internacional*. [En línea]

Available at:

http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/biblioteca_file/Miguel%20Sz%C3%A9kely,%20La%20Desigualdad%20en%20M%C3%A9xico.pdf

[Último acceso: 01 enero 2017].