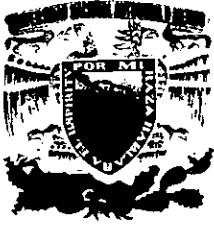


36

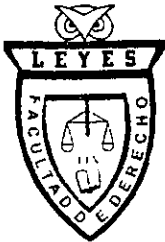


# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000”

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
**TALINA GABRIELA ALVAREZ GUZMÁN**



ASESOR:  
LIC. EDGAR SÁNCHEZ MAGALLÁN

CIUDAD UNIVERSITARIA

298132

2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*Edgar Sánchez Magallán*

ABOGADO

México, D.F., Julio 09 del 2001.

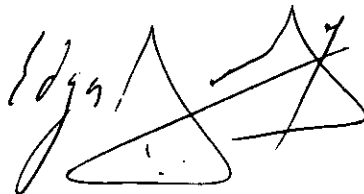
MTRO. JORGE ISLAS LOPEZ  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA  
DE LA FACULTAD DE DERECHO  
DE LA U.N.A.M.

Me es grato informar a usted que la Estudiante **TALINA GABRIELA ALVAREZ GUZMAN**, ha concluido la elaboración de la Tesis intitulada "**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000**", bajo la dirección del suscrito en atención a la autorización recibida por usted.

Considero que el trabajo de investigación referido que consta de Objetivo o Introducción, 4 Capítulos, Conclusiones y Bibliografía reúne los requisitos exigidos por la Legislación Universitaria y debido a lo mismo he de estimar profundo, autorice su aprobación y la continuación de los trámites correspondientes para que la alumna de referencia sustente oportunamente su examen profesional.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

S. S. S.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Edgar', followed by a large, stylized, and somewhat abstract scribble that overlaps the signature.

## **CON ETERNO AGRADECIMIENTO:**

### **A DIOS, NUESTRO SEÑOR,**

Por darme la oportunidad del milagro de la vida.  
Por ser mi luz y mi guía,  
Por darme el conocimiento y sabiduría  
para gozarla con libre albedrío y asumir sus  
consecuencias para vivirla con plenitud.

### **A MI MADRE,**

Con un profundo respeto y admiración,  
porque predicó con el ejemplo en mi educación,  
me lleno de amor incondicional y me apoyo para  
llegar hasta este inicio, que también es suyo.  
No te fallaré mamá.

### **A MI HERMANA PATY,**

Por apoyarme, comprenderme y motivarme  
en todo momento de mi vida.  
Gracias hermana.

### **A MI HERMANA ELSA,**

Por ser mi verdugo, mi guía, mi amiga.  
Gracias hermana.

### **A MIS SOBRINAS, ADRIANA, ALE, Y ANITA,**

Por enseñarme con su inocencia, chispa y alegría,  
los principios básicos de la vida,  
que no se deben de olvidar.

### **A RICARDO,**

Por su amor, paciencia y apoyo.  
Por estar en todo momento de mi vida.  
TE AMO.

**A MI ASESOR DE TESIS,**

**LIC. EDGAR SÁNCHEZ MAGALLÁN,**

Por el tiempo y apoyo dedicado para concluir este trabajo.

**A MI ALMA MATER, LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO,**

por brindarme las herramientas para llegar hasta este momento,  
y permitirme ser un abogado profesional, con ética, calidad humana  
y responsabilidad.

**EN ESPECIAL A MIS AMIGAS DE TODA MI VIDA,**

**ILSE, PATY y ANA,**

por demostrarme lo que  
la amistad puede lograr.

**AL "OSITO" DE MI VIDA (q.e.d)**

Por su buen humor, ternura,  
inteligencia y por brindarme su amistad  
con lo que ello implica.  
Siempre estás conmigo amigo.

A todos aquellos que me han demostrado su amistad  
y no he sabido valorar.

A todos aquellos que les he brindado mi amistad,  
y no les ha importado.

A todos con los que comparto una auténtica amistad  
de la que puedo disfrutar:

Y agradezco a todas aquellas personas que en el ayer me formaron un carácter, a las que hoy, me hacen sentir viva y a las que mañana contribuirán en el cumplimiento de mi destino: Hoy, el Inicio de una Gran Carrera y el compromiso que implica ser abogada ante la sociedad.

**TALINA GABRIELA ALVAREZ GUZMÁN.**

## ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN

i

### CAPITULO I

#### MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

#### 1.1. IMPACTO SOCIAL

1.1.1. Impacto \_\_\_\_\_ 6

1.1.2. Social \_\_\_\_\_ 7

#### 1.2. POBREZA EXTREMA

1.2.1. Pobreza \_\_\_\_\_ 10

##### 1.2.1.1. CONCEPTOS DE POBREZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA SOCIOLOGÍA.

a) Roberto Agramonte \_\_\_\_\_ 13

b) Henry Pratt Fairchild \_\_\_\_\_ 15

c) Tomás Roberto Malthus \_\_\_\_\_ 16

d) Carlos Marx \_\_\_\_\_ 16

e) Andre Gorz \_\_\_\_\_ 17

1.2.2. Extrema \_\_\_\_\_ 17

1.2.3. Pobreza Extrema \_\_\_\_\_ 18

## INDICE

---

|  | Pág |
|--|-----|
| <b>1.2.3.1. FACTORES QUE PROPICIAN LA POBREZA EXTREMA</b>  |     |
| a) Físicos, psicológicos y sociales _____  | 20  |
| b) Económico-sociales _____  | 22  |
| c) Culturales _____  | 23  |
| d) Políticos o Estatales _____   | 26  |
| e) Geográficos y Demográficos _____  | 27  |
| <b>1.2.3.2. UBICACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA</b> _____  | 31  |
| 1.2.3.2.1. Pobreza Extrema Rural _____   | 32  |
| 1.2.3.2.2. Pobreza Extrema Urbana _____  | 35  |
| <b>1.2.3.3. MEDICIÓN DE LA POBREZA EXTREMA, DE ACUERDO A LA BASE<br/>    METODOLÓGICA QUE SE UTILICE</b> _____ | 39  |
| <b>1.3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO</b> _____  | 45  |
| 1.3.1. Características del Plan Nacional de Desarrollo _____   | 47  |
| 1.3.2. Tipos de Programas _____  | 48  |
| 1.3.3. Política Social _____   | 49  |
| <b>1.4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b> _____   | 52  |
| <b>CONCLUSIONES</b> _____  | 56  |

## CAPITULO II LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

Y

## LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

|   |    |
|---|----|
| <b>2.1. ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO</b> _____ | 66 |
|---|----|

## ÍNDICE

---

|   | Pág |
|---|-----|
| 2.1.1. Primer Consejo Económico de los Estados Unidos Mexicanos _____         | 67  |
| 2.1.2. Ley General de Planeación de la República _____                        | 67  |
| 2.1.3. Primer Plan Sexenal (1935-1940) _____                                  | 68  |
| 2.1.4. Segundo Plan Sexenal de 1941-1946 _____                                | 70  |
| 2.1.5. Comisión de Inversiones de 1953-1958 _____                             | 71  |
| 2.1.6. Secretaría de la Presidencia (1959-1964) _____                         | 72  |
| 2.1.7. Plan de Desarrollo Económico y Social (1965-70) _____                  | 73  |
| 2.1.8. Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (1971-1976) _____ | 74  |
| 2.1.9. Periodo Presidencial de José López Portillo (1977-1982) _____          | 75  |
| 2.1.10. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 _____                           | 84  |
| 2.1.11. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 _____                           | 86  |
| <b>CONCLUSIONES</b> _____   | 94  |

### CAPITULO III MARCO JURÍDICO

---

|  |     |
|--|-----|
| <b>3.1. POBREZA EXTREMA</b> _____  | 97  |
| 3.1.1. Ley de Pobres Isabelina _____   | 97  |
| 3.1.2. Iniciativa de la Ley Federal de Donación Altruista de Alimentos _____   | 98  |
| 3.1.3. Decenio de las Naciones Unidas para la erradicación de la Pobreza _____ | 99  |
| <b>3.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO</b>   |     |
| 3.2.1. MARCO CONSTITUCIONAL _____  | 100 |
| 3.2.2. MARCO LEGAL   |     |
| 3.2.2.1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal _____               | 104 |



## INDICE

---

|  |            |
|--|------------|
| 3.2.2.2. Ley de Planeación _____                                     | 107        |
| 3.2.2.3. Ley General de Población _____                              | 118        |
| 3.2.2.4. Reglamento de la Ley General de Población _____             | 121        |
| 3.2.2.5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos _____ | 125        |
| 3.2.2.6. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación _____    | 134        |
| <b>CONCLUSIONES _____</b>  | <b>138</b> |

### CAPITULO IV

#### EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

---

|  | Pág |
|--|-----|
| 4.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000 _____   | 142 |
| 4.2. PROGRAMA SECTORIAL PARA COMBATIR LA POBREZA EXTREMA _____                           | 143 |
| 4.2.1. Regiones Prioritarias de Atención Inmediata y Regiones de Atención Inmediata ____ | 145 |
| 4.3. PROGRAMAS ESPECIALES PARA COMBATIR LA POBREZA EXTREMA.                              |     |
| 4.3.1. Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) _____                      | 148 |
| a) Componente Educativo _____  | 151 |
| b) Componente Salud _____  | 153 |
| c) Componente Alimentación _____   | 153 |
| 4.3.2. Programa de Empleo Temporal (PET) _____   | 155 |
| 4.4. PROGRAMAS INSTITUCIONALES PARA COMBATIR LA POBREZA EXTREMA.                         |     |
| 4.4.1. Programas del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART) ____      | 163 |
| 4.4.2. Programa de Subsidio de Tortilla (FIDELIST) _____                                 | 165 |
| 4.4.3. Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VivAh) _____          | 167 |

|   | Pág |
|---|-----|
| a) Mejoramiento de la Vivienda (Cuarto Adicional) _____                                   | 169 |
| 4.4.4. Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES) _____         | 170 |
| 4.4.5. Programa Nacional par la Educación de los Adultos (INEA) _____                     | 173 |
| 4.4.6. Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional _____                     | 177 |
| <b>4.5. PROGRAMAS REGIONALES PARA COMBATIR LA POBREZA EXTREMA.</b>                        |     |
| 4.5.1. Programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) _____                 | 177 |
| a) Financiamiento Educativo Rural (FIDUCAR) _____   | 179 |
| 4.5.2. Programa IMSS-Solidaridad _____  | 179 |
| 4.5.3. Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA, S.A. de C.V. _____          | 181 |
| 4.5.4. Programa de abasto Rural, a cargo de Conasupo, S.A. de C.V. y sus Filiales Diconsa | 183 |
| 4.5.5. Programas de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA) _____               | 185 |
| 4.5.6. Programas de Instituto Nacional Indigenista (INI) _____                            | 189 |
| 1. Promoción y Procuración de Justicia _____  | 190 |
| 2. Investigación y Promoción de las Culturas Indígenas _____                              | 191 |
| 3. Capacitación y Organización Social _____   | 192 |
| 4. Asistencia Social _____  | 193 |
| 5. Albergues Escolares Indígenas _____  | 194 |
| 6. Infraestructura Social Básica _____  | 196 |
| 7. Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas _____                    | 196 |
| 4.5.7. Programa Crédito a la Palabra _____  | 196 |
| 4.5.8. Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer _____                                | 198 |
| 4.5.9. Programa de Fondos Compensatorios _____  | 199 |
| 4.5.10. Programa de Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales _____              | 200 |
| 4.5.11. Programa Nacional a Jornaleros Agrícolas (PRONJAG) _____                          | 200 |
| 4.5.12. Programa de Maestros Jubilados _____  | 203 |

---

ÍNDICE

---

|  | Pág        |
|--|------------|
| 4.5.13. Programa de Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos _____   | 204        |
| 4.5.14. Programa de Servicio Social Comunitario _____  | 204        |
| 4.5.15. Programa de Coinversión Social _____   | 204        |
| <b>4.6. CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL QUE SUSCRIBEN EL EJECUTIVO FEDERAL Y<br/>LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA _____</b>       | <b>205</b> |
| <b>4.7. EL IMPACTO SOCIAL DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIR LA POBREZA EXTREMA<br/>DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000. _____</b> | <b>211</b> |
| 4.7.1. PROGRESA _____  | 211        |
| 4.7.2. PET _____   | 213        |
| 4.7.3. FONART _____  | 213        |
| 4.7.4. FIDELIST _____  | 214        |
| 4.7.5. VivAh _____   | 214        |
| 4.7.6. FONAES _____  | 215        |
| 4.7.7. Programas del INEA _____  | 215        |
| 4.7.8. Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional _____  | 216        |
| 4.7.9. CONAFE _____  | 216        |
| 4.7.10. IMSS-Solidaridad _____   | 216        |
| 4.7.11. LICONSA _____  | 217        |
| 4.7.12. CONASUPO Y DICONSA _____   | 217        |
| 4.7.13. CONAZA _____   | 217        |
| 4.7.14. INI _____  | 218        |
| 4.7.15. Programa de Crédito a la Palabra _____   | 219        |
| 4.7.16. Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer _____  | 219        |
| 4.7.17. Programa de Fondos Compensatorios _____  | 220        |
| 4.7.18. Programa de Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales _____   | 220        |
| 4.7.19. PRONJAG _____  | 220        |

## INDICE

---

|  | Pág |
|--|-----|
| 4.7.20. Programa de Maestros Jubilados _____                               | 221 |
| 4.7.21. Programa de Atención a Productos Agrícolas de Bajos Ingresos _____ | 221 |
| 4.7.22. Programa de Servicio Social Comunitario _____                      | 221 |
| 4.7.23. Programa de Coinversión Social _____                               | 221 |
| <br>   |     |
| CONCLUSIONES _____   | 223 |
| <br>   |     |
| CONCLUSIONES FINALES _____   | 236 |
| <br>   |     |
| BIBLIOGRAFIA _____   | 244 |
| <br>   |     |
| HEMEROGRAFIA _____   | 249 |
| <br>   |     |
| INTERNET _____   | 262 |
| <br>   |     |
| LEGISLACION _____  | 263 |
| <br>   |     |
| ABREVIATURAS _____   | 265 |
| <br>   |     |
| ANEXOS _____   | 268 |
| <br>   |     |
| CUADROS _____  | 269 |
| <br>   |     |
| GRÁFICAS _____   | 271 |

*"La historia mexicana,  
ha enseñado hasta la  
saciedad que la riqueza  
no es contagiosa"*  
Daniel Cosío Villegas.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, tenía como objetivo principal el estudio del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y el impacto social que causaba en la población en pobreza extrema, sin embargo, al través del desarrollo del tema, me encontré ante una cantidad impresionante de información, por lo que tuve que reducir el tema de investigación al Impacto Social de los Programas para Combatir la Pobreza Extrema contenidos en el Plan Nacional de desarrollo 1995-2000.

De esta manera, el estudio surge en el comienzo de un nuevo milenio, en donde se vive la globalización, la internet, la clonación, la realidad virtual, . . . miles de cosas que nunca pensamos que fueran a ser realidad y parte de nuestra vida. A pesar de estos avances inimaginables, lo inconcebible es que en México 22 millones de mexicanos, según cifras oficiales, sigan enfrentando el problema de la pobreza extrema.

En el Primer Capítulo denominado Marco Teórico Conceptual, hago un estudio de los términos que son el objetivo de estudio en el presente trabajo de investigación, así como las figuras jurídicas que se involucran, con el fin de tener un fundamento en el que pueda sustentar mi criterio.

---

## INTRODUCCION

---

De esta manera, conceptualizo al impacto social, a la pobreza extrema y al Plan Nacional de Desarrollo. Además realizo un estudio de los factores que propician la pobreza extrema, su ubicación y medición, asimismo analizo las características del Plan, los tipos de Programas que se elaboran en él, la Política Social y la Administración Pública.

En el Segundo Capítulo, intitulado Soluciones a la Pobreza Extrema al través de la Planeación en México, pretendo mostrar los diferentes programas que se realizaron para combatir a la pobreza extrema al través de la Planeación y que en realidad son recientes ya que en sexenios anteriores al de José López Portillo, la pobreza extrema se atendía de manera general o por estar preocupados en elaborar un sistema de planeación no se le dio la importancia debida al problema social en estudio.

En el sexenio referido y subsecuentes aparecen programas para su erradicación en específico, como el PRONASOL, creado en el sexenio a cargo de Carlos Salinas de Gortari. Con el desarrollo de este capítulo, surge una pregunta ¿por qué siguen viviendo en condiciones de extrema pobreza la cuarta parte de los mexicanos pese a los esfuerzos realizados?

En el Capítulo Tercero dedicado al Marco Jurídico, me refiero a disposiciones jurídicas vigentes en las que se desarrollan las posibles soluciones a la pobreza extrema al través de los programas realizados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Este Capítulo lo inicio con el análisis de algunas disposiciones legales que han surgido para regular la pobreza en general, reflexiono acerca de la iniciativa de la Ley Donación Altruista de Alimento, propuesta por el PAN, así como el Decenio que ha declarado la Organización de las Naciones Unidas para la erradicación de la pobreza; Lo anterior con el objeto de ubicar los esfuerzos externos al Plan para combatir la pobreza extrema, plasmados en las disposiciones legales.

Continúo con las disposiciones legales en materia de Planeación, para tener el fundamento de todo el mecanismo jurídico para combatir la pobreza extrema, señalando el fundamento Constitucional; La Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, su

---

## INTRODUCCIÓN

---

vigencia y en sí, la forma en la que crea los mecanismos que servirán para combatir la pobreza extrema.

En el siguiente punto, hago referencia al Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación, en virtud de que asigna los recursos económicos para el ramo del Desarrollo Social.

Concluyo con el análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y precisamente las disposiciones que regulan tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como a la Secretaría de Desarrollo Social, mismas que son las más importantes en el combate a la pobreza extrema. Además de la Ley de Planeación, la Ley General de Población y su Reglamento.

El Cuarto y último capítulo, está dedicado al estudio del impacto social de los veintitrés programas elaborados dentro del Plan, para combatir la pobreza extrema. Este capítulo es medular porque en él, además del estudio del impacto social hago algunas propuestas a fin de contribuir con nuevas formas para combatir a la pobreza extrema.

El presente trabajo tiene por objeto realizar una tarea de investigación y crítica de los programas para combatir la pobreza extrema y de los efectos que los mismos están causando a esta parte de la sociedad, considerando que la falla para acabar con esto radica en que las personas encargadas de su aplicación no realizan su trabajo además, las personas a las que van dedicados los programas tienen otras prioridades. Por lo que valdría revalorizar cuáles son las necesidades reales de este segmento de la población y combatir las adecuadamente, ya que el método empleado tal vez no sea el correcto.

Es preocupante esta situación, porque la pobreza extrema es una de las enfermedades que lacera con más fuerza a nuestra sociedad, así pues, su estudio es con el fin de proponer remedios serios y adecuados que ocupen un lugar importante en la agenda pública; De hecho, he constatado que la pobreza no figura en los primeros lugares de la agenda académica; Hoy, cuando la economía mexicana pasa por el proceso de reforma más importante en la historia moderna del país, es vital

---

## INTRODUCCIÓN

---

realizar estudios reales para determinar las circunstancias que la originan, la preservan y que impiden a los individuos salir de ella con el fin de combatirla y erradicarla. Cabe preguntarse si las reformas, en realidad, beneficiaran a todos, ¿Qué pasará con los mexicanos que no cuentan con las capacidades mínimas para participar en una sociedad completamente nueva? Ya no se puede pensar en una política social que sólo compense el ingreso, más bien debe pensarse invertir en el individuo como el único camino viable para dotar a toda la población de la base social mínima. Sólo así todos los mexicanos podrán, en principio, competir y participar con igualdad de oportunidades en cada una de las esferas sociales de un México nuevo.



**ABREVIATURAS UTILIZADAS**  
**EN EL CAPÍTULO I**

|                |   |   |
|----------------|---|---|
| <b>CNSE</b>    | : | Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales.              |
| <b>CUC</b>     | : | Convenios Únicos de Coordinación.                           |
| <b>ENIGH's</b> | : | Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares.   |
| <b>INEGI</b>   | : | Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. |
| <b>IMP</b>     | : | Índice Municipal de la Pobreza.                             |
| <b>LP</b>      | : | Líneas de Pobreza.  |
| <b>NBI</b>     | : | Necesidades Básicas Insatisfechas.                          |
| <b>SHCP</b>    | : | Secretaría de Hacienda y Crédito Público.                   |

## CAPITULO I

### MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Para la mejor comprensión del presente trabajo, comenzaré por definir algunos términos que utilizaré a lo largo de la investigación documental; Espero ser concreta y práctica en el desarrollo de esta etapa conceptual.

#### 1.1. IMPACTO SOCIAL

Al estudiar de manera separada los términos Impacto y Social, llegaré a las conclusiones del significado de ambos términos y lo que significan y describen conjuntamente.

##### 1.1.1. Impacto.

De esta manera, empezaré por el término de *impacto*, que se define como .la "repercusión o influencia importante".<sup>1</sup> De donde se comprende que el término *repercusión*, en el contexto de un "suceso, tiene como sinónimos los términos *afectar, trascender, implicar*"<sup>2</sup>, en tanto que el término *influencia*, tiene como sinónimos, si se aplica "sobre alguien, los términos de *ascendencia, autoridad* y

<sup>1</sup> .....; *Pequeño Larousse Ilustrado*, Francia, 1970, p. 562

<sup>2</sup> GARCIA CRADO, M<sup>a</sup> de los Angeles, *DICCIONARIO DE SINÓNIMOS Y ANTÓNIMOS y Sinónimos en Inglés*, Ed. Planeta, España, 1993, p. 143

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

*predominio*.<sup>3</sup> Por su parte el término **importante**, aplicado a un acto, tendrá como sinónimos los términos de *\*interés, valor, trascendencia, repercusión, alcance, significación\**.<sup>4</sup>

Por lo anterior, y para fines del presente trabajo, defino al **impacto** como **la afectación trascendente** dentro del contexto de un hecho social.

### 1.1.2. Social.

En tanto, el término **social**, se define como "lo relativo a la **sociedad**".<sup>5</sup> Para una mejor comprensión, esclareceré el término de sociedad, aunque "no haya un claro acuerdo sobre el significado"<sup>6</sup> o sea muy difícil de definir; Sin embargo, lo haré con ayuda de algunos estudiosos de la sociología que la han definido de la siguiente manera:

**Henry Pratt Fairchild** define a la sociedad como "el grupo de **seres humanos** que **cooperan** en la **realización** de varios de sus **intereses principales**, entre los que figuran, de modo invariable, su propio **mantenimiento** y **preservación**. El concepto de sociedad lo comprende la **continuidad**, la existencia de **relaciones sociales complejas** y una composición que contienen **representantes** de tipos **humanos** fundamentales, especialmente hombres, mujeres y niños".<sup>7</sup>

**Helmut Schoeck**, dice que "la sociedad es un número generalmente bastante grande de **personas** de todas las **edades**, en su mayoría se consideran **organizadas** de una forma determinada y que tienen una **cultura** en común".<sup>8</sup>

**Roberto D. Agramonte**, la define desde dos puntos de vista: en "sentido amplio, la sociedad es la humanidad, el **conjunto** de todos los **seres humanos** que moran en el haz de la Tierra, **anudando**

<sup>3</sup> Op. Cit. p. 93

<sup>4</sup> Op. Cit. p. 83.

<sup>5</sup> ———, *Pequeño Larousse Ilustrado*. Op. Cit., p. 951

<sup>6</sup> CHINOY, Ely, *Una introducción a la Sociología. Conceptos básicos y aplicaciones*. Tr. Darío Julio Canton, 3ª ed., Ed. Paidós, Buenos Aires, 1964, p. 44

<sup>7</sup> PRATT FAIRCHILD, Henry, *Diccionario de Sociología*. 3ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1963, p. 280

<sup>8</sup> SCHOECK, Helmut, *Diccionario de Sociología*. 4ª ed., Ed. Biblioteca Herder. Barcelona, 1965, p. 661

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

**relaciones recíprocas**,<sup>9</sup> y en estricto sentido, "la sociedad es el **sistema de relaciones sociales**, a través de las cuales vivimos y mediante las cuales formamos **grupos**".<sup>10</sup>

Llega a la conclusión de que la sociedad es "un **"conjunto" de facilidades**, una eficaz organización".<sup>11</sup>

**Ely Chinoy**, por su parte, dice que la "sociedad se refiere meramente al hecho básico de la **asociación humana**".<sup>12</sup> "Esta concepción de la sociedad, sirve para centrar la atención en la amplia gama de fenómenos centrales para el análisis de la conducta humana, principalmente las variadas y multiformes relaciones en que entran necesariamente los hombres durante el curso de su vida común."<sup>13</sup> Por lo que, la sociedad es "el tramado de **relaciones sociales**".<sup>14</sup>

"La sociedad, pues, es más que un **grupo** dentro del cual pueden vivir los hombres una completa vida común, que una **organización** limitada a algún **propósito o propósitos específicos**. Desde este punto de vista, una sociedad consiste no solamente de individuos vinculados los unos a los otros, sino también de **grupos interconectados y superpuestos**".<sup>15</sup>

**Earle E. Eubank**, explica lo que es la sociedad de la siguiente manera: " la sociedad humana se compone de un vasto **conjunto de seres humanos**, cada uno de los cuales posee un organismo psico-físico, biológicamente autosuficiente, pero dotado de muchos propósitos imposibles de satisfacer fuera de la **vida colectiva**. Una vez establecida la **asociación** con sus semejantes, la vida de cada individuo, dentro del **grupo**, se convierte en una sucesión continua de actividades, en compañía de los demás individuos, destinadas a la **consecución de sus propósitos**. Desde ese momento se crean **relaciones** entre ellos y el grupo mismo se convierte en el factor más importante para moldear sus

---

<sup>9</sup> AGRAMONTE, Roberto D., *Principios de Sociología*. Ed. Porrúa S. A., México, 1965, p 25

<sup>10</sup> Op Cit p 26.

<sup>11</sup> Op cit p 29

<sup>12</sup> CHINOY, Ely, Op Cit p 45

<sup>13</sup> *Ibidem*

<sup>14</sup> *Ibidem*

<sup>15</sup> Op Cit p 46

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

voluciones, para controlar sus **acciones** y para proporcionarle la **cultura** en que nace y en la cual se educa<sup>16</sup>.

Los anteriores sociólogos mencionan los elementos que conforman una sociedad. Para fines jurídicos, algunos de estos elementos podrían definir a la sociedad como un **sistema o estructura de normas que rigen la conducta**, mismas que delimitan el marco de vida social, en virtud de que las **relaciones sociales están determinadas por normas** que rigen la conducta de los individuos.

Dentro de los elementos constitutivos de la sociedad, se debe incluir a la **democracia** de acuerdo a la referencia que hace el inciso a) de la fracción segunda del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: . . . no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Sin embargo, no se debe perder de vista que la definición del término **sociedad** será más restringido de acuerdo a las características específicas que le demos; verbigracia: una sociedad creada por el hombre con finalidades concretas, tales como el de la alta sociedad, sociedad de alumnos, sociedad de amigos, sociedades mercantiles, sociedades componentes, sociedad conspirativa, sociedad constituyente, sociedad de organización de caridad, sociedad de utilidad pública, sociedad funcional, sociedad patriarcal.

Tomando en cuenta las anteriores definiciones sociológicas, puedo definir que la **sociedad**, es un **grupo de personas que se encuentran organizadas, manteniendo relaciones sociales por las cuales cooperan para la realización de sus intereses principales, con continuidad y bajo un sistema o estructura de normas que regulan sus acciones; compartiendo una cultura en común y perseverando una democracia.**

Del análisis anterior, puedo concluir que el **impacto social** es *la afectación trascendente que repercute en un grupo de personas que se encuentran organizadas, manteniendo relaciones*

---

<sup>16</sup> AGRAMONTE, Roberto D.: Op. cit. p. 26

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

*sociales por las cuales cooperan para la realización de sus intereses principales, con continuidad y bajo un sistema o de estructura de normas que regulan sus acciones; compartiendo una cultura en común y perseverando una democracia.*

## 1.2. POBREZA EXTREMA.

Al iniciar el análisis de este tema, principiaré por el término general de pobreza, con la finalidad de establecer la diferencia con la pobreza extrema y de esa manera lograr una comprensión sencilla.

### 1.2.1. Pobreza.

El término **pobreza** "proviene del latín *pauperitas, atis* y éste, de *pauper, eris*"<sup>17</sup>: "necesidad, estrechez, carencia o mucha escasez de lo necesario para el sustento de la vida".<sup>18</sup> Entendiendo por *lo necesario para el sustento de la vida*, a las "atenciones de primera necesidad, es decir, cosas imprescindibles para todos, determinadas por la naturaleza animal del hombre".<sup>19</sup>

Abraham Maslow, psicólogo, estudió las necesidades del hombre, para lograr "la necesidad innata de autorrealización de cada individuo; es decir, el pleno desarrollo de sus capacidades. Conforme a Maslow, esas exigencias pueden expresarse o satisfacerse sólo después de que hayan sido atendidas las necesidades 'inferiores', entre ellas la seguridad, amor, comida y vivienda. De ahí que un niño que todo el día tiene hambre no centrará su atención en la lectura o en el dibujo en la escuela si antes no se le da de comer".<sup>20</sup>

"Los psicólogos reconocen que las necesidades tienen una determinada prioridad. Tan pronto como las necesidades primarias son satisfechas, el individuo busca satisfacer las necesidades

<sup>17</sup> \_\_\_\_\_, *Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales Tomo III*, Ed. Planeta-De Agostini, S.A., España, 1988, p. 1690

<sup>18</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española* Tomo II, 20ª ed., Ed. Esparsa-Calpe S.A., Madrid, 1984, p. 1079.

<sup>19</sup> AGRAMONTE, Roberto D.; Op. Cit., p. 329

<sup>20</sup> CRAIG, Grace J., *Desarrollo Psicológico*, Tr. Rosa María Rosas Sánchez, 4ª ed., Ed. Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A., México, 1988, p. 54

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

secundarias de mayor nivel".<sup>21</sup> Maslow dispuso las necesidades humanas en una pirámide, como se muestra en el cuadro 1 que detallo y anoto posteriormente. En la parte inferior de la pirámide se encuentran "las **necesidades fisiológicas de supervivencia**; los seres humanos, lo mismo que otros animales, deben tener alimento, calor y reposo para poder sobrevivir. Luego vienen las **necesidades de seguridad**; la gente necesita evitar el peligro y sentirse segura en su vida cotidiana. Le es imposible alcanzar niveles superiores si vive en un miedo y angustia constantes. Cuando se garantizan en forma razonable las necesidades de supervivencia, la siguiente **necesidad** más urgente es la **de pertenencia** (afiliación). El hombre necesita amar y sentirse amado, estar en contacto físico con otro, asociarse a otros y participar en grupos u organizaciones (Shaffer, 1978). Y además también necesita sentir la autoestima; requiere respuestas positivas de otros, las cuales incluyen desde la simple confirmación de las habilidades básicas hasta el elogio y la fama. Todo ello le procura la sensación de bienestar y de autosatisfacción.

Una vez que las personas están alimentadas y vestidas, han encontrado vivienda, se han afiliado a un grupo y tienen suficiente seguridad en sus capacidades, están listas para intentar el pleno desarrollo de su potencial, o sea la **autorrealización**".<sup>22</sup>

Sin embargo, cuando una persona satisface las necesidades de orden menor en un 50%, el llegar a una autorrealización será deficiente o casi imposible de cubrir, ya que coincido con Maslow quien descubrió que las personas que se autorrealizan tienden a ser de más de 60 años de edad. Ya satisficieron sus necesidades de orden inferior y en esa edad están motivadas por conceptos que van más allá de sus necesidades personales, es decir, finalidades axiológicas que no se visualizan cuando se encuentra el ser humano en sus etapas iniciales de desarrollo personal.

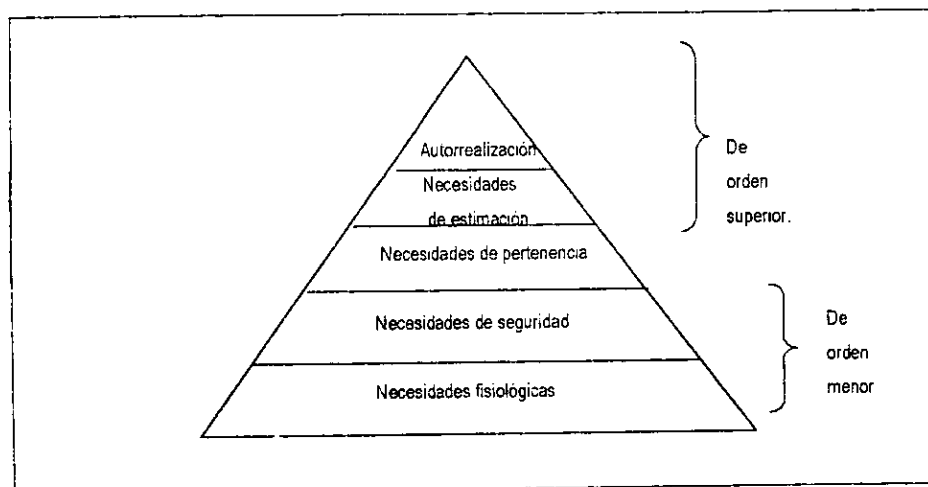
---

<sup>21</sup> DAVIS, Keith y John W. Newstrom, *El Comportamiento Humano en el Trabajo Comportamiento Organizacional*. Tr: Alicia Escamilla, 7ª ed. 2ª ed en español, Ed. McGraw-Hill, México, 1998, p. 74

<sup>22</sup> CRAIG, Grace J., Op. cit. pp. 55-56

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Cuadro 1  
PIRÁMIDE DE MASLOW.



La organización de las Naciones Unidas, ha realizado diferentes definiciones básicas de la pobreza:

- a) **Pobreza humana:** Carencia de las **capacidades humanas esenciales**, como la alfabetización y una nutrición suficiente.
- b) **Pobreza de ingreso:** Falta de **ingresos o gastos mínimos suficientes**.
- c) **Pobreza Extrema:** Indigencia o miseria, normalmente entendida como **incapacidad de atender** ni siquiera las **necesidades alimentarias mínimas**.
- d) **Pobreza General:** Nivel menos grave de la pobreza, entendida normalmente como **incapacidad de atender las necesidades alimentarias y no alimentarias esenciales**. La definición de necesidades no alimentarias esenciales puede variar significativamente de unos países a otros.
- e) **Pobreza relativa:** Pobreza entendida de acuerdo con criterios que pueden cambiar entre distintos países y a lo largo del tiempo. Un ejemplo sería el umbral de pobreza establecida en la mitad del ingreso medio per- cápita – lo que significa que el umbral puede



CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

subir a medida que suban también los ingresos. En muchos casos, este término se utiliza en sentido menos riguroso como sinónimo de la pobreza general.

- f) **Pobreza absoluta:** Pobreza entendida de acuerdo con un criterio fijo. En muchos casos, este término se utiliza también en sentido menos riguroso para referirse a la pobreza extrema<sup>23</sup>.

Cabe señalar que "el informe sobre desarrollo humano 1997 introdujo el concepto de pobreza humana, en el que se hace hincapié en la **denegación** de las **oportunidades** y las opciones más fundamentales del **desarrollo humano**: vivir una vida larga, sana (sic) y creativa, disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y por los demás<sup>24</sup>.

Desde esta perspectiva, la pobreza deja de ser un estado y se convierte en un proceso. "Los más pobres dejan de ser víctimas pasivas que solicitan medidas de asistencia, para convertirse en los protagonistas de la lucha contra un proceso de empobrecimiento. Además, en vez de centrar la atención en las deficiencias de las personas pobres, el concepto de pobreza humana insiste ante todo en las capacidades, las habilidades y los recursos, tangibles tanto como intangibles, que los hogares pobres movilizan para liberarse de la pobreza"<sup>25</sup>.

#### 1.2.1.1. CONCEPTOS DE POBREZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA SOCIOLOGÍA.

La sociología ha contado con grandes estudiosos en este tema. Algunos de ellos, se han referido a la pobreza de la siguiente forma:

- a) **Roberto Agramonte**, concibe y explica a la pobreza con sus problemáticas de la siguiente manera:

<sup>23</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS; Informe del PNUD sobre la Pobreza 1998 "Superar la Pobreza Humana". Ed. Programa de las Naciones Unidas, Estados Unidos de América, 1998, p. 16

<sup>24</sup> Op. Cit. p. 15.

<sup>25</sup> Op. Cit. p. 15.

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

"La vida normal implica, en el individuo, la capacidad de poder sostenerse económicamente por sí mismo. De modo que es pobre el individuo que está **impedido** de proporcionarse a sí mismo y de proporcionar a su familia los artículos de **primera necesidad** (casa, alimento, vestido) que debe de disfrutar, y demás condiciones elementales e imprescindibles de vida. Pobreza no es sólo carencia de determinadas cosas, sino también el **temor** del individuo de no poder satisfacer sus deseos primordiales, lo cual le crea un estado especial de ánimo, un pesimismo que lastra su acción, y que **Carlyle** caracterizó diciendo que era un vivir miserable, sin saber por qué; un trabajar con pesadumbre, para no ganar nada, y llevar el corazón solo y destrozado".<sup>26</sup> En suma, **pobre es el que posee "un nivel de vida", "un grado de bienestar" incierto y desconsolador.**

Aunque no hay que confundir "el nivel de vida" con "el grado de bienestar". El **nivel de vida**, "es la cantidad efectiva de esos objetos o 'bienes' que podemos disfrutar, de acuerdo con nuestros deseos".<sup>27</sup> Para saber cuando nos encontramos frente a un bajo nivel de vida, Wilcox, (quien asevera que "la pobreza engendra pobreza"<sup>28</sup>) propuso los siguientes indicadores: "malas condiciones de habitación, carencia de atención médica, escuelas y educación inferiores, apartamentos sin servicios, promiscuidad, barrios pobres carentes de espacio para juegos, servicios y seguridad, alimentación deficiente (menos calorías y menos factores nutritivos)".<sup>29</sup>

En tanto, el **grado de bienestar**, es "la cantidad de cosas que de modo regular cada individuo de cada clase social suele disfrutar en relación a las *necesidades* y *comodidades* de la vida, mismas que dependen de las condiciones económicas que prevalezcan en cada comunidad, y fluctúa según el *lugar* y la *época*. Así el grado de bienestar del obrero norteamericano es más alto que el del obrero boliviano, lo cual quiere decir que el primero puede comprar con lo que gana más cosas que el segundo con lo que gana, trabajando ambos en el mismo oficio y durante el mismo número de horas".<sup>30</sup>

<sup>26</sup> AGRAMONTE, Roberto D.; Op Cit p 328

<sup>27</sup> Op Cit p 329

<sup>28</sup> *Ibidem*

<sup>29</sup> WILCOX, Clar, *Hacia la Prosperidad Social Análisis de Programas y Propuestas contra la Pobreza, Inseguridad e Igualdad de Oportunidades*, Ed. Limusa México, 1971, p 53

<sup>30</sup> AGRAMONTE, Roberto D., Op Cit p 329

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

Agramonte, dice que la determinación del estado de pobreza debe basarse, además, en la distinción entre deseos legítimos e ilegítimos. Verbigracia, el tener Mercedes o mansiones no puede considerarse como un deseo legítimo. "Por eso la determinación de la línea de la pobreza se basa en un concepto *justo* de los deseos humanos primordiales para la existencia".<sup>31</sup>

Este sociólogo asevera que en la pobreza no tiene cabida la **felicidad**, en virtud de que el individuo, en general, mide mayormente su felicidad no por lo que gasta en las cosas o artículos de primera necesidad, sino por el goce que obtiene con el dinero que gasta en comodidades, en expansiones lícitas y en lujos. Ese es el problema de la familia que tiene un bajo ingreso, que lo tiene que gastar sobre todo en las atenciones de primera necesidad y sólo le queda una parte exigua para las comodidades, esparcimientos y tales (sic).<sup>32</sup>

**b) Henry Pratt Fairchild** nos dice que la **pobreza** es la situación en que el **nivel de vida** de una persona o familia determinada, o de un grupo dado, se encuentra por **bajo del tipo de vida** de la comunidad que se tome como base de referencia<sup>33</sup> y divide a la pobreza en dos tipos:

- a) "**Pobreza Fundamental**: Es la debida a **falta de ingresos pecuniarios** y suficientemente grave para impedir la compra, al precio corriente, de mercancías y servicios necesarios para mantener el nivel de bienestar y decencia aceptado por la comunidad como tipo de vida mínimo.
- b) **Pobreza Accesoría**: Es la debida a la **ignorancia, a la incompetencia, al abandono** o a otras circunstancias que impiden el empleo del ingreso pecuniario de forma que produzca un ingreso efectivo adecuado para el sostenimiento de la persona o grupo considerados en o por encima del tipo de bienestar y decencia mínimo de la comunidad".<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Ibidem

<sup>32</sup> Op. Cit. p. 329

<sup>33</sup> PRATT FAIRCHILD, Henry. Op. cit. p. 224

<sup>34</sup> Ibidem

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

Fairchild, establece parámetros para que delimitemos el nivel que está por debajo de otro y así, ubicar a la pobreza. Para él la pobreza es relativa.

c) **Tomás Roberto Malthus**, conceptualiza a la pobreza como una **"condición de vida** integrada por verdaderos **sufrimientos** para los que se encuentran afectados por ella.

La vida de los pobres tiene influencia, de un determinado número de causas que tienden a acortar la esperanza de vida, entre éstas se encuentran: mala alimentación, carencia de vestido, desnutrición, falta de educación, ausencia de empleo u ocupaciones malsanas, falta de vivienda, escasez de servicios, insalubridad, explotación, desalojos y desamparo, enfermedades, epidemias, hambre, discriminación, insolencia, conformismo, miseria, indefensión, conflictos, drogadicción y desprecio por parte de la sociedad".<sup>35</sup>

d) **Carlos Marx**, comparte el mismo criterio de Malthus, y concibe a la pobreza como una **"condición de vida que implica dolor, miseria, mortificación en el trabajo, degradación mental, ignorancia, esclavitud, brutalidad, hambre"**.<sup>36</sup> Es decir, vivir sin ninguna motivación, sólo trabajar para vivir.

Para Marx, vivir en la pobreza es aceptar que la negligencia, la sociedad y la putrefacción, son elementos de la vida misma. La pobreza hace que **el hombre se denigre** y transforme sus principios humanos para **trabajar por necesidad**, haciendo de su trabajo, un trabajo forzado el cual niega su humanidad en lugar de afirmarla y lo único que recibe a cambio de tal degradación es una mezquina satisfacción de sus necesidades más inmediatas para sobrevivir.

Malthus culpa a la naturaleza y al vicio; Marx apunta hacia un defecto básico de la estructura institucional de la sociedad.

<sup>35</sup> MEDINA ECHEVERRÍA, José, *Panorama de la Sociología Contemporánea*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1940, p. 153

<sup>36</sup> LEFEVRE, Henri, *La Sociología Marxista*, Ed. Península, Madrid, 1972, p. 45

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

e) **Andre Gorz**, en su pensamiento, la pobreza causa más pobreza. Es decir: " La pobreza se da en una sociedad y en un nivel de determinado desarrollo en el que se encuentra un **conjunto de posibilidades** (especialmente educacionales, sanitarias. . .) y **riquezas**, que son **negadas a un individuo o a un grupo**, a pesar de haber sido propuestas como normas válidas para todos".<sup>37</sup> Este pensamiento se allega más a la actual situación de la pobreza dentro de un marco de democracia, de planes y programas de desarrollo nacional.

Por lo anterior, puedo concluir que la **pobreza es la condición de vida de una persona, familia o grupo determinado, que se encuentra por debajo del tipo de vida de la comunidad que se tome de referencia, viviendo con carencia para satisfacer sus necesidades de orden menor y del desarrollo humano, aunado al conjunto de oportunidades que son negadas a un individuo o a un grupo, a pesar de haber sido propuestas como normas válidas para todos; Por lo que tienen una condición de vida con un grado de bienestar precario.**

### 1.2.2. Extrema.

El término "extrema", se deriva "del latín *extremus*, que significa **último, excesivo, sumo, parte última de una cosa, límite**".<sup>38</sup> Para los efectos de esta tesis entenderé extrema como parte última de una cosa.

---

<sup>37</sup> MARX, Carlos. La lucha de clases en Francia de 1848 a 1850. Ed. Grafo, China, 1980. p. 39

<sup>38</sup> -----, Pequeño Larousse Ilustrado. Op. Cit. p. 454

## CAPITULO I MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

### 1.2.3. Pobreza Extrema.

Después de haber estudiado los términos pobreza y extrema, por separado, procedo al análisis de la pobreza extrema, que es un punto medular de estudio del presente trabajo.

A continuación cito algunas definiciones del concepto pobreza extrema:

**Robert S. McNamara**, ex Presidente del banco Mundial, dice que la **extrema pobreza** es "una condición tan limitada por la malnutrición, el analfabetismo, las enfermedades, el entorno sórdido, la elevada mortalidad infantil y la reducida esperanza de vida que se sitúa por debajo de cualquier definición razonable de la decencia humana".<sup>39</sup>

El **Programa para Superar la Pobreza 1995-2000**, que emitió el Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo, mediante decreto presidencial, define a la **pobreza extrema** como "aquella población que no cuenta con los recursos suficientes para acceder a los bienes contenidos en una canasta básica que permita el desempeño adecuado en sus actividades".<sup>40</sup> En este sentido tanto el Plan de ese sexenio, como el Programa PROGRESA, ponen como parámetro para medir la pobreza extrema, a "quien no cuente con los recursos suficientes para acceder a los bienes contenidos en una canasta básica", misma que se encuentra integrada, de acuerdo a lo establecido por el párrafo segundo de la fracción V del artículo 20 Bis del Código Fiscal de la Federación por: alimentos, bebidas, tabaco, ropa, calzado, accesorios, vivienda, muebles, aparatos y enseres domésticos, salud, cuidado personal, transporte, educación, esparcimiento, y otros servicios, entendiéndose por estos últimos los productos y servicios genéricos que señala el Banco de México, como son: la "gasolina, automóvil, servicio de restaurante, electricidad, servicio telefónico, tortillas, bistec de res, pasajes de microbús o peseros, refrescos envasados, pasajes

---

<sup>39</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1996 Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza, Publicado por el Departamento de Información Pública, Nueva York, 10017, USA, marzo, 1997. Folleto Informativo

<sup>40</sup> <http://medesol.gob.mx/desreg/sistemas.htm>; Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, 2 de Febrero de 1998, p.1

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

de autobuses urbanos y foráneos, servicio de cantina, leche pasteurizada, pollo en piezas, carne molida de res, servicio doméstico, servicio de lonchería, gas doméstico y huevo.<sup>41</sup>

Desde el punto de vista sociológico, la **pobreza extrema**, sólo tiene terreno fértil en aquel segmento de la población que se encuentra en el fondo mismo de la escala socioeconómica, "personas que no cubren ni las necesidades básicas de alimentación"<sup>42</sup>, es decir, lo componen los más pobres dentro de los pobres. Los caracteriza su ausencia de conciencia de clase, es decir, no se dan cuenta de la clase social a la que pertenecen, "formando una masa informe e incoherente dirigida".<sup>43</sup>

La pobreza extrema, no admite conciencia de clase, aunque existan diferencias sociales y las distinga, cuando los pobres de esta cultura cobran conciencia de clase, adoptan otras actitudes de clase, que pueden consistir en un sentimiento de superioridad o inferioridad, respecto de aquellos que ocupan un rango más alto o más bajo respectivamente; Pueden dar lugar a un sentimiento de oposición u hostilidad y es entonces cuando se da una lucha de clases.

Por todo lo anterior, concluyo que la **pobreza extrema**, es la incapacidad de las mujeres, niños, indígenas, discapacitados, ancianos, refugiados, migrantes, hombres desempleados, para ni siquiera cubrir las necesidades alimentarias mínimas, por lo que tienen un grado de bienestar inferior al de los pobres. Carecen de los recursos suficientes para acceder a los bienes contenidos en una canasta básica que permite el desempeño adecuado en sus actividades, caracterizándolos la ausencia de la conciencia de clase que los convierte en una masa informe e incoherentemente dirigida.

---

<sup>41</sup> BANCO DE MÉXICO, *25 Preguntas y Respuestas sobre el Índice Nacional de Precios al Consumidor*, Ed Dirección General de Investigación Económica, Gerencia de Información Económica, México, 1995, p. 11

<sup>42</sup> \_\_\_\_\_; *Programa contra la Pobreza*, "Revista Indetec" (Guadalajara, Jalisco Septiembre-Octubre 1997, No. 107) p. 91

<sup>43</sup> AZUARA PEREZ, Leandro, *Sociología*, 9ª ed., Ed Porrúa S.A., México, 1987, p. 90-91

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

### 1.2.3.1. FACTORES QUE PROPICIAN LA POBREZA EXTREMA.

"La mayoría de los pobres son mujeres, niños y otros grupos vulnerables y desfavorecidos, como las poblaciones indígenas, los discapacitados, los ancianos, los refugiados, los migrantes y los desempleados a largo plazo, son más susceptibles a la pobreza".<sup>44</sup> Por ello es deprimente saber que dentro de este grupo de personas existan aquellos que viven en pobreza extrema.

#### a) Físicos, psicológicos y sociales.

Las personas que viven en pobreza extrema, en su mayoría, también se ven afectados ante las "deficiencias mentales, morales y físicas. Todo débil mental, todo individuo que posea un marcado déficit de inteligencia, es por fuerza pobre o dependiente. Por el hecho de transmitirse la inteligencia inferior; por ley de herencia, la pobreza se acumula en familias. También la herencia de ciertas deficiencias físicas, como la sordomudez, y las enfermedades hereditarias, como la tuberculosis, la sífilis, las enfermedades del corazón y los riñones, hace que la prole brangue con un equipo físico inferior, que en la lucha por la existencia le es desventajoso. Las enfermedades adquiridas, como la tifoidea, son causas de pobreza, que caen bajo el rubro del 'vicio',<sup>45</sup> sin olvidar a la enfermedad de fin de siglo; El VIH, misma que cuenta con un tratamiento muy costoso y el rechazo de la sociedad.

Existen, además, "las enfermedades más costosas de larga evolución y de difícil prevención como son: las cardiovasculares, la demencia, el cáncer, la diabetes mellitus y la hipertensión arterial",<sup>46</sup> que se dan en personas mayores de 60 años de edad.

Otra enfermedad, que incluso se le asocia con la pobreza extrema es "el tracoma (conjuntivitis granulosa), porque es una enfermedad que se genera a partir de una deficiente salubridad".<sup>47</sup>

<sup>44</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1996 AÑO INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA. Cuaderno de trabajo. Publicado por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, 10017, USA, marzo de 1997

<sup>45</sup> AGRAMONTE, Roberto D.; Op. Cit. p. 330

<sup>46</sup> SECRETARÍA DE SALUD, Acuerdo por el que se crea el Comité Nacional de Atención al Envejecimiento. "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 12 de Agosto de 1999, Tomo DXLXI - No. 19) p. 19

<sup>47</sup> NOTICIERO HECHOS DE LA MAÑANA, Reportera Ana María Lomeli, 19 de agosto de 1999, TV AZTECA, México.



CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

La anemia, la desnutrición y el hambre continua, es sin duda otro factor que los afecta, por convertirlos en seres más propensos a contraer cualquier enfermedad.

La depresión, es el factor psicológico más terrible de todos, ya que se genera por factores sociales que el sujeto considera fuera de su alcance solucionarlos, en este sentido, aquel individuo que vive en condiciones de pobreza extrema y que cuenta con algunos recursos para satisfacer sus necesidades de orden menor, si mantiene una actitud pesimista, una mentalidad de perdedor y es mediocre e indiferente permanecerá en la pobreza extrema y nunca aprovechará las oportunidades que se le presenten para satisfacer, en un principio sus necesidades de orden menor; En cambio, el individuo que se encuentra en condiciones de pobreza extrema y se mantiene atento a las oportunidades que se le presentan, puede salir adelante, siempre y cuando mantenga una actitud positiva y ganas de trabajar.

El fuerte sentido de "marginalidad, la desesperación, tristeza, angustia, sufrimiento, depresión, conformismo o inconformismo ante la vida, orgullo, odio, abstención, limitación, impotencia, lucha, autoestima baja, son conflictos psicológicos que se materializan en la sociedad, como el alcoholismo y la violencia en su educación, en la familia y con la sociedad,"<sup>48</sup> además de la dependencia o independencia, sentido escaso de la historia, vivir hacinados e incómodos, falta de privacidad, sentido gregario, vida sexual a temprana edad, uniones libres, matrimonios ilegales, abandono de madres e hijos, tendencia familiar maternalista, familias numerosas, autoritarismo, machismo, complejos, resignación, fatalismo, prejuicios, que son situaciones que se viven a diario entre estas personas.

Los pobres en extremo "... sólo conocen sus problemas, sus condiciones sociales, su vecindad, su modo de vida. Generalmente no tienen el conocimiento, visión y la ideología para advertir las semejanzas entre sus problemas y los de sus equivalentes en otras partes del mundo".<sup>49</sup> "También determinadas condiciones familiares, como las familias desechas, están unidas a la pobreza; así la

---

<sup>48</sup> SILVA ARCINIEGA, María del Rosario, Red Semántica Sobre el Término de Pobreza. 'Revista de Trabajo Social' (México, D.F., Julio-Septiembre 1995, Año 3, No 10) p. 43

<sup>49</sup> LEWIS, Oscar, Antropología de la Pobreza. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1969, p. 156

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

muerte del sostén de la casa, la viudez, la esposa abandonada ('deserción') y la ilegitimidad son causas de pobreza".<sup>50</sup>

El desempleo, es una causa y consecuencia social de la pobreza y la pobreza extrema, si se carece de una preparación escolar o de un oficio y de alimentación adecuada, el individuo se enfrenta ante la falta de oportunidad para acceder a un buen empleo y ganar lo suficiente "entra en un círculo vicioso: no hay trabajo, no hay dinero, no hay alimentación adecuada, no hay posibilidad de obtener un ingreso."<sup>51</sup> Lo anterior causa en las personas que viven en pobreza extrema una sensación de despojo, "que trasciende a lo material, yendo hasta la falta de fe".<sup>52</sup>

"Se calcula que un 25% de los casos de pobreza absoluta se deben a inadecuada conducta personal (como la vagancia, el vicio, la ebriedad) y un 75% a reveses de la fortuna, como fases de depresión económica, desempleo crónico, baja de precios y otras".<sup>53</sup>

No hay que perder de vista que algunos de estos rasgos se presentan en la clase media y la clase alta.

#### b) Económico-sociales.

Según Gillin, "los factores que afectan a los ingresos individuales, los factores que afectan a los egresos individuales y los factores que afectan a la distribución de la riqueza, son los que producen a la pobreza. La actual distribución de la riqueza es desigual, lo cual se ve en los países subdesarrollados".<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> AGRAMONTE, Roberto D.; Op. Cit. p. 331.

<sup>51</sup> SILVA ARCINIEGA, Ma. del Rosario, Op. Cit. p. 45

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> AGRAMONTE, Roberto D.; Op. Cit. p. 330.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

"La pobreza, se presenta en dos dimensiones, la propia de la ausencia de lo material (no tener trabajo, dinero, vestido, falta de coche, de agua, de comida) y la correspondiente a lo espiritual (falta de recursos, los materiales y los del ser humano para salir adelante, falta de fe)".<sup>55</sup>

De este modo, las características económicas consisten en una lucha diaria para sobrevivir, empleos y subempleos temporales, bajos salarios, diversidad de empleos no calificados, trabajo infantil, ausencia de ahorros, escasez de comida y dinero, adquisiciones de ropa y alimentos momentáneas, el empeñar prendas personales, acudir a préstamos entre sus conocidos, calzado y vestido de segunda mano, en el mejor de los casos, muebles que se encuentran en los basureros o que les llega a regalar alguien caritativo.

**c) Culturales.**

Este factor ha sido polémico y no puedo afirmar que las personas que viven en esta situación, son los responsables totalmente de tener esa forma de vida, porque como afirma Ralph Linton, "la capacidad para ver la cultura de la propia sociedad en general, para valorar sus patrones y apreciar cuanto éstos comprendan, exige cierto grado de objetividad que rara vez se logra".<sup>56</sup>

Para hablar de la existencia de una "cultura de la pobreza", es necesario definir lo que es *cultura*; Así pues, *Ely Chinoy* la define de la siguiente manera:

"En sociología, la cultura se refiere a la totalidad de lo que aprenden los individuos en tanto miembros de la sociedad; es una forma de vida, un modo de pensar, de actuar, de sentir".<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> *Ibidem*

<sup>56</sup> LINTON, Ralph; *Cultura y Personalidad*. Trd de Javier Romero, Ed. Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1965, p. 130.

<sup>57</sup> CHINOY, Ely, Op. Cit. p. 36.

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

Tylor (1871) indica su extensión: "la cultura es el todo complejo que incluye al conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, la costumbre, y cualquier otra capacidad y hábito adquirido por el hombre como miembro de la sociedad".<sup>58</sup>

Por su parte, **George Murdock**, señala que "la cultura es en gran medida **ideacional**; Se refiere a las normas, creencias y actitudes de acuerdo con las cuales actúa la gente".<sup>59</sup>

La cultura afecta a las personas que viven en pobreza extrema, ya que "con la transmisión del comportamiento por aprendizaje, especialmente por aprendizaje establecido dentro del grupo, se inicia un verdadero nuevo orden de fenómenos que se llama cultura"<sup>60</sup>, por lo que "**acostumbrados a su propio modo de vida, los hombres no pueden generalmente concebir otro**".<sup>61</sup>

**Luis Recaséns Siches**, conceptualiza a la cultura como "el conjunto de creencias, pautas de conducta (mental, emocional y práctica) actitudes, puntos de vista, valoraciones, conocimientos, utensilios, arte, instituciones, organizaciones, lenguaje, costumbres, etc., compartidos y transmitidos por los miembros de una determinada sociedad. En suma, la cultura es lo que los miembros de una determinada sociedad concreta aprenden de sus predecesores y contemporáneos en esa sociedad, y lo que le añaden y modifican. Es la herencia social utilizada, revivida, modificada"<sup>62</sup> y "transmitida socialmente por el grupo".<sup>63</sup>

**Oscar Lewis** dice que "se puede hablar de la cultura de la pobreza, ya que tiene sus propias modalidades y consecuencias distintas; sociales y psicológicas para sus miembros. La pobreza viene a ser el factor dinámico que afecta la participación en la esfera de la cultura nacional creando una subcultura por sí misma. La cultura de la pobreza rebasa los límites de lo regional, de lo rural y urbano, y aún de lo nacional. Por ejemplo, me impresiona la extraordinaria similitud en la estructura

<sup>58</sup> OGBURN, William F.; *Sociología* Trd. José Bugeda Sánchez, 4ª ed., Ed. Aguilar, Madrid, 1971, p. 54.

<sup>59</sup> CHINOY, Ely, Op. Cit. p. 36

<sup>60</sup> OGBURN, William F., Op. Cit. p. 53.

<sup>61</sup> CHINOY, Ely, Op. Cit. p. 36-37

<sup>62</sup> RECANSE SICHES, Luis, *Tratado General de Sociología*, 19ª reimpresión de la 3ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México 1982, p. 171

<sup>63</sup> Op. Cit. p. 172

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

familiar; en la naturaleza de los lazos de parentesco; en la calidad de relaciones esposo-esposa y padres e hijos; en la ocupación del tiempo; en los patrones de consumo; en los sistemas de valor y en el sentido de comunidad encontrado en las clases bajas de los barrios ".<sup>64</sup>

El citado autor nos habla de la existencia de "la cultura de la pobreza", misma que es muy diferente al término del "empobrecimiento", en virtud de que la primera es una herencia social, **permanente y continua** para sus descendientes; y el empobrecimiento es una situación económica que sólo cambia el nivel social que se tenía y de manera descendiente. Así el pobre, proveniente de una cultura de la pobreza, sólo podrá convertir a sus hijos en víctimas del grado de desarrollo que pudo haber tenido, en cambio una persona que pierde su fortuna y deja de ser "rico", nunca podrá ser parte de la cultura de la pobreza.

Oscar Lewis, sustenta una Cultura de la Pobreza, sin embargo no considera a la dinámica social, que aunque es lenta, produce un cambio en el nivel de vida entre este grupo de personas; La pobreza extrema es el resultado de la realidad del sistema social y económico a la que pertenece el individuo.

Más allá de existir una continuidad o permanencia de la pobreza extrema en México, existe un proceso de transición lento y de largo plazo. Esto es debido a que los servidores públicos tienen otras prioridades, aunque sean los sujetos encargados de la solución, en parte, del problema de la pobreza extrema; La población misma, también debe iniciar el cambio para encontrar un camino que rompa el círculo vicioso de la pobreza extrema, es decir, existen responsabilidades compartidas en el problema y sus causas, así como en las soluciones.

---

<sup>64</sup> LEWIS, Oscar. Op Cit., p 17.

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

**d) Políticos o Estatales.**

"Los habitantes más pobres de los países subdesarrollados carecen casi por completo de poder económico y político, poseen pocas habilidades, no tienen riqueza, la demanda de su mano de obra es escasa, existe poca probabilidad de que se unan en asociaciones de oficios o sindicatos para crear un poder de negociación efectivo por lo que, en términos políticos, son demasiado heterogéneos en todo, excepto en su pobreza."<sup>65</sup>

"Las formas principales de protesta que encuentran a su alcance son las manifestaciones, los disturbios, las invasiones de tierras, situaciones siempre locales, ineficaces y peligrosas para recurrir a ellas".<sup>66</sup>

Las personas que viven en la pobreza extrema, son la parte de la población con la tasa de mortandad más alta, con menores expectativas de vida y una proporción elevada de individuos jóvenes en la fuerza trabajadora, diferenciando los más altos índices en la ciudad que en el campo; son gente marginal en la ciudad de México, tienen un bajo nivel de educación y de alfabetismo, no pertenecen a sindicatos de obreros, no son miembros de un partido político, ni participan de la atención médica de los servicios de la maternidad y ancianidad del Seguro Social, casi no hacen uso de los bancos, hospitales, grandes almacenes, museos, galerías o aeropuertos, es decir, son sujetos marginados y marginales del Gobierno y la participación política y del uso de las Instituciones que el Estado ha creado para propiciar satisfactores a la sociedad.

"Entre estas causas debemos citar la tributación injusta. Un impuesto es justo cuando se establece en favor de los servicios públicos, cuando está en proporción a la capacidad contributiva, cuando es mínimo y cuando el contribuyente recibe beneficios a cambio de la tributación. Pero los impuestos indirectos que recaen sobre el pobre suelen ser injustos.

---

<sup>65</sup> GRIFFIN, Keith, Desigualdad Internacional y Pobreza Nacional, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 22

<sup>66</sup> *Ibidem*

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

El despilfarro gubernativo, en casos en que campea la ineptitud e irresponsabilidad de los encargados de la economía del Estado, o de legisladores que acuerdan, por ejemplo, crear magníficas estaciones ferrocarrileras en pueblecitos insignificantes, dragado de puertos en lugares donde éstos no prestan ningún servicio, aumento de sueldos a funcionarios que apenas trabajan, o irrigaciones inútiles todo a costa del contribuyente anónimo. Este tipo de política destruye la confianza en la democracia, y patentiza la incapacidad de los tribunales de justicia para proteger de la explotación al ciudadano pobre, que es el que en definitiva paga esas exacciones, según advierte R.C. Dexter.<sup>67</sup>

Hoy, estamos inmersos en una discusión nacional, el pago de tributos por alimentos y medicinas, dejando exento un área básica y que por cierto ha generado un sentimiento social encontrado porque aunado a ello se le pretende imponer el impuesto al valor agregado y de forma indiscriminada.

**e) Geográficos y Demográficos.**

El factor geográfico influye sobre las personas en pobreza extrema al mismo tiempo que ellas lo afectan. Es decir, el irresponsable control de la natalidad causa gigantescos problemas que afectan a los variados relieves, climas, recursos naturales renovables y no renovables con los que cuenta cada región del país.

De esta manera el **Clima**, tiene influencia en el desarrollo de las capacidades de las personas. Si se considera que "la mejor temperatura exterior para el trabajo manual es de 18°C, y para el intelectual de 4° a 5°C"<sup>68</sup> y que muchos de los pobres en extremo de la República Mexicana se encuentran distribuidos en regiones con climas muy extremos, no es de sorprenderse el por qué de la limitación de las capacidades de estas personas. Sin embargo, no sólo es el clima, puesto que el ser humano tiene la facultad de transformar su medio para vivir de manera agradable, pero estas regiones de elevadas y bajas temperaturas, también son consideradas como zonas no habitables por lo que el

---

<sup>67</sup> AGRAMONTE, Roberto, Op. Cit. p. 331

<sup>68</sup> GOMEZJARA, Francisco A., Sociología, 15ª ed., Ed. Porrúa S.A., México 1988, p. 190

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

acceso a los servicios públicos es casi imposible y por lo tanto costoso, ocasionando la emigración de los pobres en extremo a otras ciudades para encontrar una fuente de recursos naturales y económicos.

Esta problemática se desarrolla los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí, Zacatecas, Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Hidalgo, Querétaro, Tlaxcala, Oaxaca, Puebla y Yucatán<sup>69</sup>.

Otro factor que afecta a los pobres en extremo, son los cambios que las estaciones del año provocan en su salud y que se manifiestan en su vida diaria, como lo es la gripe, que al no darle la atención necesaria se convierte en pulmonía.

El clima templado, propicia las grandes concentraciones de población en las zonas de clima templado de la República Mexicana, causando una distribución inequitativa de la población en el Territorio Nacional.

El agotamiento de los recursos naturales, ante la gran cantidad de población, provoca pobreza extrema. Claro ejemplo de ello, es el consumo irracional e irresponsable del agua por 97.4 millones de habitantes en el Territorio Nacional<sup>70</sup>, quienes provocan su escasez y contaminación, para después recurrir "a las reservas subterráneas con el consiguiente trastorno climatológico".<sup>71</sup> Además, el sobre calentamiento del globo terráqueo provoca trastornos en el ciclo de la naturaleza causando, entre otros fenómenos, la escasez de lluvias y la difícil formación de los mantos acuíferos.

---

<sup>69</sup> SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL; *Reglas de Operación de los Programas de la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA)*. Diario Oficial de la Federación, (México, Tercera Sección, 15 de marzo de 2000, Tomo DLVIII: No 11) p. 33.

<sup>70</sup> <http://www.inegi.gob.mx>.

<sup>71</sup> GOMEZJARA, Francisco A.: Op. Cit., p. 184



CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

Por otra parte "el continuado e intenso interés por aumentar la producción agropecuaria provoca a su vez desequilibrios ecológicos: erosión, envenenamiento, reducción de la variabilidad genética, etc."<sup>72</sup>

La contaminación ambiental por desechos dañinos: "fertilizantes, pesticidas, ingredientes químicos de los alimentos; por la acumulación de plomo, fluoros, sustancias carcinógenas, mutantes y los residuos no transformables como la basura, chatarra, etc. Además de la generación de smog, las transformaciones micro y macro climatológicas, envenenamiento de los ríos, lagos, océanos"<sup>73</sup>, provocan un desequilibrio ecológico y por tanto, la extinción de los recursos naturales, además de nuevas enfermedades. Que hacen a los pobres en extremo el blanco perfecto para estas sufrir estas irresponsabilidades.

"La producción industrial se alimenta de recursos naturales no renovables (petróleo, gas, minería, etc.), que tienden a consumirse y de recursos naturales renovables irracionalmente tratados que obstruyen su natural reproducción".<sup>74</sup> La industrialización conduce al aumento explosivo de la población y de sus necesidades.

La explosión demográfica, es el fracaso de los programas realizados por la Secretaría de Gobernación ante el fomento de la planificación familiar y preservación de la dignidad de las familias.

El problema de la explosión demográfica, como bien aseveró el fundador de la demografía, Roberto Malthus, hace que la vida humana sea más difícil y no tarde en extinguirse, ya que a mayor cantidad de población menos recursos naturales se podrán explotar para la satisfacción de las necesidades de los seres vivos.

---

<sup>72</sup> Ibidem

<sup>73</sup> Op. Cit., p 185

<sup>74</sup> Op. Cit., p 184

Otro factor que hace que la población aumente, es la prohibición del aborto ante una inexistente educación sexual y el progreso de la medicina, ya que éste último disminuye la mortalidad de las personas olvidando su dignidad e integridad como ser humano. La prolongación de la vida humana y el derecho a la vida, son situaciones que son laceradas ante la negación del gobierno por reconocer la cantidad de personas que viven en pobreza extrema, con una calidad de vida indigna.

## La Causa

POR MARINO



CAPITULO I  
MARCO TEORICO CONCEPTUAL

---

### 1.2.3.2. UBICACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA.

Una característica de la pobreza extrema que se presenta en la mayoría de los países del mundo, sobre todo en los países que se encuentran en vías de desarrollo, es la clasificación regional de la misma.

La pobreza extrema cuando se analiza regionalmente, se presenta de dos formas:

- a) La primera es aquella que tiene su origen y desarrollo en las grandes ciudades del mundo.
- b) La segunda, se refiere a aquella pobreza extrema de origen rural.

Estas formas de clasificación regional, son resultado de la situación geográfica en que se localiza la pobreza extrema.

Existen entre otras razones que generan un desarrollo desproporcionado y que causan pobreza extrema en la sociedad rural-urbana, "que algunos sociólogos precisan como comunidad rural y sociedad para la urbana",<sup>75</sup> y que causan la pobreza extrema van desde "que los hombres más jóvenes, audaces, capacitados y con recursos económicos emigran a las ciudades a quienes hacen prosperar, dejando atrás, en la comunidad rural a la fuerza de trabajo más cansada, menos audaz, sin recursos y sin capacitación técnica"<sup>76</sup> hasta la concentración de servicios y empleos, mejor remuneración de salarios, mayor nivel económico, mayor número de oportunidades, mejor nivel de vida, de educación, de progreso, de cultura, de desarrollo personal y social en las ciudades grandes y medias.

Lo cierto y real es que la pobreza extrema es notoriamente mayor en el medio rural que en el urbano.

---

<sup>75</sup> Op. Cit. p. 276

<sup>76</sup> Op. Cit., p. 270

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

### 1.2.3.2.1. Pobreza Extrema Rural.

Se desarrolla en "entidades pequeñas de población,"<sup>77</sup> que de acuerdo al INEGI, para considerar una localidad como rural debe de tener de "0 a 2499 habitantes"<sup>78</sup>, por lo que "todos los habitantes se conocen y existe un lazo de afecto y amistad entre ellos".<sup>79</sup>

A pesar de que son entidades pequeñas, las personas que las habitan, no cuentan con lo necesario para vivir dignamente, buscan lugares en donde dormir y hasta quizá en donde vivir, como lo son cuevas, viviendas construidas con piedras, bambú y hoja de palma, y en general de cualquier material que la naturaleza le brinde.

En consecuencia de lo anterior, el acceso a un servicio público es una ilusión, ya que en la realidad, estas personas que habitan en lo que el INEGI clasifica como "caseríos dispersos", tienen que pagar por los servicios que deseen tener, como es el caso de San Miguel Calteplantla, Municipio de Tecozautla en el Estado Hidalgo, en donde en una comunidad formada por 10 casitas dispersas hechas de piedra no tienen acceso al servicio de la luz, toda vez que tienen que comprar los postes de luz que se necesiten del generador más cercano a su vivienda, mismos que tienen un costo de \$10,000.00 cada uno, además de pagar la jornada de la gente que va a instalar dicho servicio.

"Casi todo lo que ganan se les va en comer cada vez menos. La mayoría no ha terminado la primaria aunque, en ese enorme contingente, son menos los analfabetos, muchos de los cuales tienen que salir a completar sus ingresos; hay también los que migran a las ciudades y se ocupan en actividades eventuales o en el servicio doméstico. La pobreza extrema anda en los límites de un salario mínimo o menos."<sup>80</sup>

<sup>77</sup> Op. Cit. p. 276

<sup>78</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA; Manual del Entrevistador del Cuestionario Básico XII CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2000. Ed. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México 1999, p. 16

<sup>79</sup> GOMEZJARA, Francisco A., Op. Cit. p. 277

<sup>80</sup> CAMPOS DE GONZALEZ PEDRERO, Julieta, ¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela de la Nación, 3ª reimpresión, Ed. Aguilar Nuevo Siglo, México 1996, p. 88

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

"En las comunidades rurales por regla general, su producción está destinada a satisfacer las necesidades inmediatas".<sup>81</sup> Para los pobres en extremo, su "producción" se basa en la crianza o caza de animales y de la cosecha de maíz, arroz y frijol, además de los árboles frutales de temporada; Lo anterior de acuerdo al área geográfica en la que se encuentren esas pequeñas entidades de población.

Los jornaleros agrícolas, que son aproximadamente entre 2.7 y 3.4 millones<sup>82</sup>, tienen como fuente primaria de sus riquezas a la tierra, misma que se ve afectada por el poder de la naturaleza, manifestado en: sequías, heladas e inundaciones, quedando en completo desamparo económico y alimenticio.

"Viven entre los límites de un modesto pasar y penuria,"<sup>83</sup> con "usos y costumbres que son definidos y estables e integrados entre sí."<sup>84</sup>

Ante "la estratificación social, o las clases sociales en la vida rural, que son más estables,"<sup>85</sup> los pobres en extremo se ven afectados por la cultura que les ha sido heredada, y se mantienen en esa situación, porque "nacieron en ella, ahí se criaron y continuarán viviéndola toda su vida"<sup>86</sup>.

La mayoría de los pobres en extremo no saben leer, ni escribir. En la vida rural "la cultura es escasa y reducida a un número pequeño de personas, en estas localidades no existen museos, cines, espectáculos culturales, la prensa es reducida y de mala calidad"<sup>87</sup>. Los maestros encargados de la educación, carecen del conocimiento suficiente para poder impartirlo correctamente, a los pocos alumnos que asisten a la escuela. En pocas palabras, carecen de educación y cultura, y ello les

<sup>81</sup> GOMEZJARA, Francisco A.; Op.Cit., p. 277.

<sup>82</sup> SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL; Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de los Programas de los Fondos del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000. "Diario Oficial de la Federación", (México, 15 de febrero de 2000, Sexta Sección. Tomo DLVII. No. 11) p. 12.

<sup>83</sup> Ibidem

<sup>84</sup> Op. C4, p. 278.

<sup>85</sup> Ibidem.

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> Op. C4, p. 279.

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

impide abrir su visión para que tanto hombres como mujeres dejen de ser conformistas, flojos, comodinos e indiferentes. Además del machismo marcado que efectúan los hombres y sufren las mujeres.

"Cada individuo se mueve dentro de círculos colectivos relativamente fijos en los cuales lo han colocado sus relaciones familiares, su vecindad y la tradición, en donde tienen pocas alternativas para vivir".<sup>88</sup> "En el seno de la familia, se desarrolla la educación de los hijos, además los padres resuelven la profesión sin consultarles a ellos".<sup>89</sup> En estos lugares de cultura y tradiciones arraigadas, la pobreza extrema es un modo de vida. Sin embargo, no todos son así, ya que existen aquellos que desean superarse y que tienen esa visión de progreso.

Se enfrentan a "epidemias, endemias y las infecciones que causan elevados índices de mortalidad debido a la falta de conocimientos sanitarios, de higiene, de alimentación suficiente y de medicamentos efectivos".<sup>90</sup> Así como de una debida atención médica y de una carencia de Centros de Salud cercanos, que causa un alto índice de natalidad en el campo, que en realidad es lo único que conserva la existencia de la población rural, y en el mejor de los casos sobrevivir con medicina herbolaria, creencias y rituales.

Debido a que su "trabajo depende de su ritmo personal"<sup>91</sup>, los pequeños trabajos que llegaren a tener como albañiles, fumigadores, recolectores de granos, etcétera, los realizan cuando el sol sale y terminan antes de que se oculte; están condicionados a la naturaleza, (lluvia, aire, sol) por lo que no están afectados por el stress, contaminación, etcétera, como sucede en la ciudad. "La medición del tiempo diario y de la edad no importan".<sup>92</sup>

---

<sup>88</sup> Ibidem

<sup>89</sup> Op. Cit., p. 262.

<sup>90</sup> Op. Cit. p. 260.

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> Ibidem.

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

Las personas que viven en pobreza extrema "venden sus productos más baratos que el costo real de producción; una mano de obra temporal y barata a la agricultura 'moderna', industria, comercio y otros servicios de las áreas circunvecinas; compran bienes de consumo a precios mucho más elevados que los existentes en las zonas urbanas; y finalmente, pagan altas tasas de interés al capital usuario".<sup>93</sup>

La pobreza rural es un obstáculo al desarrollo de las naciones y una causa del abandono del campo por los campesinos, además de ser el estandarte de toda campaña electoral y del que después se olvidan, candidatos triunfadores y candidatos derrotados.

Desempleo, baja remuneración en los trabajos del campo, descapitalización, altos costos en el consumo, falta de vías de comunicación apropiadas, monopolios, caciquismo, corrupción, falta de capacitación y tecnología, ignorancia, desatención, manipulación, represión, desinterés de las autoridades, crisis económicas, manipulación de la producción, ausencia de créditos reales al campo, burocracia rural, reforma agraria e incumplimiento a los derechos y obligaciones de los campesinos son algunas causas que mantienen la pobreza extrema campesina, la pobreza extrema rural.

#### 1.2.3.2.2. Pobreza Extrema Urbana.

Se desarrolla en "entidades de gran población,"<sup>94</sup> "con una gran aglomeración de personas en los centros urbanos".<sup>95</sup> El INEGI considera a una localidad urbana como tal, cuando tiene "más de 2500 habitantes".<sup>96</sup>

La magnitud de la población en estas localidades, hacen que surjan problemas que hacen difícil la estadía y sobre todo para aquellos que están en mayor desventaja.

---

<sup>93</sup> Op. Cit., p. 272

<sup>94</sup> Op. Cit., p. 276

<sup>95</sup> Ibidem

<sup>96</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. Op. Cit. p. 16

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

Las personas que viven en comunidades rurales, se ven seducidos para inmigrar ante las grandes atracciones que ofrece la ciudad, para mejorar su nivel de vida y dejar atrás su pobreza rural, desconocen muchos de ellos que con menor capacidad de lectura y escritura es más difícil la lucha por sobrevivir en la ciudad y para sobrellevar el impacto que el cambio de forma de vida trae consigo, inclusive desconocen que gran porcentaje de ellos se incorpora a la pobreza extrema urbana.

En efecto, sus viviendas son de cartón, lámina de cartón o de asbesto, en la calle, arriba de un árbol, en el metro, en el parque, etcétera. Las viviendas que llegan a tener una estructura, carecen de servicios públicos y se encuentran en las denominadas zonas de alto riesgo, o bien, se convierten en invasores de predios aparentemente sin dueño.

Luchan todos los días por sobrevivir y encontrar un empleo fijo, se enfrentan ante una sociedad en donde "el intercambio y el comercio, ni produce todo lo que necesita para vivir, ni consume todo lo que produce".<sup>97</sup>

Aquí ya no los castiga el abuelo o el padre, sino el Gobierno y en esta situación, la mayoría de ellos caen en la delincuencia y prostitución, debido a su ignorancia y las limitaciones que tienen para cubrir sus necesidades de orden menor.

Ante la "movilidad social que existe", se enfrentan a la competitividad, que reduce más sus oportunidades de mejorar su nivel de vida.

Sufren "enfermedades derivadas de los ajustes nerviosos, llamados por lo común estados de angustia; así como a los padecimientos cardiovasculares, diabetes, espasmos y úlceras gastrointestinales"<sup>98</sup>, desnutrición, anemias. El aire viciado y el polvo, los ruidos, la inseguridad, influyen, además de que "el hombre se automatiza, a la par que se despersonaliza".<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> GOMEZJARA, Francisco A.; Op. Cit., p. 277.

<sup>98</sup> Op. Cit., p. 280.

<sup>99</sup> Ibidem.



CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

Existen más centros de salud, pero no en todos los atienden y debido a que es un servicio "gratuito", la atención es deficiente.

Las personas que emigran a las grandes ciudades, tienen como motivación un mejor nivel de vida, la necesidad de encontrar un trabajo remunerado. Sus familiares en la mayoría de los casos, son los intermediarios. Los inmigrantes se van del campo sin importarles las carencias con las que se van a encontrar, sólo pensando en que no perderán nada y que con "suerte" podrán mejorar sin tomar en cuenta que se enfrentaran a una cultura heterogénea, de relaciones principalmente impersonales, en donde "la gente trabaja en las llamadas ocupaciones administrativas, secundarias y terciarias: la industria, servicios públicos, la administración, las profesiones liberales. . ."100; que sólo trae como consecuencia el que viva una situación de desempleo, trabajos temporales, por no contar con la capacitación adecuada para el trabajo calificado y por tanto ser incompetente, o enfrentarse a la competitividad, explotación y crisis económicas. Lo anterior son factores y condiciones para que los inmigrantes del campo permanezcan en la pobreza extrema.

Algunos de los factores que reconocen la emigración del campo a la ciudad son: la ignorancia, desorientación, incomunicación, desatención, desinformación, manipulación, carestía, descapitalización, discriminación, explotación, pobreza, y la necesidad de vivir en forma digna.

"Las gentes de la ciudad que están distantes de la naturaleza así como el carácter de sus ocupaciones, las lleva a conceder mayor importancia a otros aspectos de la vida, como el consumo incesante o a darse cuenta que hay diferentes fuentes de riqueza aparte de la tierra".101

Los pobres en extremo rurales, están acostumbrados a tener una infinidad de tareas, que les permita tener un ingreso o para sobrevivir, como lo es el sembrar, abonar, recolectar, conseguir crédito, construir su casa, tejer, producir instrumentos de trabajo, etcétera, al llegar a la ciudad sus

---

<sup>100</sup> Op. Cit. p. 276

<sup>101</sup> *Ibidem*.

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

actividades se reducen, si tienen la suerte, a un solo trabajo que forma parte especializadísima de la producción social total. La vida urbana es más compleja, que la rural.

La pobreza extrema urbana, tiene su origen en las mismas ciudades, que concretamente, es consecuencia de la desorganización política, económica y social; desempleo, explotación, falta de productividad, dependencia económica, desaprovechamiento de los recursos, falta de canalización de la educación, burocracia, corrupción, desinformación, manipulación social, ausencia de capacitación real, crisis internacional, manipulación del comercio internacional y nacional, así como la corrupción e ineficacia que existe en la administración pública, son algunas de las razones que permiten la existencia de la pobreza urbana.

\*Alrededor de 15 millones se la van pasando, con ingresos entre dos y cinco salarios mínimos. Son artesanos, empleados de oficina o de comercios, obreros, choferes. Con ellos se cierra lo que alguien ha llamado 'el primer círculo de la miseria urbana'\*.<sup>102</sup> "Después de cuatro décadas de crecimiento sostenido, poco más de 10 millones constituyen las clases medias, con más de cinco salarios mínimos: unos 6 millones oscilan entre los 5 y los 9, y otros 4 se ubican en un estrato bastante acomodado, recibiendo entre 10 y 19 salarios mínimos".<sup>103</sup> "En el escalón más cercano a la cima, alrededor de 4 millones y medio de personas ganarían 20 veces, o más, ese salario. Por encima de esos ejecutivos, profesionales y altos funcionarios está la verdadera cima de la pirámide con aquellos contadísimos, que ocupan las columnas de *Forbes* y *Fortune* y son, como diría Carlos Fuentes, "los privilegiados del reino de la tuna".<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> CAMPOS, Julieta, Op. Cit. p. 88.

<sup>103</sup> HERNANDEZ LAOS, Enrique: Crecimiento Económico y Pobreza en México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992, pp. 11-12.

<sup>104</sup> CAMPOS, Julieta, Op. Cit. p. 88.

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

### 1.2.3.3. MEDICIÓN DE LA POBREZA EXTREMA, DE ACUERDO A LA BASE METODOLÓGICA QUE SE UTILICE.

Respecto a la magnitud de la pobreza extrema, es posible establecer diferentes métodos para estimarla y medirla, para analizar sus impactos y para conocer sus diferencias.

"Uno de los prerrequisitos para avanzar en la solución de uno de los más graves problemas del México de fin de siglo es su reconocimiento. A los mexicanos no se les ha informado de esto con verdadera responsabilidad, incluso durante el sexenio pasado, se nos anunció que la pobreza había disminuido, pero la realidad dio el *mentís* a este triunfalismo. Poco tiempo después de ese informe, la pobreza se asomaba en el sureste del país y se colocaba en el centro de la opinión pública".<sup>105</sup> Por ello es difícil de creer que el sexenio Zedillista fuera la excepción y más aún, que nuestro actual presidente logre erradicarla.

La definición de pobreza extrema, tiene mucho que ver con la manera de medirla, es decir, la pobreza extrema está en función de lo que el investigador considera como lo básico y lo mínimo de lo básico, aplicado a su método e interpretación.

En el cuadro 2 se observa claramente que no existen resultados homogéneos en la medición de la pobreza extrema, lo que la hace muy relativa y sujeta a factores de modo, tiempo y lugar, para su medición e interpretación.

Sólo se pretende con este cuadro, hacer énfasis en la diversidad de métodos e interpretaciones que existen para el análisis de la pobreza extrema en México.

---

<sup>105</sup> RUIZ GUTIERREZ, Ernesto, *La Pobreza en el México de Fin de Siglo*. "Revista del Senado de la República", Octubre-Diciembre (México, Volumen 2: 1996 No. 5) p. 118.

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

**Cuadro 2**  
**INTERPRETACIONES Y MÉTODOS PARA MEDIR LA POBREZA EXTREMA EN MÉXICO**  
1996

|                         | POBREZA TOTAL | POBREZA EXTREMA | MÉTODO DE CÁLCULO |
|-------------------------|---------------|-----------------|-------------------|
| CEPAL-INEGI             | 44%           | 16%             | E. PROPIA         |
| DE VAL, ENRIQUE         | 44%           | 24%             | N. D.             |
| HERNÁNDEZ LAOS, ENRIQUE | 60%           | 25%             | CNSB              |
| LEVY, SANTIAGO          | N. D.         | 19%             | ENIGH 1984 a 1990 |
| PRONASOL                | 50.90%        | 21.30%          | 2.5 SAL. MIN.     |

**Fuentes:**

CEPAL-INEGI, estudio publicado en 1993, días previos al quinto informe de gobierno de CSG.

De Val, Enrique en *La Jornada*, martes 25 de junio de 1996.

Hernández Laos, Enrique en *Crecimiento económico y pobreza en México*, 1992.

Levy, Santiago, *La pobreza en México*, ITAM, 1994.

PRONASOL, documentos del Consejo Consultivo, 1993

Sin embargo, en términos generales las formas más socorridas para evaluar las condiciones de pobreza extrema de los hogares son dos: el método de NBI y el método de LP.

Con el primero, se determina, a partir de "información censal o de encuestas, si los ocupantes de los hogares satisfacen o no los requisitos considerados como básicos en materia de alimentación, educación, salud y/o vivienda."<sup>106</sup>

"El método de LP, o enfoque indirecto, consiste en principio en los siguientes pasos: 1) definición de las necesidades básicas y de sus componentes 2) definición de una CNSE para cada hogar 3) cálculo del costo de la CNSE que se constituye en la línea de pobreza 4) comparación de la línea de la pobreza con el ingreso del hogar (o consumo) y 5) clasificación de todos los hogares cuyo ingreso (o

<sup>106</sup> HERNÁNDEZ LAOS, Enrique, *Nota sobre la incidencia de la Pobreza y de la Pobreza Extrema en México*, "Foro Internacional", (México, Enero-Marzo, Volumen XXXI 1999, No 3 (123), Ed El Colegio de México) p. 483

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

consumo) es menor que la línea de pobreza, como pobres. Cualquier hogar que no tenga acceso a una Canasta básica de satisfactores, debe ser considerado como un hogar en condiciones de pobreza".<sup>107</sup>

Además de tener un método, se deben tener definidos los conceptos de estudio y medición, por lo que "un pobre de un pobre extremo se detecta porque, el primero es relativamente pobre, mientras que el segundo lo es absolutamente. Esto es, mientras que el pobre extremo no tiene lo mínimo de lo básico (lo que sea que estos quiere decir), el pobre sí lo tiene, pero en comparación con el resto de la población no tiene ciertos bienes que, para el nivel de desarrollo del país en el que habita, se podrían clasificar como de 'primera necesidad' ".<sup>108</sup>

En México, el INEGI de 1984 a 1992, realizó un estudio de los niveles de pobreza y de la distribución de ingreso, al través de las ENIGH's, mismas que determinaron la línea de la pobreza extrema de la siguiente manera: "se determinan primeramente los precios por cada 100 grs. de todos y cada uno de los alimentos incluidos en la canasta, utilizando para ese efecto los precios unitarios que los hogares reportaron haber pagado durante el periodo de referencia de la encuesta. Luego, haciendo uso de esta información y del contenido físico de la canasta, se determinó el costo diario por persona del conjunto de la dieta básica. Este costo, multiplicado por treinta constituye el valor mensual de la canasta básica alimentaria que se considera como línea de indigencia o de pobreza extrema. Si este valor se multiplica por el total de miembros en el hogar, se determinará el mínimo de ingresos que debe disponer ese hogar para garantizar a sus ocupantes el acceso a una dieta variada y de buena calidad nutricional, así como a la satisfacción del conjunto de sus necesidades básicas. A pesar de que el hogar disponga de los recursos mínimos necesarios para comprar la canasta normativa, no es posible garantizar que esté exento de riesgos nutricionales. Para las áreas urbanas se estima una línea igual al doble de la canasta alimentaria (que equivale a un coeficiente de Engel [proporción del gasto dedicado a alimentos] de 50%), como presupuesto mínimo necesario para que los miembros del hogar

<sup>107</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS; *Desarrollo sin Pobreza. II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe*, Ed Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Quito, Noviembre 20-23, 1990, Bogotá 1990, p. 39.

<sup>108</sup> LEVY, Santiago, *La pobreza extrema en México, una propuesta de política*, "Estudios Económicos" (México, Enero-Junio de 1991, Volumen 6, No. 1, Ed. El Colegio de México) p. 49.

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

tengan acceso a la satisfacción de las necesidades alimentaria y no alimentarias. Así los hogares que tienen un ingreso superior a este valor satisfacen todas sus necesidades básicas, y aquellos cuyos ingresos no les alcanzan para adquirir la canasta alimentaria se encuentran en situación de extrema pobreza. En el caso rural, la línea de indigencia se multiplica por el factor 1.75, considerando en este caso, que los gastos no alimentarios representan el 75% del valor del presupuesto que utilizan los hogares para su alimentación".<sup>109</sup>

El esfuerzo gubernamental más consistente que se realizó para medir la pobreza, "se formula hacia principios de los 80 y se expresó en la *Colección de Textos sobre Mínimos de Bienestar*, que publicó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados".<sup>110</sup>

Desde el punto de vista del especialista Santiago Levy, el índice Foster-Greer-Thorbecke, formulado por estos autores hacia 1984, incorpora las dos preocupaciones, que en el sexenio Zedillista uno de los especialistas del régimen en la materia señala que: "Un índice de pobreza debe satisfacer dos axiomas deseables. Primero, monotonicidad: una reducción en el ingreso de un hogar pobre, *ceteris paribus*, aumentar el índice de pobreza. Segundo, *transferencia*; una transferencia pura de ingreso de un hogar pobre a cualquier otro hogar con mejores condiciones debe, *ceteris paribus*, incrementar el índice de pobreza. El índice se define como:

$$P(\alpha, z) = 1/n \sum_{i=1}^q (g_i / z)^\alpha ; \alpha \geq 0^{111}$$

i = 1

Donde  $g_i = \max [ (z - y_i), 0 ]$  es la brecha de pobreza del *i*-ésimo individuo y *q* es el número de individuos para los cuales  $g_i > 0$ . El parámetro ( $\alpha$ ) mide la aversión social a la pobreza; al incrementarse ( $\alpha$ ) se atribuye mayor peso a la brecha de pobreza de los individuos más pobres".<sup>112</sup>

<sup>109</sup> ONU-CEPAL-INEGI; *Magnitud y Evolución de la Pobreza en México 1984-1992. Informe Metodológico*. ONU-CEPAL, INEGI, Ed INEGI, México, Diciembre de 1993, p. 54-56

<sup>110</sup> RUIZ GUTIERREZ, Ernesto, Op. Cit. p. 119.

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> LEVY, Santiago; *La pobreza en México. Causas y Políticas para Combatirla*. "Estudios Económicos", (México, Enero-Julio de 1991 Vol. 6: No. 1), ITAM-FCE, El Colegio de México, p. 47

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

"Este modelo es el que hoy se practica en México para la aplicación del ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación, por la Secretaría de Desarrollo Social y es el mismo que apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación durante el mes de enero de 1996, el cual sirvió para que después de la aplicación de las fórmulas FGT e ir (Foster-Greer-thorbecke e índice de rezagos) se distribuyesen el 65 por ciento de 11,000 millones de pesos a los gobiernos de los Estados".<sup>113</sup>

Cuando la disponibilidad de información en la distribución de las aportaciones Federales del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, no permita la aplicación de la fórmula a que se refiere el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, los Estados utilizaran las variables siguientes:

**R1=** Población ocupada del municipio que no percibe ingresos o que éstos son hasta de dos salarios mínimos, entre la población ocupada del Estado en la misma condición.

**R2=** Población municipal que no sabe leer y escribir a partir de los quince años, respecto de la población del Estado en igual condición.

**R3=** Población municipal que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población Estatal sin el mismo tipo de servicio.

**R4=** Población municipal que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición".<sup>114</sup>

Lo anterior se expresa algebraicamente como una suma ponderada que representa IMP:

$$IMPI = Ri1\beta1 + Ri2\beta + Ri3\beta3 + Ri4\beta4$$

<sup>113</sup> RUIZ GUTIÉRREZ, Ernesto, Op Cit p 119.

<sup>114</sup> SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL; Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer las variables y fuentes de información para apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas de distribución entre los municipios de las aportaciones federales previstas en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999. "Diario Oficial de la Federación" (México D.F., Tomo DXLIV, 15 de enero de 1999 No. 10) p. 3.

**CAPITULO I**  
**MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

Donde:

$R_{i1}, \dots, 4.$  = Rezago asociado a cada una de las cuatro necesidades básicas consideradas por el IMP en el  $i$ -ésimo municipio con respecto al rezago estatal en esa misma necesidad.

$\beta_{1, \dots, 4.}$  = Ponderador cuyo valor es 0.25 en cada uno de los rezagos.

Una vez estimado el  $IMP_i$  para todos los municipios del estado se suman y se calcula su distribución porcentual multiplicando cada valor índice por cien. La distribución resultante se aplica al techo financiero del Fondo para la Infraestructura Social Municipal asignado al Estado para obtener el monto que le corresponde a cada municipio.

Para el cálculo de la fórmula descrita, se debe recurrir a la información elaborada por el INEGI, para cada Estado, contenido en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3**

**INFORMACIÓN ELABORADA POR EL INEGI PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LAS APORTACIONES FEDERALES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL.**

| Necesidad           | Variable y Fuente   |
|---------------------|---|
| Ingreso por trabajo | Población ocupada por municipio, sexo y sector de actividad según grupos de ingreso, de los Resultados Definitivos. Tabulados Básicos del XI Censo general de Población y Vivienda de 1990.               |
| Educación           | Población de 15 años y más por municipio y grupos quinquenales de edad según condición de alfabetismo y sexo, de la enumeración del Censo de Población y Vivienda 1995.                                   |
| Drenaje             | Ocupantes den viviendas particulares por municipio, disponibilidad de energía eléctrica y agua entubada según disponibilidad y tipo de drenaje, de la enumeración del Censo de Población y vivienda 1995. |
| Electricidad        | Ocupantes en viviendas particulares por municipio, disponibilidad de energía eléctrica y agua entubada según disponibilidad y tipo de drenaje, de la Enumeración del Censo de Población y Vivienda 1995.  |



CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

Para los estados con municipios de reciente creación, no registrados por el INEGI en el XI Censo de Población y Vivienda de 1990 o en el Censo de Población y Vivienda de 1995, se deberá efectuar la estimación de sus indicadores a partir de las localidades o áreas geoestadísticas básicas que les corresponden".<sup>115</sup> \*

### 1.3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

La Planeación, es el elemento fundamental para que el Plan Nacional de Desarrollo pueda existir, por lo que es necesario tener muy en claro que es la planeación. De este modo, en lato sensu, el término de **planeación**, "es la acción de planear"<sup>116</sup>, por lo que **planeación es la acción de "hacer proyectos"**.<sup>117</sup>

Además de que la Ley de Planeación en su segundo artículo, establece que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A su vez, "la técnica de actuación y de intervención, que es la planeación, está sometida a una serie de condicionamientos ideológicos, por lo que se puede clasificar de acuerdo a criterios de aplicación en: imperativa o compulsiva, indicativa o flexible y democrática".<sup>118</sup>

La clase de Planeación que existe en la idiosincrasia mexicana es la **planeación democrática**, que "es un nuevo tipo de planeación basado en la redistribución del gasto público y de los niveles de servicios públicos entre las distintas instancias territoriales y mantenimiento de la función de estabilidad económica a cargo de las autoridades centrales.

<sup>115</sup> Op. Cit., p.4 "Cabe señalar, que el método empleado por el INEGI, no es certero desde el levantamiento de la información hasta su procesamiento, ya que las personas encargadas del levantamiento no están capacitadas para ello

<sup>116</sup> Pequeño Larousse Ilustrado. Op. Cit. p. 811

<sup>117</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA; Op. Cit. p. 1072.

<sup>118</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2ª ed. Ed Porrúa, México, 1993, p. 819.

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

De esta forma, a través de una programación del gasto público pueden atenderse necesidades colectivas, desarrollo regional y una mejor distribución de la renta, con mayor satisfacción y procedimientos democráticos".<sup>119</sup>

"En los sistemas federales, la planificación está al servicio del presupuesto y de sus técnicas de distribución".<sup>120</sup>

"Mediante el llamado '**Sistema Nacional de Planeación Democrática**' se han de llevar a cabo las acciones relacionadas con el Plan en lo concerniente a su preparación, formulación instrumentación control, actualización y evaluación. Dicho sistema estará integrado por las unidades administrativas que tengan a su cargo los asuntos relativos a la Planeación dentro de cada Secretaría, Departamento o Paraestatal, además permitirá la participación de los distintos grupos sociales en esa actividad, y será coordinado por" <sup>121</sup> la SHCP, a la que le compete aplicar la ley de la materia.

Dentro de los medios locales encargados de la Planeación son de citarse los comités estatales de planeación para el desarrollo, los cuales vinieron a sustituir, el 13 de febrero de 1981, a los comités promotores de desarrollo socioeconómico (éstos eran órganos federales creados a partir de 1971, los de 1981 son entes locales).

Mediante los CUC, la Federación y las Entidades Federativas deciden emprender acciones conjuntas, las cuales se conforman a los objetivos y las medidas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo.

La Ley reglamentaria del artículo 26 Constitucional (Ley de Planeación) en su artículo 3º nos establece que la **Planeación Nacional de Desarrollo**, es la ordenación racional y sistemática de acciones que, sobre la base del ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad

---

<sup>119</sup> Op. Cit. , p.821.

<sup>120</sup> Ibidem

<sup>121</sup> Ibidem.

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen

La Ley de Planeación reserva el término *Plan*, para el Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 21 de la mencionada Ley.

El Plan determinará los objetivos, las metas, estrategias y prioridades del desarrollo del país, tendrá previsiones sobre los recursos que se destinarán a sus objetivos; fijará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá la política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones estarán referidas de manera general a la actividad económica y social y regirá el contenido de los programas.

### 1.3.1. Características del Plan Nacional de Desarrollo.

Para el Profesor Rafael I. Martínez Morales<sup>122</sup>, las características del Plan son:

- a) **Temporal:** Se elaborará en los primeros seis meses del sexenio presidencial (por lo que es casi quinquenal) y cesará su vigencia al concluir el periodo constitucional en que se haya aprobado. Es una previsión a mediano plazo.
- b) **Obligatorio.** Su elaboración, aplicación, control y evaluación no son discrecionales, sino que tiene que efectuarse por la Administración Pública Federal.
- c) **Publicable.** Debe ser dado a conocer por medio del Diario Oficial y de los órganos locales.
- d) **Evaluable.** Deberá existir un procedimiento que permita verificar su aplicación y que califique resultados.

---

<sup>122</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I., Op Ct p 34

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

- e) **Rectificable.** Durante su vigencia, podrán corregirse los objetivos, las políticas y las metas de acuerdo con circunstancias supervenientes a su inicial aprobación.
  
- f) **Susceptible de Observaciones Parlamentarias.** El Plan, sus resultados y adecuaciones deben ser informados al Congreso de la Unión, mismo que hará los comentarios que juzgue pertinentes.

### 1.3.2. Tipos de Programas.

En su definición más sencilla, un **programa** es "un proyecto determinado, una exposición que fija la línea de conducta que ha de seguirse".<sup>123</sup> De esta manera, un programa expone las líneas de conducta que han de seguirse, con diversas vertientes del Plan llevadas al detalle y que de acuerdo a la Ley de Planeación en sus artículos 23,24,25 y 26, respectivamente, pueden ser:

- a) **Programas sectoriales:** se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, las prioridades y las políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán estimaciones de recursos y determinaciones acerca de los instrumentos y los responsables de su ejecución.
  
- b) **Programas institucionales** que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.
  
- c) **Programas regionales** se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión rebase el ámbito territorial-político de una entidad federada. Estos deben ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República, por parte de la SHCP.

---

<sup>123</sup> Pequeño Larousse Ilustrado, Op Cit., p. 842

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

- d) **Programas especiales** se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, establecidas en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

### 1.3.3. Política Social.

La Política social, tiene como "objetivo compensar las desigualdades económicas y sociales entre los individuos; sin embargo, para que dicha política sea efectiva y eficiente, lo inmediato es determinar a quién y en qué medida hay que compensar".<sup>124</sup>

Para incrementar la riqueza material del país, el Plan, necesita de dos tipos de políticas a seguir: la económica y la social. Aunque en la política económica, independientemente de su efectividad, ningún político prescinde en sus actividades, de la idea de la planeación del desarrollo, transformada en algunas ocasiones, en metáforas que sirven a la justificación de intereses ajenos al bien común. La planeación económica es un instrumento para racionalizar las responsabilidades de las decisiones económicas, sociales y políticas.

Como efecto de la introducción de la programación económica en la acción política, las autoridades han puesto en marcha numerosos programas apoyados en un previo análisis del comportamiento global de los procesos de producción y distribución de la riqueza, teniendo en cuenta sus numerosas interrelaciones y a la vez las probables contradicciones de los factores decisivos en las situaciones concretas.

La visión general de los problemas del desarrollo se expresa, siempre con más frecuencia, en los modelos económicos, que pueden alcanzar diversos grados de exactitud, desde la relativa precisión de un conjunto de declaraciones, de propósitos y metas, hasta la rigurosa presentación de un modelo traducido a los términos de la matriz algebraica.

---

<sup>124</sup> BARRON, Luis Guillermo Trejo, Op C4. p 149

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

El tiempo ha descubierto la urgencia de ligar las actividades del desarrollo económico a una finalidad social. El desarrollo económico carece de sentido si se le considera como una tarea en si misma, sin importar el significado humano. Los hombres desean planear el desarrollo material de su comunidad para alcanzar, en los plazos más breves, el bien colectivo, la abundancia y la tranquilidad.

Pero esta meta general del desarrollo, que nadie objeta, requiere a su vez el desenvolvimiento concreto de la historia, de una planeación social orientada por dos motivos esenciales. La primera, consistirá en ligar las posibilidades del bienestar con las características y perspectivas del desarrollo económico, y la segunda buscaría alcanzar con base de los recursos materiales y humanos disponibles, el máximo de productividad social. La programación social aparece, en estos asuntos, como un segundo instrumento para la ejecución de una política acertada, provechosa y justa.

La política social, tiene como "objetivo compensar las desigualdades económicas y sociales entre los individuos; sin embargo, para que dicha política sea efectiva y eficiente, lo inmediato es determinar a quién y en qué medida hay que compensar".<sup>125</sup>

Las diferencias que se dan entre la planeación económica y social son las siguientes:

- La planeación económica busca en los niveles sectoriales o globales, "un racional y eficiente aprovechamiento de los recursos naturales y humanos para obtener la mayor productividad; en cambio, la planeación social tendría como objeto mejorar las condiciones sociales que estipulan el aprovechamiento de la estructura económico-social".<sup>126</sup>
- La planeación económica está relacionada con el desarrollo de la producción de bienes y servicios, y la social con el desenvolvimiento del mismo productor, de los aspectos positivos del grupo y de la situación y circunstancias del trabajo.

---

<sup>125</sup> BARRON, Luis, Guillermo Trejo; Op. Cit. p. 149.

<sup>126</sup> WILSON, Alan Geoffrey; Geografía y planeamiento urbano y regional. Ed. Oikos, Barcelona, p. 315

CAPITULO I  
MARCO TEORICO CONCEPTUAL

---

- La programación económica desarrolla los recursos materiales utilizando los humanos, y la social estipula el factor humano usando los recursos materiales.
- El planeador de la economía, estima una escala de producción con base en los recursos humanos existentes y considerando su desarrollo dentro del periodo de preparación del Plan.
- El planeador social toma en cuenta los requerimientos del desarrollo económico, y de acuerdo con ellos, programa para el desarrollo de los factores humanos: el primero formula planes para la inversión material y el segundo para la inversión humana. En consecuencia, el problema del desarrollo económico y social balanceado se transforma, hasta cierto punto, en un problema de desarrollo equilibrado entre los recursos humanos y materiales.
- La planeación económica y social difieren, desde otro ángulo, por ser distintas necesidades de satisfacer, la última finalidad de la planeación económica es la de cubrir, con un mínimo costo, las urgencias materiales y en cambio, la planeación social intenta satisfacer necesidades no materiales que, por su naturaleza, están íntimamente ligadas a la personalidad humana.
- Mientras que el desarrollo económico planeado contempla la producción en valores cuantitativos, el desarrollo social implica la promoción de valores inconmensurables, como la protección a la vejez, la seguridad social, de derecho al empleo, la educación, etc.
- Los planes económicos incluyen los cálculos de la inversión para la producción de bienes y servicios y es posible establecer una clara relación entre los costos y los beneficios porque se trata de elementos medibles en función de los precios de mercado que, en el caso, funcionan como un denominador común; En estas condiciones resulta posible determinar el grado de utilidad de la inversión como un factor para la evaluación de su necesidad y de las prioridades que deben corresponder a los programas. No sucede lo mismo al planeador social.

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

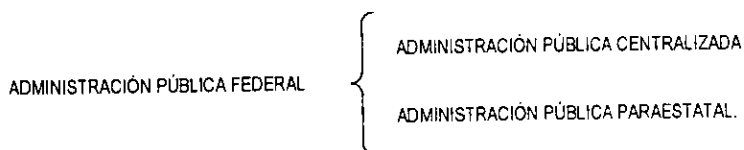
- La relación costo-beneficio encuentra dificultades en el cálculo de los beneficios sociales que en gran mayoría son incomensurables. Sus efectos productivos no pueden ser expresados en términos de moneda por la razón de que las utilidades de las inversiones sociales no son objeto de las transacciones normales del mercado.

#### 1.4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La creación y aplicación del Plan, le corresponde a la Administración Pública, que paradójicamente, es en donde surgen los inconvenientes para su real aplicación.

De este modo la Administración Pública, la define el Doctor Miguel Acosta Romero como la parte de los órganos del Estado que dependen directamente, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad Estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.

Para el ejercicio de sus funciones, la Administración Pública Federal se divide de la siguiente manera:



La anterior división, se realiza de acuerdo a lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

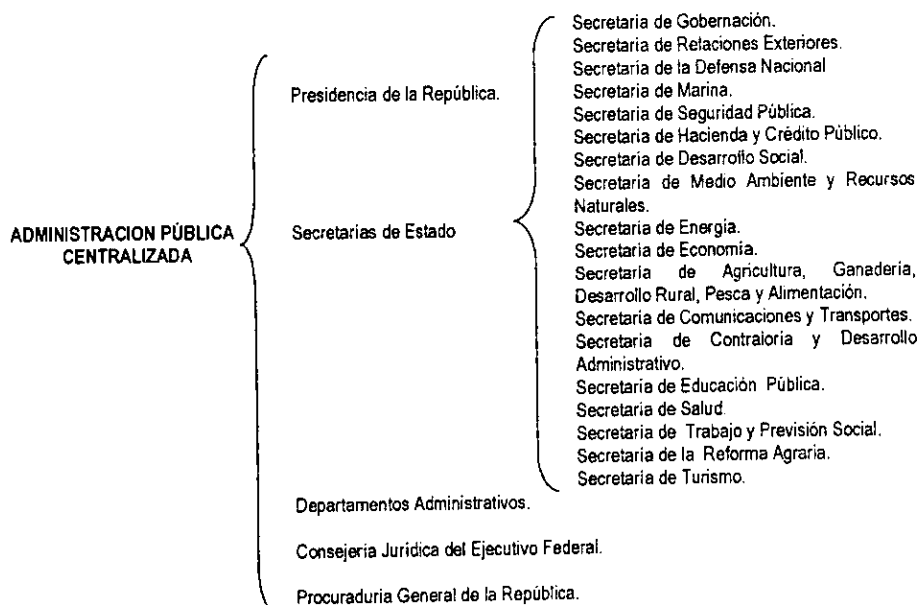


**CAPITULO I**  
**MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

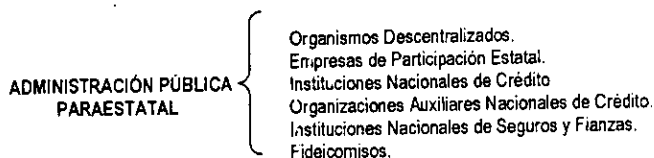
---

El Poder Ejecutivo de la Unión, en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo, que le son encomendados, colabora con las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, la Consejería Jurídica y la Procuraduría General de la República.

De esta manera, la Administración Pública Centralizada se encuentra integrada por:



En los términos de las disposiciones legales correspondientes, el Ejecutivo de la Unión, se auxilia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.



CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

Como lo establece el artículo 9º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

La Administración Pública, al ser estudiada "desde el punto de vista orgánico, se identifica con el poder Ejecutivo, además de todos los órganos o unidades administrativas que dependen de él. Orgánicamente se encuentra constituido por:

- a) Presidente de la República.
- b) Departamentos Administrativos.
- c) Órganos centralizados.
- d) Sociedades Mercantiles del Estado.
- e) Fideicomisos Públicos.
- f) Secretarías de Estado.
- g) Procuraduría General de la República.
- h) Empresas Públicas.
- i) Desconcentrados.

La Administración Pública local está constituida por el gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o de empresas estatales. Pueden afirmarse los mismos principios respecto del municipio, en cuanto al Ayuntamiento.

Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. **Administrar es realizar una serie de actos para conseguir los fines del Estado**.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo Parte General, Ed Porrúa, México, 1996, p 77

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

"Para realizar su actividad, la Administración Pública, cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración".<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo. Primer Curso, 11ª ed., Ed Porrúa, México, 1993, p.119

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

### CONCLUSIONES

El **Impacto Social**, es la afectación trascendente que repercute en un grupo de personas (pobres en extremo) que se encuentran organizadas, manteniendo relaciones sociales por las cuales cooperan para la realización de sus intereses principales, con continuidad y bajo un sistema o de estructura de normas que regulan sus acciones; compartiendo una cultura en común y perseverando una democracia.

La **Pobreza** es la condición de vida de una persona, familia o grupo determinado, que se encuentra por debajo del tipo de vida de la comunidad que se tome de referencia, viviendo con carencia para satisfacer sus necesidades de orden menor y de desarrollo humano, aunado al conjunto de oportunidades que les son negadas, a pesar de haber sido propuestas como normas válidas para todos; Por lo que tienen una condición de vida con un grado de bienestar precario.

Del concepto de pobreza, lo que integra a las "*necesidades de orden menor y desarrollo humano*" son el amor, la seguridad, el alimento, vivienda, calor, reposo y esparcimiento. En cuanto a "*lo necesario para el desarrollo humano*": una larga vida, salud, educación, empleo, creatividad, el disfrute

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por si mismo y por los demás, aceptación por parte de la sociedad.

Como lo afirman Agramonte, Malthus y Marx, el individuo que vive en condiciones de pobreza, se siente inseguro, por lo que manifiesta sentimientos de temor por no poder satisfacer sus deseos primordiales, creando un estado especial de ánimo, un pesimismo que lastra su acción, un grado de bienestar incierto y desconsolador. Otro sentimiento frecuente, es la infelicidad puesto que sus ingresos los gastan en atenciones de primera necesidad, considerando al esparcimiento un lujo. Estos sentimientos se agudizan en la pobreza extrema, negándose toda oportunidad de desarrollar su potencial humano.

Por *"conjunto de oportunidades que son negadas a un individuo o a un grupo, a pesar de haber sido propuestas como normas válidas para todos"*, son: a) La educación, en donde su carencia o deficiencia provocan ignorancia, incompetencia y abandono, así como la falta de una administración de sus ingresos económicos b) La falta de un trabajo o un trabajo mal remunerado con muchas horas de trabajo, implica dolor, miseria, mortificación en el trabajo, angustia, degradación mental, ignorancia, esclavitud, brutalidad, hambre, denigración del hombre al transformar sus principios humanos para trabajar por necesidad, como lo asevera Marx.

En consecuencia, de no poder satisfacer sus necesidades de orden menor, los pobres se enfrentan a los problemas de explotación, prostitución, drogadicción, alcoholismo, tabaquismo, desamparo, insalubridad, discriminación, marginación, indefensión, conformismo, violencia intrafamiliar, epidemias y enfermedades, que propician el rechazo de la sociedad y por su pobreza en sí.

**La Pobreza Extrema**, es la incapacidad de las mujeres, niños, indígenas, discapacitados, ancianos, refugiados, migrantes, hombres desempleados, para ni siquiera cubrir las necesidades alimentarias mínimas, por lo que tienen un grado de bienestar inferior al de los pobres. Carecen de los recursos suficientes para acceder a los bienes contenidos en una canasta básica que permite el

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

desempeño adecuado en sus actividades, caracterizándolos la ausencia de la conciencia de clase que los convierte en una masa informe e incoherentemente dirigida.

La canasta básica se encuentra integrada por: alimentos, bebidas, tabaco, ropa, calzado, accesorios, vivienda, muebles, aparatos y enseres domésticos, salud, cuidado personal, transporte, educación, esparcimiento, gasolina, automóvil, servicio de restaurante, electricidad, servicio telefónico, tortillas, bistec de res, pasajes de microbús o peseros, refrescos envasados, pasajes de autobuses urbanos y foráneos, servicio de cantina, leche pasteurizada, pollo en piezas, carne molida de res, servicio doméstico, servicio de lonchería, gas doméstico y huevo. Estos bienes, son los considerados como necesidades de orden menor en México, que desde mi punto de vista, son indicadores de las cosas más usuales en las que gasta un mexicano y no aquellas sin las cuales no se podría vivir, como lo es un automóvil, gasolina, refrescos envasados, servicio de restaurante, bistec de res, servicio de cantina, carne molida de res, servicio doméstico y el servicio de lonchería.

La diferencia entre pobreza y pobreza extrema es que en la última, los individuos que viven en esta condición, pasan hambres, en tanto que los pobres si comen todos los días y tienen cubiertas algunas de sus necesidades de orden menor.

Los factores que propician la pobreza extrema, son las enfermedades psicológicas como la depresión y la deficiencia mental; las deficiencias físicas como la sordomudez; las enfermedades hereditarias como la tuberculosis, la sífilis, las enfermedades del corazón y riñones; las enfermedades adquiridas como el tracoma, la tifoidea y el VIH; además de las enfermedades más costosas de larga duración, las cardiovasculares, la demencia, el cáncer, la diabetes mellitus y la hipertensión arterial.

Los problemas sociales y psicológicos, como la marginalidad, la desesperación, tristeza, angustia, sufrimiento, depresión, conformismo o inconformismo marginalidad, la desesperación, tristeza, angustia, sufrimiento, depresión, conformismo o inconformismo ante la vida, orgullo, odio, abstención, limitación, impotencia, lucha, autoestima baja, se materializan en la sociedad, con el alcoholismo y la violencia en su educación, en la familia y con la sociedad, además de la dependencia o

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

independencia, sentido escaso de la historia, vivir hacinados e incómodos, falta de privacidad, sentido gregario, vida sexual a temprana edad, uniones libres, matrimonios ilegales, abandono de madres e hijos, tendencia familiar maternalista, familias numerosas, autoritarismo, machismo, complejos, resignación, fatalismo, y prejuicios, los viven a diario por lo que es común y nada alarmante.

La falta de empleo hace que los pobres en extremo entren en un círculo vicioso: no hay trabajo, no hay dinero, no hay alimentación, no hay posibilidad de obtener un ingreso, causando la falta de fe.

Los factores económico-sociales, generados por la inequitativa distribución de la riqueza, se presenta en dos dimensiones, la propia de la ausencia de lo material, causada por la escasez del recurso económico y " la espiritual", que podría corresponder a la psicológica, en donde hay falta de los recursos humanos para salir adelante.

Los factores económicos influyen en que el pobre en extremo se, mantenga en una lucha diaria para sobrevivir, empleos y subempleos temporales, bajos salarios, diversidad de empleos no calificados, trabajo infantil, ausencia de ahorros, escasez de comida y dinero, adquisiciones de ropa y alimentos momentáneas, el empeñar prendas personales, acudir a préstamos entre sus conocidos, calzado y vestido de segunda mano, en el mejor de los casos, muebles que se encuentran en los basureros o que les llega a regalar alguien caritativo.

El factor cultural, en la mayoría de los casos es determinante en la condición de los pobres en extremo, ya que en la cultura van inmersos la totalidad de lo que aprenden los individuos en la sociedad, como una capacidad, hábito, forma de pensar, de actuar, de sentir, el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho y la costumbre. En suma, la cultura es lo que los miembros de una sociedad concreta aprenden de sus predecesores y contemporáneos en esa sociedad, y lo que le añaden o le modifican, de acuerdo con las cuales actúa la gente

Las personas en extrema pobreza se encuentran acostumbrados a su propio modo de vida, y generalmente no pueden concebir otro, por lo que para salir de esta situación. Aunque la dinámica

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

social exista, es un proceso muy lento en donde para cambiar esa cultura pasarán de dos a tres generaciones.

Uno de los factores Políticos o Estatales, que traen como consecuencia que las personas vivan en pobreza extrema, es una tributación que no es equitativa y proporcional, como lo son los impuestos indirectos. Además del despilfarro gubernativo de los encargados de la economía del Estado, la mala administración pública y los errores que cometen por un mal gobierno los pagamos los contribuyentes anónimos.

Los factores geográficos y demográficos son el segundo factor más importante después de la mala administración pública que genera pobreza extrema.

El clima óptimo para que las personas sean productivas va de los 18°C para trabajo manual y de 4°a 5°C para trabajo intelectual, sin embargo, en la República Mexicana la mayoría de los pobres en extremo viven en climas extremos por lo que además de todo lo que implica ser pobre en extremo, el clima disminuye sus capacidades.

Con climas extremos, es difícil que se instalen servicios públicos ya que son muy costosos para ellos, es por ello que las grandes concentraciones de las personas se dan en los climas templados, provocando así, la inequitativa distribución de la población.

Los cambios bruscos de temperatura, de las estaciones del año, causan enfermedades en los pobres en extremo por no contar con un sistema inmunológico fuerte.

La industrialización, conduce a un aumento explosivo de la población y sus necesidades. Sin embargo, la explosión demográfica ha sido un fracaso por parte de la Secretaría de Gobernación ante el fomento de la planificación familiar y preservación de la dignidad de las familias.



## CAPITULO I MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

El problema de la explosión demográfica, se da ante el incontrolable crecimiento de la población debido a la irresponsabilidad de las personas y las autoridades.

La pobreza extrema es más notoria en el medio rural que en el urbano y a pesar de encontrarse en las mismas condiciones de vida, no se vive de igual manera. Los pobres en extremo rurales, se mantienen en esta condición debido a las siguientes causas: Desempleo, baja remuneración en los trabajos del campo, descapitalización, altos costos en el consumo, falta de vías de comunicación apropiadas, monopolios, caciquismo, corrupción, falta de capacitación y tecnología, ignorancia, desatención, manipulación, represión, desinterés de las autoridades, crisis económicas, manipulación de la producción, ausencia de créditos reales al campo, burocracia rural, reforma agraria e incumplimiento a los derechos y obligaciones de los campesino.

La pobreza extrema urbana, en la mayoría de los casos se forma a partir de que los pobres o pobres en extremo rurales inmigran a las ciudades. La pobreza extrema urbana es consecuencia de la desorganización política, económica y social; desempleo, explotación, falta de productividad, dependencia económica, desaprovechamiento de los recursos, falta de canalización de la educación, burocracia, corrupción, desinformación, manipulación social, ausencia de capacitación real, crisis internacional, manipulación del comercio internacional y nacional, así como la corrupción e ineficacia que existe en la administración pública.

En México, los métodos para medir la pobreza extrema son tan variados y tan desiguales en sus resultados, que la pobreza extrema aumenta o disminuye de sexenio a sexenio, es decir, la pobreza extrema es muy relativa y esta sujeta a factores de modo, tiempo y lugar para su medición e interpretación.

Para medir la pobreza extrema se necesita tener un concepto de la misma, un método para medirla, tener definidos los conceptos de estudio y medición.

El método empleado para medir la pobreza extrema en México es el de la Línea de la Pobreza.

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

Las Naciones Unidas consideran que todo individuo que no tenga acceso a una Canasta Básica debe ser considerado como pobre, pero en México, pobre es aquel que tiene acceso a algunos de los bienes de la Canasta Básica y pobre en extremo aquel que no tiene acceso a la Canasta Básica.

El **Plan Nacional de Desarrollo** es el instrumento en el que se encuentra la ordenación racional y sistemática de acciones que, sobre la base del ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

En México, el modelo de planeación que se sigue es la democrática que permite programar el gasto público para atender necesidades colectivas, de desarrollo regional y una mejor distribución de la renta, con mayor satisfacción y procedimientos democráticos.

El Plan determinará los objetivos, las metas, estrategias y prioridades del desarrollo del país, tendrá previsiones sobre los recursos que se destinarán a sus objetivos; fijará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá la política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones estarán referidas de manera general a la actividad económica y social y regirá el contenido de los programas.

Las características del Plan son: temporal, obligatorio, publicable, evaluable, rectificable y susceptible de observaciones parlamentarias.

El Plan elaborará programas, que son una exposición de las líneas de conducta que han de seguirse por los servidores públicos y pueden ser: sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Las políticas que se llevan al cabo dentro del Plan para incrementar la riqueza del país, son la política social y la política económica. La política social, tiene como objetivo compensar las desigualdades económicas y sociales entre los individuos; Sin embargo, para que dicha política sea

CAPITULO I  
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

efectiva y eficiente, lo inmediato es determinar que son los pobres y los pobres en extremo, las personas a las que hay que compensar. En tanto la planeación económica es un instrumento para racionalizar las responsabilidades de las decisiones económicas, sociales y políticas.

La planeación económica y social difieren, por ser distintas necesidades de satisfacer, la última finalidad de la planeación económica es la de cubrir, con un mínimo costo, las urgencias materiales y en cambio, la planeación social intenta satisfacer necesidades no materiales que, por su naturaleza, están íntimamente ligadas a la personalidad humana.

La Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directamente, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad Estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.

Para el ejercicio de sus funciones la Administración Pública se divide en Centralizada y Paraestatal.

De lo estudiado en este capítulo en lo que se refiere a pobreza extrema, resulta sencillo concluir que la condición de pobreza extrema se acaba con la satisfacción de las necesidades de orden menor, sin embargo, el problema es cómo, cuándo, dónde y quién lo va a realizar. La solución es un proceso lento, en donde se tendría que cambiar su cultura, su educación, tener un efectivo control natal permitiendo 3 hijos por familia o que de acuerdo a una tabla de ingresos se les permita tener determinado número de hijos, permitir el aborto siempre y cuando sea voluntad de la mujer. Y no enmarcar como bienes de la Canasta Básica, los productos que más consume un mexicano y cambiarla por los bienes que satisfacen de manera económica las necesidades de orden menor de los pobres y los pobres en extremo.

## ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL CAPITULO II

|                 |   |   |
|-----------------|---|---|
| <b>ANAGSA</b>   | : | Aseguradora Agrícola y Ganadera.  |
| <b>CCI</b>      | : | Centros Coordinadores Indigenistas.   |
| <b>CONASUPO</b> | : | Compañía Nacional de Subsistencias Populares                                    |
| <b>COPLADES</b> | : | Comités Estatales de Planeación.  |
| <b>COPLAMAR</b> | : | Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. |
| <b>COPRODES</b> | : | Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social.                           |
| <b>CUC</b>      | : | Convenios Únicos de Coordinación.   |
| <b>DIF</b>      | : | Desarrollo Integral para la Familia.  |
| <b>HR</b>       | : | Hospitales Rurales.   |
| <b>IMSS</b>     | : | Instituto Mexicano del Seguro Social.   |
| <b>INEGI</b>    | : | Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.                     |
| <b>INI</b>      | : | Instituto Nacional Indigenista.   |
| <b>INN</b>      | : | Instituto Nacional de la Nutrición.   |
| <b>PIDER</b>    | : | Programa Integral para el Desarrollo Rural.                                     |
| <b>PLADES</b>   | : | Planes de Desarrollo Estatal.   |
| <b>PNR</b>      | : | Partido Nacional Revolucionario.  |

**ABREVIATURAS UTILIZADAS  
EN EL CAPITULO II**

---

|                 |   |  |
|-----------------|---|--|
| <b>PRM</b>      | : | Partido de la Revolución Mexicana. (antes PNR) |
| <b>PRONASOL</b> | : | Programa Nacional de Solidaridad.              |
| <b>SAM</b>      | : | Sistema Alimentario Mexicano.                  |
| <b>SHCP</b>     | : | Secretaría de Hacienda y Crédito Público.      |
| <b>SSA</b>      | : | Secretaría de Salud.                           |
| <b>UMR</b>      | : | Unidades Médicas Rurales.                      |

## CAPITULO II

### LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

Y

### LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

#### 2.1 ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO.

El primer indicio que se tuvo de la planeación en el ámbito mundial, fue en la "Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en el año de 1926, con la denominada 'Planeación del Desarrollo Económico y Social', que era quinquenal y que con posterioridad, países no socialistas adoptaron para preveer sus acciones de gobierno".<sup>129</sup> Tal es el caso de México, en donde a partir de ese año comienza a generar antecedentes significativos que son latentes por más de cincuenta años, atravesando por diversas etapas que implicaron un marcado centralismo y un costoso aparato burocrático, hasta llegar al 5 de enero de 1983, fecha en la que se establece a la Planeación como tal, con la Ley de Planeación.

A lo largo de esos años se crearon propuestas aisladas, así como programas derivados de una política social, para solucionar el problema de la pobreza extrema. En este orden de ideas, estudiaré

---

<sup>129</sup> MARTINEZ J. MORALES, Rafael, Op. Cit., p. 29

CAPITULO II  
**LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA**

---

esos antecedentes significativos de nuestro actual mecanismo de planeación enfocado a la erradicación de la pobreza extrema.

### **2.1.1. Primer Consejo Económico de los Estados Unidos Mexicanos.**

Medio año antes de que terminara el gobierno de Elías Calles, el 14 de junio de 1928, se promulgó la ley para el establecimiento de éste Primer Consejo como un "organismo técnico y autónomo encargado de orientar los estudios que en materia económica y social realizaran los Poderes Federales, las Entidades Federativas y los Ayuntamientos. El Consejo tenía a su cargo **investigar los fenómenos sociales y económicos**, así como la recopilación de datos estadísticos, con el propósito de crear la estructura necesaria para adecuar la intervención del Estado en la economía nacional, mediante los principios de legalidad y seguridad jurídica. Este Consejo se encontraba integrado por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos relacionados con la evolución social y económica del país, así como por representantes del campo, del comercio, de la industria, obreros y profesionales".<sup>130</sup>

Con este Consejo se inicia el bosquejo para investigar el fenómeno social de la pobreza extrema.

### **2.1.2. Ley General de Planeación de la República.**

Dentro del breve periodo presidencial de Pascual Ortiz Rubio, la Ley General de Planeación de la República del 12 de julio de 1930, pretendía "incrementar el desarrollo del país en forma armónica y ordenada, a fin **de incrementar el nivel de vida de sus habitantes**, buscando dentro del bienestar individual, el interés colectivo. Por ello, en dicha Ley, se ordenó la elaboración del **Plan Nacional de México**, el cual era un inventario regionalizado de los recursos que facilitaría la

---

<sup>130</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo. Cp. Cit p. 823

CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

elaboración de los planes y programas que orientarían el desarrollo material del país, al dotarlo de infraestructura necesaria. Para su formulación, se exigía el respeto a las tradiciones históricas, a fin de encauzarlas dentro de las mismas actividades de la nación. La estructuración de los programas específicos permitirían corregir las desviaciones, estableciendo prioridades.<sup>131</sup>

A pesar de que esta ley tuvo una vigencia de 53 años y una buena intención para llevarse al cabo sus pretensiones, tuvo una aplicación nula, "por falta de voluntad del mismo gobierno,"<sup>132</sup> y fue derogada por la actual Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983.

### 2.1.3. Primer Plan Sexenal (1935-1940).

En 1933, el Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, al instalarse la Comisión de Programas del PNR, "destacó cinco problemas que impedían el crecimiento del país y que requerían soluciones inmediatas: llevar la instrucción primaria a las masas; Asegurar a los núcleos de campesinos la explotación adecuada de las tierras y fomentar la técnica agrícola así como la instrucción de obras de irrigación; Elevar el nivel de vida de la clase trabajadora; Establecer vías de comunicación en el interior del país para agilizar la transportación de las mercancías y la creación de reservas mineras a fin de que los minerales fuesen explotados con limitación por los particulares, ya que en todo momento el Estado tiene el dominio directo tanto del suelo, subsuelo, así como de los montos, vetas y yacimientos de los minerales".<sup>133</sup>

Atendiendo a los puntos anteriores y bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas, se aprobó el Plan Sexenal 1935-1940, con un compromiso ante la Nación de **desarrollar una política social**, económica, administrativa en un primer gran esfuerzo de entender la política del gobierno como un todo; Era un programa común de gobierno que establecía los compromisos del partido con el pueblo, y las responsabilidades de los gobernantes ante la nación. Técnicamente no era un verdadero Plan de

---

<sup>131</sup> Ibidem

<sup>132</sup> Ibidem.

<sup>133</sup> Op. Cit. p. 824



CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

Desarrollo Económico y Social, pero contenía ciertos elementos planificadores. Regido bajo los principios de legalidad jurídica en sus relaciones entre gobernados y programación.

En este Plan se intentó, de manera general, combatir la pobreza extrema de las zonas rurales, dentro de uno de los objetivos del Plan que era dar cumplimiento al artículo 27 Constitucional: reparto de tierras y aguas a los campesinos organizados; elevar el nivel de vida de las poblaciones del campo como resultado de la transformación de la estructura productiva del país, además de garantizar la oferta nacional de los derechos del suelo.

"En vista de que la Ley General de Planeación de la República no alcanzó los efectos prácticos a que se aspiraba, el Plan Sexenal 1935-1940 buscó ordenar dentro de la administración pública el desempeño de sus actividades, para impulsar el crecimiento del país al ser el bosquejo de la política en materia económica. Sin embargo, el Plan no estableció los instrumentos necesarios para la consecución de los objetivos fijados, careció de los criterios que orientarían el logro de las metas establecidas, y prestó escasa atención al financiamiento de las inversiones públicas.

Por instrucción del Presidente, se creó en la Secretaría de Gobernación, una oficina técnica que se encargaría de la elaboración del siguiente Plan Sexenal del período 1941-1946".<sup>134</sup>

El Presidente, "procuró una difícil alianza entre los afanes modernizadores y las reclamaciones de los eternos agraviados: los campesinos. Queriendo levantar de los rescoldos de la Revolución un país para todos, Cárdenas concretó la alianza planteada por la Constitución de 1917, entre el pasado y el futuro de México. Con el afán de salvar el abismo de la desigualdad, contribuyó al levantar un fuerte andamiaje corporativo para encuadrar a las mayorías populares. Tras el breve episodio de aquella democracia tutelada por un gobierno conciliatorio, el andamiaje sirvió para sustentar el proyecto desarrollista, de signo exclusivamente modernizador, que desplegarían los sucesivos gobiernos a partir de 1940".<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Op. Cit. p. 825.

<sup>135</sup> CAMPOS, Julieta. Reforma del Estado y Pobreza "Revista del Senado de la República", Octubre-Diciembre (México, Volumen 2 1996.No 5) p. 52

CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

#### 2.1.4. Segundo Plan Sexenal de 1941-1946.

Durante el gobierno del general Manuel Ávila Camacho, "se propuso un 'Segundo Plan Sexenal' que, en continuidad con el anterior se pretendía la no interrupción de las políticas de desarrollo y fortalecimiento del país".<sup>136</sup>

En el año de 1942, se creó la Comisión Federal de Planificación como órgano consultivo dentro de la Secretaría de Economía. Su propósito era el de aportar los elementos necesarios para la formulación de los planes ante problemas económicos de emergencia que permitiesen aminorar las desventajas y peligros que se derivaron de la perturbación y desajustes económicos existentes en la comunidad internacional, para estudiar en forma coordinada los problemas que afectarían al país al finalizar la Guerra Mundial.

Se aceleró el estudio y la realización de planes y programas concretos, instituyéndose los Consejos Mixtos de Economía Regional, como organismos auxiliares de esta Comisión, proporcionando la información y datos estadísticos concernientes a la vida rural, la agrupación agropecuaria y coordinar las actividades de las dependencias administrativas y la de los gobiernos locales.

Durante la campaña presidencial del licenciado Miguel Alemán Valdés, se efectuaron las llamadas "**Conferencias de Mesa Redonda**", antecedente de los actuales Foros de Consulta Popular, con la representación de obreros, campesinos, industriales, profesionales, a fin de analizar en forma conjunta los problemas regionales y **articular las demandas sociales**.

---

<sup>136</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 826

CAPITULO II  
 LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

### 2.1.5. Comisión de Inversiones de 1953-1958.

"Por acuerdo del presidente Adolfo Ruiz Cortines se establecía la obligación a cargo de las dependencias y entidades administrativas de proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sus programas de inversión para el periodo 1953-1958".<sup>137</sup>

En el mes de octubre de 1954, surge la Comisión de Inversiones para mantener un estrecho contacto con la Presidencia de la República y la información económica que manejaba. Esta Comisión fue durante esos años el organismo que coordinó y jerarquizó las inversiones realizadas por el sector público federal.

La "industrialización promovida por el Estado, fue una empresa que se montó, en buena medida, sobre las espaldas populares, sobre todo campesinas. La cosecha del acelerado crecimiento fue modesta, si se advierte que el progreso no alcanzó más allá de un 20 por ciento de la población, que constituía el mercado interno real".<sup>138</sup> Los pobres se iban quedando afuera. "Los sectores medios y altos percibían, en 1958, el 63 por ciento de los ingresos".<sup>139</sup>

"La contradicción residía en cómo propiciar, como gran meta, la acumulación acelerada de capital, y, a la vez, legitimar el proyecto con política social. Aquel Estado, que se proclamaba 'benefactor', fue menos dádivo de lo que sugería el discurso público. A diferencia de los que ocurre en países donde libre empresa se conjuga con democracia, compensando así la dinámica de la desigualdad, en el sistema que aseguró crecimiento con estabilidad social y política, pero con el control vertical corporativo de los sectores populares, faltaba la democracia".<sup>140</sup>

---

<sup>137</sup> Ibidem

<sup>138</sup> CAMPOS, Julieta. *Reforma del Estado y Pobreza*. Op Cit., p 52

<sup>139</sup> MARTÍNEZ, Ifigenia. *Distribución del ingreso en México: tendencias y perspectivas*, en *El perfil de México en 1990*, vol. 1, Ed. Siglo XXI, editores, México, 1972, p. 37

<sup>140</sup> CAMPOS, Julieta. *Reforma del Estado y Pobreza*. Op Cit p 52.

CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

### 2.1.6. Secretaría de la Presidencia (1959-1964).

Tomando como experiencia la Comisión de Inversiones, en la década de los sesenta, la planeación tuvo un fuerte impulso. "De tal manera que al resultar electo el Lic. Aldofo López Mateos a la Presidencia de la República, la planeación fue una de las pautas de su gobierno.

Con el fin de dar la base jurídica para el desempeño de las actividades de las dependencias y entidades que integraban la Administración Pública Federal se expidió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 24 de diciembre de 1958, creando la Secretaría de Presidencia, que se encargaría de llevar a cabo las labores de planeación, coordinación y vigilancia de todas las actividades del sector público federal".<sup>141</sup>

Entre las atribuciones que tenía esta Secretaría, estaba la de elaborar el Plan General de Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo y Programas Especiales que fijara el Presidente de la República.

"En el mes de julio de 1961, se acordó la constitución de la Comisión Intersecretarial formada por los representantes de la SHCP y de la Secretaría de la Presidencia, para elaborar Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social a corto y largo plazo. El objetivo de dicha Comisión consistió en coordinar las actividades de las dependencias y entidades administrativas, con las entidades federativas y los Municipios, a fin de **eleva el nivel de vida de la población.**

En el mes de agosto de ese mismo año, se emitió un acuerdo dirigido a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos a fin de conjuntar esfuerzos junto con los organismos descentralizados y empresas de participación estatal en la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social, estableciendo metas concretas en beneficio de la colectividad: La formulación de programas especiales para las actividades económicas básicas en el progreso del país;

---

<sup>141</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Op Cit. p 827

CAPITULO II  
**LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA**

---

así como la planeación integral de las regiones o localidades que con urgencia demandaran el auxilio federal<sup>142</sup>.

De esta manera surge la necesidad de aplicar técnicas de planeación para impulsar el desarrollo integral.

"En el mes de diciembre de 1963, se presentó a la consideración de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, una iniciativa de ley en materia de planeación denominada 'Ley Federal de Planeación', en donde se proponía la creación de una Comisión Nacional de Planeación, con competencia en el ámbito federal en la estructuración de planes y programas de desarrollo, sin embargo, el proyecto fue rechazado por las comisiones revisoras en función del carácter federal que se le atribuía a la aludida Comisión Nacional de Planeación<sup>143</sup>.

Preocupados por un sistema de Planeación, no se le dio especial atención a los "20.4 millones"<sup>144</sup> de personas que se encontraban en condiciones de pobreza extrema.

### **2.1.7. Plan de Desarrollo Económico y Social (1965-70).**

La Comisión Intersecretarial, elaboró en el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, un Proyecto de Políticas de Desarrollo del País. En 1966, se dio a conocer el Programa de Desarrollo Económico y Social que comprendía cinco objetivos fundamentales, dentro de los cuales, el cuarto se refería a mejorar la educación, vivienda, condiciones sanitarias y asistenciales, la seguridad pública y en general el bienestar social.

---

<sup>142</sup> Op. Cit. p. 828

<sup>143</sup> Op. Cit. p. 829.

<sup>144</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Folleto Informativo*, Ed. INEGI, México, 1990, p. 8

CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

"Se estructuraron diversos mecanismos de participación popular en la ejecución y control de los problemas creándose para ello la Subcomisión de Inversión y Financiamiento, dependiente de la Comisión Intersecretarial, para la formulación de los planes de desarrollo".<sup>145</sup>

"Por falta de una adecuada infraestructura jurídica y administrativa, no tuvo aplicación y publicidad adecuadas"<sup>146</sup>. "En el año 69, al mostrarse el autoritarismo al desnudo, la legitimidad fue puesta, por primera vez, en tela de juicio".<sup>147</sup> Para "1970, se contaba con una población en pobreza extrema de 19.9 millones de mexicanos".<sup>148</sup>

### 2.1.8. Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (1971-1976).

"Durante la Campaña Presidencial del Lic. Luis Echeverría Álvarez, la elaboración de planes coordinados de desarrollo fue una propuesta de solución a los problemas nacionales".<sup>149</sup>

En 1971, se propuso "incorporar al progreso a los sectores populares marginados".<sup>150</sup> "Durante este sexenio, se crearon los **COPRODES**, integrados en cada entidad, ordenándolas y jerarquizándolas, poniendo especial interés en aquellas zonas consideradas como marginadas".<sup>151</sup>

Sin embargo, el propósito de incorporar al progreso a los sectores populares marginados, fue un "propósito fallido, porque la meta redistributiva no logró prevalecer sobre la improvisación y el gigantismo burocrático, que se multiplicó cuando el estado pretendió asumir un desmesurado protagonismo empresarial".<sup>152</sup>

<sup>145</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I., Op. Cit. p 29

<sup>146</sup> Ibidem.

<sup>147</sup> CAMPOS, Julieta, *Reforma del Estado y Pobreza*. Op. Cit., p. 52

<sup>148</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Folleto Informativo*. Op. Cit., p. 10.

<sup>149</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I., Op. Cit. p. 29

<sup>150</sup> MARGAIN, Hugo, *Discurso ante la Convención Nacional Bancaria en 1972*

<sup>151</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Op. Cit. p. 830

<sup>152</sup> CAMPOS, Julieta, *Reforma del Estado y pobreza*. Op. Cit., p. 53

CAPITULO II  
 LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

"En el mes de enero de 1975, se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, encargándose de la elaboración de programas de desarrollo económico y social en el mediano y largo plazo; de la coordinación de las inversiones públicas federales y de la ejecución de dichas obras."<sup>153</sup>

"El Programa de Caminos de Mano de Obra, destaca la inclusión organizada de comunidades populares (por medio de la provisión de mano de obra) con el patrocinio del Estado".<sup>154</sup>  
 "El gobierno federal proporcionaba materiales y asistencia técnica para la construcción de caminos de terracería en áreas rurales remotas; las comunidades implicadas proporcionaban el trabajo necesario".<sup>155</sup>

"Aunque creció el gasto social, en buena medida se lo tragó esa burocracia inflada y el desarrollismo manejado desde la cima, sólo que con signo "populista". La espectacular presencia del estado en la economía infló todavía más el poder presidencial y el centralismo."<sup>156</sup>

El gobierno del Presidente Echeverría, "provocó la inestabilidad económica y financiera, se vio afectado por la corrupción, y así puso en peligro los objetivos de su gobierno. Su objetivo inicial era el mejoramiento de la distribución del ingreso, pero la encuesta de ingresos y gastos familiares de 1977 no reveló ningún mejoramiento apreciable sobre las condiciones existentes en 1973, en 1963, e incluso en 1950 (México, INEGI, 1977)".<sup>157</sup>

### 2.1.9. Periodo Presidencial de José López Portillo (1977-1982).

"En 1972-1973, se encontraron abundantes depósitos de petróleo, a grandes profundidades y en el mar. Estos depósitos habrían de ser la base de la recuperación del régimen de José López

<sup>153</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Op. Cit. p.830

<sup>154</sup> VELEZ, Félix; La Pobreza en México, causas y políticas para combatirla, Serie Lecturas del trimestre económico, No. 78, Ed. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 274

<sup>155</sup> Ibidem

<sup>156</sup> CAMPOS, Julieta, Reforma del Estado y pobreza, Op. Cit., p. 53

<sup>157</sup> ANGUS MADDISON Y ASOCIADOS; La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento, Ed. Fondo de Cultura Económica/Economía Latinoamericana, México 1993, p. 158

CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

Portillo".<sup>158</sup> "El presidente pidió perdón, al pueblo por la incapacidad de los gobiernos anteriores para elevar los niveles de vida de los pobres. El régimen estaba en deuda con el pueblo, y López Portillo se comprometía a pagar esa deuda".<sup>159</sup> En 1981, debía pagar esa deuda pendiente a "13.78 millones de mexicanos en pobreza extrema".<sup>160</sup>

El presidente, instituyó la programación dentro de la Administración Pública Federal, por lo que la administración tuvo una serie de reformas internas, sin embargo, trajo beneficios para el combate a la pobreza extrema:

A) Se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el objeto de regular, programar, presupuestar, evaluar y controlar las actividades de los organismos públicos. Sus atribuciones se encontraban consignadas en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hasta el 21 de febrero de 1992.

B) Se transforman en el mes de marzo de 1977, los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social, creados durante la gestión de Luis Echeverría Álvarez, en **COPLADES**, mismos que serían enlace entre la planeación nacional y regional, al proporcionar la información socio-económica, administrativa y financiera de la Entidades, así como sus programas de inversión y demandas.

C) **Plan global de desarrollo 1980-82.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 1980, elaborado conforme a las experiencias anteriores, de acuerdo con bases técnicamente más adecuadas que sirvió para la reforma constitucional de 1983, la cual estatuyó al sistema vigente. "Pretendía mediante su ejecución proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar (educación, alimentación, vivienda, salud); promover un crecimiento económico

---

<sup>158</sup> Op Cit p.159

<sup>159</sup> Ibidem

<sup>160</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA, Folleto Informativo, Op Cit . p. 12.



CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

alto, sostenido y eficiente; y, mejorar la distribución del ingreso entre las personas, y los factores de la producción y las distintas regiones geográficas.

Para el logro de esas metas, señaló como acciones prioritarias: El desarrollo del sector agropecuario y rural, el bienestar social con énfasis en la educación y el fortalecimiento de la infraestructura de transportes y comunicaciones, a través de estrategia de política económica general, de energéticos, regional y social. De esta forma el Plan Global de Desarrollo fue un paso más en la tarea de llegar a un sistema integral de planificación del país, al aprobar el establecimiento de patrones de eficacia, eficiencia y congruencia en el desarrollo de las actividades en torno a los objetivos y propósitos establecidos<sup>161</sup>.

**D)** "La euforia del crecimiento se desató, en 1977, con la bonanza petrolera que reclamaria, según las más altas autoridades, 'administrar la abundancia'. En la trampa de aquel espejismo se endeudó enormemente el país.

En medio del vértigo de esa euforia, montada sobre la plataforma petrolera se dirigió la mirada hacia los olvidados y se encargó una investigación 'para conocer la distribución geográfica de la marginación' <sup>162</sup>. "El resultado fue **COPLAMAR** y sus 34 programas para atender a cuatro millones de habitantes en cinco mil comunidades de 387 municipios" <sup>163</sup>. De acuerdo a los cálculos de Enrique Hernández Laos, la proporción de pobres habría descendido, "de un 78 por ciento en 1963 a un 48 por ciento en 1981" <sup>164</sup>. "Aparte del gasto social incrementado en el primer episodio del 'desarrollo compartido', y de la incidencia asistencial de Coplamar, esa reversión del índice de pobreza se debió, probablemente, a la creación de empleos suscitada por la inyección de recursos del Estado hacia la economía, especialmente los destinados al petróleo. No es posible olvidar que se trataba de un crecimiento artificial, que se sostuvo con creciente endeudamiento y que no era sostenible a largo

<sup>161</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Op Cit p 831

<sup>162</sup> CAMPOS, Julieta, Reforma del estado y Pobreza, Op Cit p 53.

<sup>163</sup> COPLAMAR, Bases para la acción 1977-1982, Ed Mimeo, México, 1977, p 10

<sup>164</sup> HERNÁNDEZ LAOS, Enrique, Crecimiento económico y pobreza en México, Ed Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México 1992, p 113

CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

plazo.<sup>165</sup> La COPLAMAR nace en 1977, cuando el Presidente de la República reconoce la falta de atención, sufrida por muchos años, a los pobres, de los cuales 29.9 millones se encontraban en pobreza extrema<sup>166</sup>.

La COPLAMAR tuvo como funciones: estudiar y promover la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados; Sugerir la coordinación de las dependencias y entidades de la administración así como de los programas dirigidos a este tipo de zonas geográficas y grupos humanos; Transmitir las instrucciones del Ejecutivo Federal en torno de las acciones que deben poner en práctica las diversas instituciones para el cumplimiento de los programas aprobados, y armonizar el funcionamiento de diversas Instituciones públicas que atienden específicamente estas zonas.

En las actividades de la COPLAMAR se tenían como premisas fundamentales:

- 1) El crecimiento económico no constituye el propósito del desarrollo, sino un medio para alcanzarlo.
- 2) El desarrollo se expresa en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población.
- 3) La Planeación debe partir de las necesidades esenciales de la población y, en función de ellas, determinar las metas de producción de bienes y servicios, y en consecuencia las características de la estructura productiva.

Los programas de la COPLAMAR se crearon tanto por regiones como por sectores, estos últimos estaban constituidos por IMSS-COPLAMAR de abasto a zonas marginadas; SAHOP-COPLAMAR, para el establecimiento de agua potable y mejoramiento de caminos y de la casa rural, y

---

<sup>165</sup> CAMPOS, Julieta. Reforma del estado y Pobreza. Op. C4 p. 53

<sup>166</sup> BOLTNIK, Julio, Enrique Hernández Laos. La pobreza y las necesidades esenciales en América Latina. El caso de México. Proyecto regional para la superación de la Pobreza (PNUD) Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1991, p. 45

CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

SEP-COPLAMAR para establecer un sistema de casa escuela para niños de zonas marginadas. Este programa duró prácticamente todo el sexenio.

En los tres primeros años, la comisión operó en lo que se llamó "Programas Integrados", mismos que contenían los compromisos adquiridos por Secretarios de Estado, Gobernadores y Presidentes Municipales para tomar ciertas medidas de alivio a la pobreza en las diversas zonas marginadas de país. Las obras a las que se comprometían eran financiadas con su propio presupuesto, ya que la COPLAMAR no contaba con presupuesto propio.

#### IMSS-COPLAMAR.

Este programa inició en 1979 y sigue vigente, hoy con el nombre de IMSS-SOLIDARIDAD. En 1979, se firmó un convenio entre el IMSS y el ahora inexistente COPLAMAR, con el objetivo de otorgar servicios de salud a población abierta en las zonas rurales más marginadas. Por acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de abril de 1983, se abrogó el diverso del 17 de enero de 1977, por el cual se creó COPLAMAR y se estableció que el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, estuviera a cargo del IMSS, cuyo objetivo era resolver los graves problemas de los campesinos de las regiones más abandonadas del país. Esto se lograría con la instalación de 2,104 UMR y 57 HR desde ese año hasta 1981. La localización de las UMR y los HR sería la que indicaban los estudios anteriores de COPLAMAR respecto a zonas deprimidas, los beneficiarios serían todos los habitantes de dichas zonas.

Los servicios proporcionados por IMSS-COPLAMAR serían:

- 1) Consulta externa general.
- 2) Atención materno infantil y Planeación Familiar.
- 3) Educación para la Salud.
- 4) Orientación de la nutrición y promoción al saneamiento.
- 5) Inmunizaciones y control de enfermedades transmisibles.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

CAPITULO II  
**LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA**

---

El costo total de la inversión y de operación sería financiado por el gobierno federal. Por otro lado a los beneficiarios se les obligaría a realizar trabajos comunitarios (Un promedio de diez jornadas anuales por cada padre de familia).

"En 1983, operaban 3'034 UMR y 61 HR que atendían a 10'524'000 habitantes".<sup>167</sup>

### **CONASUPO - COPLAMAR**

Se dedicaba fundamentalmente al establecimiento de productos básicos a precios más baratos por medio de la distribuidora CONASUPO-Liconsa. Adicionalmente, el mecanismo de gestión comunitaria abarataba los costos de las operaciones. Este sistema consistía en establecer en los centros de abastos locales asambleas integradas con miembros de los poblados aledaños, que elegían a sus tenderos y administradores de almacén, y revisaban el manejo de los fondos. Esto muestra que dos principios básicos de la COPLAMAR fueron la transparencia informativa y la información de sus actividades.

Al final este mecanismo se extendió y estos centros de acopio intentaron convertirse en centros de servicios múltiples, incorporando los servicios del BANRURAL, y de la ANAGSA.

#### **E) PIDER.**

Este programa surge con el esquema de los CUC, acordando la realización conjunta de acciones tendientes a **promover el autodesarrollo de las comunidades regionales marginadas**. Dicho programa contemplaba la técnica planificadora en los asentamientos humanos.

---

<sup>167</sup> OROZCO, Mosés I. Otras Políticas para el alivio de la extrema pobreza. "Revista El Trimestre Económico" (México, D.F. 1994, No. 78, Ed. ITAM-FCE) p. 134.

CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

### F) PLADES.

A partir de 1976, las autoridades estatales estructuraron sus estrategias de desarrollo económico y social, atendiendo a las prioridades nacionales y estatales, a través de los planes de Desarrollo Estatal, lo que constituyó una importante aportación para la integración en el marco regional del Sistema Nacional de Planeación, que se estableció en ese sexenio".<sup>168</sup>

### G) SAM.

Este programa fue creado en 1980 y tuvo una duración de dos años; Su creación fue motivada por la crisis alimentaria por la que pasaba México, ya que en 1978 y 1979 hubo un importante incremento en las importaciones de granos.

El SAM, tenía como objetivos alcanzar la autosuficiencia alimentaria en granos básicos, subsidiar el consumo de alimentos (principalmente de maíz, frijol, arroz y aceites comestibles) de los campesinos más pobres y extender la agricultura hacia las zonas marginadas del país.

El SAM permitía al Estado dirigir el curso de la agricultura con el objetivo de incrementar la productividad de los campesinos, motivando directamente al productor, compartiendo los riesgos de la producción y aislando los precios internos agrícolas de las fluctuaciones del mercado internacional.

Las medidas principales utilizadas para aumentar la productividad de los campesinos eran:

- a) Aumento de la extensión de tierra cultivable, la instalación de riego y la ocupación de áreas planas tropicales.
- b) Acceso a semilla mejorada y a fertilizantes a menores precios de los comerciales.
- c) Precios de garantía para los productores.

---

<sup>168</sup> Op. Cit. p. 832.

CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

La ejecución de las actividades del SAM estaba a cargo de varias instituciones como la CONASUPO, la SARH y el BANRURAL.

Este programa fue de distribución y producción rural mediante subsidios a insumos y precios.

#### H) INN.

El paquete elaborado por el INN desde 1981, llamado "paquete Detección-atención", formaba parte del Sistema de Vigilancia Nacional del Instituto, y además de contar y clasificar a los desnutridos, proponía la atención a este problema. Su principal objetivo era romper el círculo vicioso "desnutrición-infección".

Acciones del Programa:

- a) Educación higiénica y de nutrición: Se transmiten conocimientos útiles en dicha materia por medio de pláticas grupales e individuales y se incluyen demostraciones respecto a preparación de alimentos locales para obtener una alimentación equilibrada.
- b) Atención a los niños con desnutrición severa: A los niños identificados con tercer grado de desnutrición severa se les proporciona un complemento alimenticio con base en una papilla hiperproteica e hipercalórica.
- c) Aplicación del paquete materno-infantil: A todos los niños menores de cinco años, se les aplican complementos vitamínicos y minerales, desparasitación e inmunización, de acuerdo con el programa Nacional de Vacunación. Por otra parte, a las mujeres embarazadas y lactantes también se les aplican suplementos con hierro y se les ofrece instrucción de control prenatal, higiene y alimentación.

CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

- d) Vigilancia del crecimiento: Se toma mensualmente el peso y talla de los niños menores de cinco años y se proporciona a la madre una cartilla para que ella realice la supervisión.
- e) Rehidratación oral a los niños con diarrea.
- f) Atención médica de primer nivel: Se atienden afecciones de las vías respiratorias y digestivas.

"El paquete se aplicó con éxito en los estados de Chiapas y San Luis Potosí, y en 1990 se aplicó en 35 comunidades con menos de 2 500 habitantes en los estados de México, Michoacán y Querétaro"<sup>169</sup>.

Sin embargo, a pesar de que surgieron bastantes programas, paradójicamente, la pobreza extrema, cambió su tendencia a disminuir a partir de la crisis de 1982. Esta crisis favoreció "a la creación de pobres: el deterioro de la economía en general, la recesión los recortes en el gasto público, el retraimiento de la actividad económica del gobierno y la inflación, provocaron que la pobreza total creciera en seis puntos porcentuales."<sup>170</sup> "A partir de 1981, la situación se agrava, y la pobreza extrema crece a tasas que doblan la tasa de crecimiento de la población; es decir, la pobreza experimenta el aumento más grande en términos reales de era moderna de México.

Sin embargo no se puede dejar de decir que el cambio estructural de los años ochenta en la economía mexicana sentó las bases macroeconómicas mínimas para poder reanudar el combate a la pobreza en la década que hoy transcurre".<sup>171</sup>

Como puede observarse los planes y programas proliferaron así como la estructura burocrática que los sustentó.

---

<sup>169</sup> OROZCO, Moisés I. Op. Cit. p. 132.

<sup>170</sup> BARRÓN, Luis F., Guillermo Trejo; Op. Cit. p. 156

<sup>171</sup> Ibidem

CAPÍTULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

Con base a las reformas de orden constitucional, la Ley de Planeación se creó y fue aprobada en el mes de diciembre de 1982 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, derogando a la Ley General de Planeación de la República del 12 de julio de 1930.

#### 2.1.10. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Creado en el sexenio de un abogado con experiencia en la administración pública, sobre todo en el sector financiero, Miguel de la Madrid-Hurtado. El Plan, está basado en la necesidad del esfuerzo colectivo, de emplear racionalmente los recursos naturales del país y de la óptima utilización del potencial de sus recursos humanos. Este gobierno se enfrentó a "17.3 millones de personas en pobreza extrema".<sup>172</sup>

"Cuando ocupó la presidencia la inflación alcanzaba una tasa superior al 100%, por lo que hubo la necesidad de reducir los salarios reales, contando con la ayuda de un entendimiento con los trabajadores sindicalizados. La economía real declinó marcadamente durante la primera mitad de 1983 y se daban escasas esperanzas en el campo del empleo y del mantenimiento del ingreso real de los asalariados y de los grupos de ingresos bajos en general".<sup>173</sup>

Su política social, define los objetivos de empleo y distribución del ingreso, se plantean los lineamientos a seguir para las necesidades básicas fundamentales: educación, alimentación, salud, seguridad social, desarrollo urbano, vivienda y medio ambiente.

Los objetivos del Plan eran: elevar la generación de empleos, proteger y mejorar el poder adquisitivo del salario, combatir la **pobreza** partiendo de la satisfacción directa de las necesidades esenciales de la población, dando prioridad a las zonas marginadas urbanas y rurales; Y fortalecer las estructuras de la organización social, con el fin de aprovechar mejor los recursos existentes en las zonas rezagadas, fortaleciendo la estructura productiva y de comercialización en los sectores rurales.

<sup>172</sup> ONU-CEPAL-INEGI; Op. Cit. p. 68

<sup>173</sup> ANGUS MADDISON Y ASOCIADOS; Op. Cit. p. 162



CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

Los Ejecutivos Estatales se comprometieron a realizar diversas actividades en esta materia, entre las que destacaban la creación y fortalecimiento de los Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo, con características y funciones congruentes con los COPLADES. Lo anterior orientó una mayor centralización<sup>174</sup>.

#### **Programa de Nutrición y Salud 1987-1988.**

Este fue uno de los programas más importantes instrumentado en estos años para el alivio de la pobreza extrema. Su objetivo principal era mejorar el estado de nutrición y salud de las familias marginadas del país. En dicho programa participaron: El Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados, los Gobiernos Municipales, SSA, IMSS-COPLAMAR, CONASUPO, LICONSA, INN, INI, DIF, y PRONAL. La función del programa de Nutrición y Salud era homogenizar las acciones de todas estas instituciones, sin embargo, cada una de ellas poseía proyectos originales y autónomos.

#### **Objetivos del programa:**

a) Por un lado se pretendían mejoras en el estado de nutrición y salud de los beneficiarios mediante servicios médicos gratuitos y ayuda alimenticia directa; Por otro lado se pretendía que las comunidades atendidas participaran en actividades productivas, actividades de mejoramiento del medio ambiente y actividades de organización y de autogestión.

b) La población a la que se dirigía el programa se identificó con los "índices de marginalidad" elaborados por COPLAMAR en 1979.

Algunas partes del proyecto tenían poca duración por lo que fue difícil que se obtuvieran buenos resultados en situaciones de nutrición de la población a largo plazo.

---

<sup>174</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Op. Cit p. 833

CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

"El salario mínimo de 1987, en términos reales, estaba 41% por debajo del nivel de 1981. Bajaron la calidad de los servicios sociales".<sup>175</sup>

"En este sexenio la mayor parte de los programas sociales gubernamentales fueron eliminados o severamente reducidos".<sup>176</sup> "Gran parte de los empleos generados ese sexenio fueron temporales y no requerían de calificación, por lo que las remuneraciones fueron muy bajas y su futuro incierto".<sup>177</sup>

A pesar de saber que el problema de la pobreza extrema se había arrastrado por décadas, no se realizó nada especialmente para combatirla.

#### 2.1.11. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

El Plan fue creado por el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, bajo el contexto en que la Ley de Planeación institucionalizó los Foros de Consulta Popular con el propósito de captar las aspiraciones, demandas y propuestas de la sociedad, además de que en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática fue instalado el Consejo Nacional de Concertación Económica (creado por acuerdo del Ejecutivo Federal de 31 de enero de 1989), a fin de definir la temática y los lineamientos a seguir en los citados Foros.

El Plan, con una estrategia de modernización Nacional, se encuentra integrado por siete capítulos. En su capítulo sexto, denominado **Acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida**, se encuentra el punto 6.4 dedicado a la **Erradicación de la Pobreza Extrema**, en donde el "Plan propone una mayor selectividad en las políticas económicas, en la asignación de subsidios y en el gasto social, aumentando la incidencia de la política económica en el bienestar social de quienes más lo necesitan.

---

<sup>175</sup> ANGUS MADDISON Y ASOCIADOS; Op. Cit. p. 166.

<sup>176</sup> VELEZ, Félix, Op. Cit. p. 275.

<sup>177</sup> KLUKBERG, Bernardo, Como reformar al Estado para la lucha contra la pobreza. "Revista de Comercio Exterior" (México, Mayo 1992, Vol. 42, No 5) p. 307.

CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

En el manejo de los recursos se observará una estricta selectividad y se vigilará que las asignaciones se canalicen efectivamente hasta<sup>176</sup> "los 17 millones de mexicanos que viven en pobreza extrema".<sup>179</sup> Aunque el INEGI maneje las cifras de 14.9 millones de personas en pobreza extrema en 1989.<sup>180</sup>

En cumplimiento de lo anterior, surge el PRONASOL, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales, dirigido "a los pueblos indígenas, campesinos de escasos recursos y grupos populares urbanos que más resienten los problemas de las grandes aglomeraciones, y que se encuentran marginados de los beneficios de éstas. Las áreas que recibirían particular atención son: alimentación, regularización de la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación de comunidades; agua potable; infraestructura agropecuaria; y preservación de recursos naturales, todo ello a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad"<sup>181</sup>.

Los programas que surgieron de Solidaridad fueron:

a) **Comités de Solidaridad:** procesan las demandas populares hechas al Presidente durante sus giras por la provincia, elaborando proyectos, en colaboración con equipos gubernamentales, para resolver esas demandas. "Movilizan y organizan a miembros de la comunidad, evalúan propuestas de obras públicas y supervisan su puesta en práctica. Para 1991, se tenían establecidos cerca de 80 mil comités".<sup>182</sup>

---

<sup>176</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Op. Cit. p. 847

<sup>179</sup> VELEZ, Félix, Op. Cit. p. 262

<sup>180</sup> ONU-CEPAL-INEGI, Op. Cit. p. 68.

<sup>181</sup> SALINAS DE GORTARI, Carlos, *Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 31 de mayo de 1989) p. 64

<sup>182</sup> *Ibidem*

CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

b) **IMSS-Solidaridad:** Este programa es la continuación el IMSS-COPLAMAR y que amplió la atención médica a la población carente del servicio. Buscando elevar el estado de salud de la población rural marginada brindándole atención integral y cuidado a la salud individual, familiar y colectiva.

c) **Solidaridad para el Bienestar Social:** Incluye medidas relacionadas con la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, y los servicios urbanos. El apoyo a la alimentación se proporciona por medio de subsidios y cobertura dirigidos a los grupos vulnerables, incluyendo a los pobres rurales y urbanos. La cobertura dirigida a los pobres de las ciudades consisten en bonos para la adquisición de tortillas llamados "tortibonos", y de leche subsidiadas vendidas a familias con ingresos inferiores al doble del salario mínimo.

A través de la CONASUPO, el gobierno asiste a pobres por medio de adquisición, distribución y comercialización de alimentos. "Las tiendas CONASUPO, vendían productos básicos a precios subsidiados y en principio atendían a una población de 5.1 millones de familias".<sup>183</sup>

d) **Solidaridad para la Producción:** Se centra en medidas que apoyan actividades agrícolas, canalizando recursos a campesinos y a microindustrias.

e) **Programa Nacional de Apoyo para la Empresas de Solidaridad:** Este programa, se creó para impulsar el trabajo productivo de los campesinos, indígenas y grupos de escasos recursos en áreas urbanas, mediante apoyos de las actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas, microindustriales y otras similares.

f) **Fondos de Solidaridad para la Producción:** "en 1990, dio créditos a 400 mil productores agrícolas relacionados con actividades de alto riesgo y bajos réditos, y estableció acuerdos de producción con 349 organizaciones de productores".<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> VELEZ, Félix, Op. Cit. p. 266

<sup>184</sup> Op. Cit. p. 267

CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

g) **Fondos de Solidaridad para las Comunidades Indígenas:** "Canalizó 20 millones de dólares para 18 mil proyectos de desarrollo local para 50 grupos étnicos de distintas regiones".<sup>185</sup>

h) **Mujeres en Solidaridad:** "Ha apoyado la incorporación de mujeres a las actividades productivas al aportar créditos para que 151 mil mujeres establezcan pequeños talleres e industrias".<sup>186</sup>

i) **Programa para la Salud en Solidaridad:** "creó 758 nuevas clínicas (un incremento de 33% respecto al número de clínicas existentes en 1998), rehabilitado y ampliado 26 hospitales e incorporado a 1.4 millones de personas a su cobertura".<sup>187</sup>

j) **Programa de Escuelas en Solidaridad:** "se mejoraron 34 mil escuelas, otorgado 115 mil becas y proporcionado apoyo alimentario y de salud para los escolares y sus familias por medio de canastas de alimentos básicos. En total, más de 4 millones de estudiantes de primaria y secundaria se han beneficiado del programa".<sup>188</sup>

k) **Fondos Municipales de Solidaridad:** "Durante 1990 se distribuyeron fondos para satisfacer necesidades de inversión urgentes en 1,426 municipios en 13 Estados. De acuerdo a funcionarios de PRONASOL estos programas han aportado electricidad a 5 millones de hogares de bajos ingresos, mejorado el abasto de agua a 700 comunidades urbanas, y han contruido 9 mil kilómetros de caminos rurales. Además PRONASOL ha entregado 750 mil títulos de propiedad a residentes de zonas urbanas irregulares".<sup>189</sup>

Sin embargo, "la situación política del México de 1994, aunada a la devaluación del peso en diciembre del mismo año cuya caída fue del orden del 59.42 %, rebasaron considerablemente lo esperado con respecto a la pobreza. Hasta antes de diciembre de ese año se veía con cierto

---

<sup>185</sup> VELEZ, Félix, Op Cit p 267

<sup>186</sup> Gaceta de Solidaridad, 15 de abril de 1991, p 17

<sup>187</sup> VELEZ, Félix, Op Cit p 267

<sup>188</sup> Ibidem

<sup>189</sup> Ibidem

CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

optimismo este problema, posteriormente a ese mes no sólo se anuló la posibilidad de dar respuesta a la población pobre de nuestro país, sino que ésta creció de manera impactante.

Grandes sectores de la población económicamente activa pasaron a formar parte de la desempleada; así encontramos que el desempleo abierto reconocido por el Estado no rebasa los dos millones de personas, aunque en realidad son once millones de mexicanos los desempleados, pues en muchas ocasiones las horas laboradas por la mayoría de estas personas no rebasaron las 42 horas de trabajo en el lapso de un año.<sup>190</sup>

En este sexenio "el esfuerzo se condensó en el establecimiento del Programa Nacional de Solidaridad, que como insumo básico contaba con los materiales del Consejo Consultivo de Pronasol, el cual fundamentalmente utilizaba indicadores sobre marginalidad".<sup>191</sup>

"Lo que está mal con el PRONASOL es que construye sobre, y refuerza, algunos de los defectos básicos del sistema político del país. El PRONASOL, se conduce directamente desde el bolsillo presidencial, sus beneficiarios son seleccionados con criterios políticos personalistas y partidistas, y más fundamentalmente, es inmune a cualquier medio democrático de control o responsabilidad. Como resultado, el PRONASOL, puede reforzar instituciones y prácticas – como el presidencialismo y la competencia desigual entre partidos – que constituyen los principales obstáculos al cambio político en México."<sup>192</sup>

El PRONASOL despertó grandes expectativas respecto a mejores niveles de vida e intervención popular en la toma de decisiones, y una manera de desarrollo auténticamente participativo, sin embargo, ahora vemos que quizá un sexenio era muy poco para lograr esos objetivos.

---

<sup>190</sup> SILVA ARCINIEGA, María del Rosario, Op. Cit. p. 35

<sup>191</sup> RUIZ GUTIERREZ, Ernesto, Op. Cit. p. 119

<sup>192</sup> *Ibidem*.

CAPITULO II  
**LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA**

---

"De acuerdo con las cifras oficiales el PRONASOL, operó con un presupuesto de 680 millones de dólares en 1989, 950 en 1990 y 1,700 en 1991 -1.1,1.5 y 2.2% respectivamente del gasto presupuestario del gobierno para esos tres años (Gaceta de Solidaridad 25, abril de 1991,p.25)".<sup>193</sup>

"Es virtualmente imposible mediar la cantidad de recursos no presupuestarios que el PRONASOL, recibe de la venta de empresas públicas y de categorías renombradas de gasto social en infraestructura en los ámbitos estatal y federal".<sup>194</sup>

### **INI**

#### **Programa de Ayuda Alimentaria Directa para Grupos de Riesgo de Comunidades Indígenas de Extrema Pobreza.**

El INI instrumentó este programa en 1989, con los siguientes objetivos:

- a) Coadyuvar en la disminución de los índices de desnutrición en niños menores de seis años, mujeres embarazadas y en lactancia de comunidades indígenas de extrema pobreza.
  
- b) Lograr el desarrollo de una infraestructura organizativa en las comunidades que les permita conocer con precisión los grupos de riesgo, que los impulse a realizar acciones de producción de alimentos y los haga avanzar en el logro de la autosuficiencia alimentaria, apropiándose del programa.

Criterios de participación de los beneficiarios:

- a) Comunidades ya atendidas por el INI.
- b) Zonas de desastre.
- c) Comunidades sin servicios institucionales.

---

<sup>193</sup> VELEZ, Félix, Op Cit p 265

<sup>194</sup> Ibidem

CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

La cobertura del programa era de 206 comunidades distribuidas en nueve Estados, atendidas por 31 CCI. Las comunidades escogidas tenían una población que oscilaba entre los quinientos y mil habitantes. Se estimaba trabajar con 200 mil personas agrupadas en unas 35 mil familias, de las cuales 20 mil tendrían un factor de riesgo.

Se pretendía que el aporte alimentario del programa fuera semanalmente por beneficiario. Los alimentos serán comprados en los mercados locales y la distribución se haría mensualmente, la cual realizarían grupos de la misma comunidad. La duración del proyecto era de 6 meses, con la posibilidad de ampliarlo a un año, dependiendo del éxito o fracaso del programa.

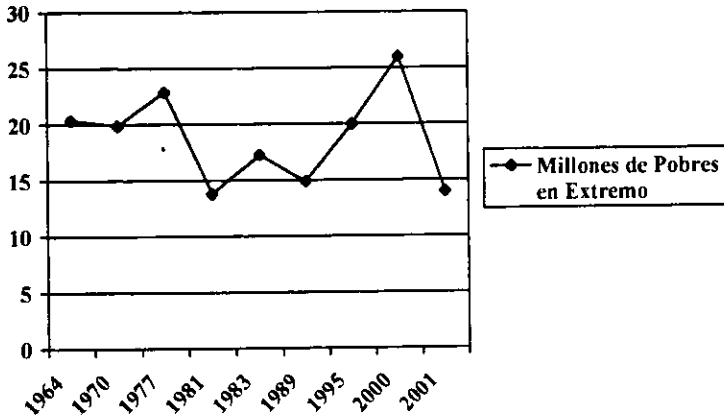
Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal informaban oportunamente a la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, ahora a la SHCP, sobre las acciones de ejecución del Plan y los programas que del mismo deriven, a fin de que el Ejecutivo Federal cumpla con la obligación de informar, en el mes de marzo de cada año, a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión sobre los resultados de su ejecución.

De los antecedentes que se tienen de la planeación, salta a la vista la falta de aplicación de métodos homogéneos para medir la pobreza extrema y la falta de lealtad que se deben por pertenecer al mismo partido político, ya que siempre que un presidente iba a ser electo, las cifras "reales" que indicaban la pobreza extrema eran superiores a las del sexenio que terminaba, además de informar con gran orgullo que habían disminuido los pobres en extremo. Como se observa en la siguiente gráfica, las tendencias en la disminución de la pobreza extrema se marcan a finales de todo sexenio y un incremento al inicio del siguiente. Aunque parezca paradójico en el sexenio del Presidente Zedillo, los pobres en extremo aumentaron en gran cantidad, superando a los anteriores sexenios, pese a los programas realizados.



CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

Gráfica 1  
Pobres en Extremo



- a) En 1964, eran 20.4 millones de pobres en extremo.
- b) En 1970, eran 19.9 millones de pobres en extremo.
- c) En 1977, eran 29.9 millones de pobres en extremo.
- d) En 1981, eran 13.78 millones de pobres en extremo.
- e) En 1983, eran 17.3 millones de pobres en extremo.
- f) En 1989, eran 14.9 millones de pobres en extremo.
- g) En 1995, eran 20 millones de pobres en extremo.
- h) En 2000, eran 26 millones de pobres en extremo.
- i) En 2001, eran 14 millones de pobres en extremo.

## CONCLUSIONES

El Primer Consejo Económico de los Estados Unidos Mexicanos, en 1928, sólo investigó fenómenos sociales que existían en el país. La Ley de Planeación de la República, propuso un desarrollo a la par de un incremento en el nivel de vida de los mexicanos, que no se aplicó por falta de voluntad del mismo gobierno a pesar de que tuvo una vigencia de 53 años. El Primer Plan Sexenal, trataría temas como: la educación primaria en las masas, reparto de tierras y técnica agrícola, elevar el nivel de vida de la clase trabajadora y establecer vías de comunicación, mismos que Lázaro Cárdenas pretendió cubrir, sin embargo, por una falta de criterio para orientar esas metas no tuvo éxito. Este primer bloque, sólo estuvo lleno de buenos intentos para considerar el problema de la pobreza, por lo que ni siquiera se vislumbraba una estrategia contra la pobreza extrema.

Con el Segundo Plan Sexenal, se pretendió que no se interrumpieran las políticas de desarrollo y fortalecimiento del país. En la campaña presidencial de Miguel Alemán, surgen las Conferencias de Mesa redonda que fueron un gran paso para conocer las demandas sociales reales. Con la Comisión de Inversiones, la democracia no existió y los pobres se fueron quedando fuera de aquella gran estrategia de altas finanzas.

CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

El Presidente Adolfo López Mateos, ignoró totalmente a la pobreza extrema y el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, dió atención en educación, vivienda, condiciones sanitarias y asistenciales, aunque no tuvo una aplicación y publicidad adecuadas por falta de una adecuada infraestructura jurídica y administrativa. En 197, el Presidente Echeverría crea los COPRODES, dándose por primera vez especial interés a los sectores populares marginados; Aunque no funcionaron por el gigantesco aparato burocrático que existió.

En el sexenio de José López Portillo, los COPRODES cambian a ser COPLADES, y se atienden problemas de carencia de empleo, educación, vivienda, alimentación y salud. Asimismo, surge la COPLAMAR para ayudar a 29.9 millones de personas en extrema pobreza, con programas como el IMSS-COPLAMAR y la CONASUPO-COPLAMAR, además del PIDER, las PLADES, el SAM y el INN; Aunque paradójicamente la pobreza extrema aumentó 6% más con la crisis de 1982.

En el período Presidencial de Miguel de la Madrid, la política social estaba enfocada a la educación, alimentación, salud, seguridad social, desarrollo urbano, vivienda y medio ambiente, sin embargo, se redujeron los programas sociales y sólo quedó el Programa de Nutrición y Salud 1987-1988. El PRONASOL, nace en el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, enfrentándose a 17 millones de personas en pobreza extrema, mismo que al término del sexenio llegaron a ser 20 millones.

El mayor alivio de la pobreza se presentó entre los años de 1968-1977, mientras que el retroceso más acentuado se da entre 1981 y 1984, excepto cuando hubo el boom petrolero de 1977-1981, de acuerdo a las comparaciones de los diferentes métodos para medir la pobreza extrema que realizaron Luis Barrón y Guillermo Trejo.

Por lo anterior, puedo darme cuenta que el sector social es el más desatendido, a pesar de los programas que se han venido elaborando al través de sexenios y que tratan de erradicar uno de los problemas sociales más graves: la pobreza extrema, consecuencia de las inadecuadas políticas económicas y sociales instrumentadas.

CAPITULO II  
LA PLANEACIÓN EN MÉXICO Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EXTREMA

---

En cada sexenio, se observa lo mismo: los recursos económicos que se asignan a la Administración Pública, de acuerdo al presupuesto de egresos, no se aplican en su totalidad al fin designado, ya que malos servidores públicos desvían o emplean los recursos para un fin personal o filmar películas. En estos casos sólo se pensaría que se debe hacer una denuncia en contra de servidores públicos<sup>195</sup> o un juicio político, sin embargo, en la realidad es una lucha de poder contra poder y no de la injusticia por la justicia. Entre tanto se resuelve el asunto, los recursos no se recuperan y los pobres en extremo junto con el país entero sufren las consecuencias.

Los pobres en extremo han sido víctimas del chantaje para lograr unos votos en la elección y después nadie se acuerda de ellos.

Cada sexenio de la Administración Pública, trae su propia forma de programar sus acciones; Quizá a ello se deba que, aunque sea un sano objeto, los programas de cada gobierno federal se enfrenten a la indiferencia de la ciudadanía o, en el peor de los casos, a la sátira y la crítica antes de conocerlos.

En casi todas las épocas y lugares, el Plan, resulta nacional sólo en sus efectos, pues su origen y puesta en marcha es producto de una minoría. Como diría Lorenzo Mayer "Los grandes proyectos nacionales mexicanos siempre han sido resultado de la acción de un grupo que se asemeja poco al grueso de aquellos en cuyo nombre dice actuar y cuyos intereses dice defender".<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> Del Artículo 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>196</sup> MAYER, Lorenzo, "El Excelsior", 5 de noviembre de 1992.

**ABREVIATURAS UTILIZADAS  
EN EL CAPITULO III**

|                  |   |   |
|------------------|---|---|
| <b>CONAPO</b>    | : | Consejo Nacional de Población   |
| <b>DIU</b>       | : | Dispositivo Intrauterino  |
| <b>FOVISSSTE</b> | : | Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. |
| <b>IMSS</b>      | : | Instituto Mexicano del Seguro Social.   |
| <b>INFONAVIT</b> | : | Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.                                |
| <b>ISSSTE</b>    | : | Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.                       |
| <b>ONU</b>       | : | Organización de las Naciones Unidas.  |
| <b>PAN</b>       | : | Partido de Acción Nacional.   |
| <b>PNUD</b>      | : | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.   |
| <b>SEDESOL</b>   | : | Secretaría de Desarrollo Social.  |
| <b>SEGOB</b>     | : | Secretaría de Gobernación.  |
| <b>SHCP</b>      | : | Secretaría de Hacienda y Crédito Público.   |

## CAPITULO III

### MARCO JURÍDICO

#### 3.1. POBREZA EXTREMA.

En México, no existe ni se tienen ningún antecedente de ley alguna que proteja o que haya protegido a los pobres en extremo, sin embargo la única referencia de que la pobreza extrema fue protegida legalmente, la encontramos en Inglaterra con la "Ley de pobres Isabelina", que propiamente no protegía a los pobres en extremo en particular, sino a los pobres en general.

##### 3.1.1. Ley de Pobres Isabelina.

"Fue aprobada por el parlamento inglés en 1603 refundiendo y unificando una diversidad de leyes concernientes al socorro de los pobres aprobadas durante el siglo anterior. La ley exigía que la comunidad local asumiera la responsabilidad del cuidado de sus pobres, establecía el principio del domicilio e indigencia como pruebas del derecho a la asistencia y decretaba que el socorro sólo podría ser concedido en recompensa por trabajos en los lugares preparados para albergar a los pobres. Los

principios de la asistencia pública establecidos por la Ley de los Pobres Isabelina rigieron en la administración de socorros de Inglaterra y Estados Unidos durante más de trescientos años.<sup>197</sup>

Con posterioridad, se le conoció como **Ley de pobres**, y con el paso del tiempo se le ha llegado a cambiar el nombre por beneficencia pública y asistencia pública. La ley de pobres "se considera algo sinónimo del sistema de socorro a los pobres, degradante y falto de perspicacia, basado en leyes severas sobre el asentamiento, en los juramentos de pobreza, en tipos de socorro por bajo de salario más infimo de un jornalero y en el socorro en especie"<sup>198</sup>.

En Estados Unidos e Inglaterra, países en donde se le da ayuda al pobre, también figuran el socorro domiciliario que lo constituye el "alojamiento, combustible, alimentos, vestidos, alumbrado, efectos de menaje necesarios, cuidados médicos, dentales y de lactancia, etc., suministrados por una corporación pública a determinadas personas o familias en sus mismos domicilios.

### 3.1.2. Iniciativa de la Ley Federal de Donación Altruista de Alimentos.

En México, existe la iniciativa de la Ley Federal de Donación Altruista de Alimentos, del 11 de septiembre de 1995, propuesta por 21 diputados del PAN, que se centra en "los aproximadamente 22 millones de mexicanos que viven en extrema pobreza, que no alcanzan a satisfacer la mitad de sus necesidades elementales. Como resultado, la desnutrición ocupa actualmente la quinta causa de mortalidad infantil y en algunos lugares, alcanza hasta el tercero. Señalan también que dado el crecimiento de la pobreza ha disminuido el número de personas que pueden obtener alimentos. Por ello resulta impostergable buscar una solución colectiva de largo plazo, basada en la solidaridad social, sobre todo que faculte a las instituciones privadas a intervenir en la solución del problema de alimentación, ya que no se contrapone.

---

<sup>197</sup> PRATT FAIRCHILD, Henry, Op. Cit. p 169

<sup>198</sup> Ibidem.

En cambio, complementa al programa de gobierno, además de lograr la disminución de los grandes costos que representan para la sociedad los subsidios proporcionados en los programas de asistencia.<sup>199</sup> La ayuda sería en un pago en especie para los empresarios relacionados con el sector alimenticio, destinado a los sectores pauperizados.

Para realizar una propuesta para la política social, sería reconocer que la política económica instrumentada en los últimos doce años ha tenido un violento impacto en el crecimiento de la población en extrema pobreza, y que hoy al menos dos terceras partes de la población del país son pobres o tiene problemas de subsistencia.

"La política social debería estar sujeta a una ley de desarrollo social y no a los vaivenes de cada periodo de gobierno".<sup>200</sup> Una Ley que deberá establecer responsabilidades y programas de acción con objetivos claramente definidos.

### **3.1.3. Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza Extrema.**

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 50/107, del 20 de diciembre de 1995, proclamó el primer Decenio de las Naciones Unidas para la erradicación de la Pobreza (1997-2006), señalando que la erradicación de la pobreza es fundamental para reforzar la paz y lograr el desarrollo sostenible. En su quincuagésimo primer periodo de sesiones y en su resolución 51/178, del 16 de diciembre de 1996, la Asamblea aprobó el siguiente lema para el Decenio: "La erradicación de la pobreza es una necesidad imperiosa de carácter ético, social, político y económico para los seres humanos".<sup>201</sup>

---

<sup>199</sup> Iniciativa que crea la Ley Federal de Donación Altruista de Alimentos. Grupo Parlamentario de Acción Nacional, LVI Legislatura

<sup>200</sup> RUIZ GUTIERREZ, Ernesto, *La Pobreza en el México de fin de siglo*. Op. Cit p. 129

<sup>201</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *1996 año Internacional para la erradicación de la pobreza*. Folleto Informativo, Op. Cit



Durante el año de 1996, se brindó información sobre la pobreza y se invitó a todo el mundo a realizar acciones de promoción al respecto, especialmente en el lapso comprendido entre el 17 de octubre (Día Internacional de la Erradicación de la Pobreza) y el 24 de octubre (Día de las Naciones Unidas). Se exhortó a todos los miembros de la ONU a agregar sus propios materiales, señalar a la atención del público los principales problemas de pobreza dentro de su propia comunidad, país o región, y que indicara las acciones que se estaban realizando para mitigar la pobreza.

El PNUD, en su carácter de principal organización del sistema de las Naciones Unidas encargada de proporcionar subsidios para el desarrollo y de principal órgano coordinador de la asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo, asigna la máxima prioridad a la erradicación de la pobreza y a la acumulación de capital, al mismo tiempo que ayuda a los países a aumentar su capacidad para lograr un desarrollo humano sostenible. El PNUD también promueve una conciencia pública sobre problemas de la pobreza en todo el mundo y de movilizar a gobiernos, recursos, personas y organizaciones con el propósito de actuar en forma aunada en la lucha contra esos problemas.

## **3.2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

### **3.2.1. MARCO CONSTITUCIONAL.**

La base Constitucional de la Planeación en nuestro país, fue precisada con la reforma del 3 de febrero de 1983, en la que se publicaron los nuevos textos de los artículos 25 y 26, especialmente el segundo que está dedicado sólo a la planeación. En dichos artículos se establecían las garantías referentes al Derecho de Privacidad de la Correspondencia y Papeles, así como el Derecho de Requisición a las Fuerzas Armadas en tiempo de guerra, pasando su texto a los dos últimos párrafos del artículo 16 de la propia Constitución.

CAPITULO III  
MARCO JURÍDICO

---

En opinión de distinguidos constitucionalistas, estos artículos no contienen garantías individuales ni sociales y más bien son la expresión de un programa de gobierno en materia económica<sup>202</sup> que en mi opinión se deberían reubicar en la parte orgánica de la Constitución.

De esta manera, a partir de la reforma del 3 de febrero de 1983, los textos de los artículos 25 y 26 Constitucionales son los siguientes:

**Artículo 25.-** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable<sup>203</sup>, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social, y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias de desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

---

<sup>202</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Op. Cit p. 835

<sup>203</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de junio de 1989

La Ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Se hace referencia, en el primer párrafo que la rectoría del desarrollo nacional se ejerce al través del Estado para garantizar que sea integral y sustentable, y que mediante el fomento económico y del empleo se tenga una mejor distribución del ingreso y la riqueza para que los individuos, grupos y clases sociales puedan ejercer su libertad y dignidad. Y es precisamente la falta de fomento económico lo que le hace falta al país ya que de lo contrario no existirían los pobres en extremo. Este factor determinante dentro de la planeación para que dejen de existir los pobres en extremo, se debe a una deficiente planeación por parte de los gobernantes que se acumula de sexenio en sexenio que trae aparejada los desequilibrios económicos que hemos venido observando y que entre tanto no se establezcan funciones técnicas de la planeación, no se podrá lograr una continua y controlada ejecución gubernamental hacia el desarrollo coordinado de la unión en que está empeñado constitucionalmente todo presidente de la República Mexicana.

Con anterioridad a 1983, la posibilidad de planear el desarrollo socioeconómico, estaba dentro de los límites constitucionales, sin necesidad del nuevo artículo 26, específico para la realización del Plan.

**Artículo 26.-** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un **plan nacional de desarrollo** al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Este artículo marca los lineamientos para que el Estado lleve al cabo la planeación, y así evitar que sea hecho al arbitrio indiscriminado, con omnipotencia y a su mero capricho o deseo. La planeación será democrática, esto nos permitiría ser escuchados y que se ataquen las reales demandas del país, como lo es la pobreza extrema, sin embargo, la consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática no siempre es tomada en cuenta. Con la consulta popular se permitiría que el pueblo mexicano pueda establecer periódicamente su plan de desarrollo, formulado de modo "coherente" por el Ejecutivo y al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

En el último párrafo de este artículo, se establece la necesidad de que una norma específica otorgue al Ejecutivo la facultad para llevar al cabo la planeación nacional. De esta manera el **Artículo 73** Constitucional establece lo siguiente:

El Congreso tiene la facultad:

**XXIX-D.** Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

**XXIX-E.** Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

### 3.2.2. MARCO LEGAL.

#### 3.2.2.1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, también participa en la Planeación, ya que de ella emanan las facultades y obligaciones que tienen algunas instituciones de la Administración Pública Centralizada, en cuanto se refiere a la Planeación y elaboración de programas contra la pobreza.

De esta manera a la SHCP le corresponde, de acuerdo al **artículo 31**, el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Proyectar y coordinar la planeación nacional de desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente.
- XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;
- XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito federal, ala consideración del Presidente de la República;
- XVI. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de al administración pública federal;
- XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;
- XVIII. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

En razón de la reforma que desapareció a la Secretaría de Programación y Presupuesto, el 22 de febrero de 1992, a la SHCP le corresponde un asunto de gran importancia; Proyectar y coordinar el Plan con la participación de los grupos sociales interesados. Aunque se hable de una planeación democrática y participativa, el Plan, tiene un gran contenido de la voluntad del Presidente de la República, y en cuanto se refiere a la coordinación con los Estados, éstos también vierten su voluntad, dejando de lado las demandas de los grupos sociales interesados.

Por su parte, y de acuerdo al artículo 32, del ordenamiento mencionado, la SEDESOL tienen a su cargo el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;
- II. Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional;
- III. Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;
- IV. Elaborar los programas regionales y especiales que señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción II que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- V. Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores;
- VI. Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos en especial de los grupos indígenas y los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades

de la administración pública federal correspondientes y de los gobiernos estatales municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

VII. Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y gestionar ante las autoridades federales, estatales y municipales, todas aquellas medidas que conciernan al interés general de los pueblos indígenas;

VIII. Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación, de aplicación, recuperación y resolencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, previa calificación, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

IX. Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población; conjuntamente con las dependencias y entidades de la administración pública federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los ejecutivos estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;

XII. Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado;

XV. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;

XVI. Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos con la intervención que corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajenos a los objetivos institucionales;

La SEDESOL, mediante la creación de programas especiales y regionales se encarga del combate efectivo a la pobreza, en coordinación con la SHCP, quién además de proyectar y coordinar la Planeación Nacional de Desarrollo, proyecta y calcula los egresos del Gobierno Federal, asignando la partida para el combate a la pobreza extrema. Los programas que la SEDESOL realiza se encuentran a su vez en coordinación con el Plan y los programas que realizan las demás Secretarías para el combate a la pobreza

y la pobreza extrema, los que evitó en este sexenio las duplicidades de los apoyos que proporcionaron los programas a los pobres en extremo.

### 3.2.2.2. Ley de Planeación.

Esta Ley, reglamentaria del artículo 26 Constitucional, fue aprobada en el mes de diciembre de 1982 y publicada el 5 de enero de 1983, antes de que se promulgaran los nuevos textos del artículo 26, el 3 de febrero de 1983.

La Ley de Planeación tiene por objeto ser el medio por el que se realice la instrumentación de los procedimientos de Planeación, Conducción, Coordinación y Orientación de la actividad económica por parte del Estado, así como la evaluación y control de los programas de desarrollo integral del país, a que alude el artículo 26 de nuestra Constitución.

## CAPITULO PRIMERO

### Disposiciones Generales

**Artículo 1º.-** Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

- I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal;
- II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;
- IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley;
- V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

**Artículo 2º.-** La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos, sociales, culturales y



económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

- I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;
- II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;
- III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;
- IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;
- V. El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y
- VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

**Artículo 3°.-** Para los efectos de esta Ley se entiende por Planeación Nacional de Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

**Artículo 4°.-** Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

**Artículo 5°.-** El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.

**Artículo 6°.-** El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales.

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior.

El contenido de las Cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos.

**Artículo 7°.-** El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el Artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

**Artículo 8º.-** Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del Estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas. Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica y social, en función de dichos objetivos y prioridades.

En su caso, explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas que se adopten para corregirlas.

Los funcionarios a que alude el primer párrafo de este artículo y los Directores y Administradores de las entidades paraestatales que sean citados por cualquiera de las Cámaras para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, señalarán las relaciones que hubiere entre el proyecto de Ley o negocio de que se trate y los objetivos de la planeación nacional, relativos a la dependencia o entidades a su cargo.

**Artículo 9º.-** Las dependencias de la Administración Pública Centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley.

**Artículo 10.-** Los proyectos de iniciativas de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal, señalarán las relaciones que, en su caso, existan entre el proyecto de que se trate y el Plan y los Programas respectivos.

**Artículo 11.-** En caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de esta Ley, se estará a lo que resuelva, para efectos administrativos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto<sup>204</sup>.

## CAPITULO SEGUNDO Sistema Nacional de Planeación Democrática

**Artículo 12.-** Los aspectos de la Planeación Nacional de Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de esta ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

**Artículo 13.-** Las disposiciones reglamentarias de esta Ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas a que se refiere este ordenamiento.

**Artículo 14.-** La Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá las siguientes atribuciones:

<sup>204</sup> El 22 de febrero de 1992, la SHCP ocupa el lugar de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuando ésta desaparece. Sin embargo, en Ley de Planeación no se ha hecho la abrogación correspondiente para reformar los artículos que en ellos se menciona dicha Secretaría.

- I. Coordinar las actividades de Planeación Nacional de Desarrollo;
- II. **Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo**, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de los gobiernos de los Estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados.
- III. Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República;
- IV. Cuidar que el plan y los programas que se generen en el sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido;
- V. Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública Federal;
- VI. Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales; y
- VII. Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el plan y los programas respectivos.

**Artículo 15.-** A la Secretaría de Hacienda y Crédito le corresponde:

- I. Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;
- II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación del Departamento del Distrito Federal y de las entidades.
- III. Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario.
- IV. Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas; y
- V. Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

**Artículo 16.-** A las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde:

- I. Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo,
- II. Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República;
- III. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los Estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados;
- IV. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República.
- V. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;
- VI. Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados;
- VII. Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el Artículo 17 fracción II; y
- VIII. Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los

programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

**Artículo 17.-** Las entidades paraestatales deberán:

- I. Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objeto;
- II. Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente;
- III. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales;
- IV. Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última;
- V. Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y
- VI. Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

**Artículo 18.-** La Secretaría de la Contraloría de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

**Artículo 19.-** El Presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Estas comisiones podrán, a su vez, contar con subcomisiones para la elaboración de programas especiales que el mismo Presidente determine.

Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones y subcomisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

### CAPITULO TERCERO Participación Social en la Planeación

**Artículo 20.-** En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para elaboración, actualización y ejecución de Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta por la planeación nacional de desarrollo.

CAPITULO CUARTO  
Plan y Programas

**Artículo 21.-** El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

**Artículo 22.-** El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

**Artículo 23.-** Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, las prioridades y las políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán estimaciones de recursos y determinaciones acerca de los instrumentos y los responsables de su ejecución.

**Artículo 24.-** Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

**Artículo 25.-** Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

**Artículo 26.-** Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, establecidas en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

**Artículo 27.-** Para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año que se trate, las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

**Artículo 28.-** El Plan y los programas a que se refieren los artículos anteriores especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

**Artículo 29.-** El Plan y los programas regionales y especiales, deberán ser sometidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

### CAPITULO III MARCO JURÍDICO

---

Los programas sectoriales deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

**Artículo 30.-** El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo 31.-** El Plan y los programas sectoriales serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y, en su caso, las adecuaciones consecuentes al Plan y los programas, previa su aprobación por parte del titular del Ejecutivo, se publicarán igualmente en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo 32.-** Una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

La ejecución del Plan y los programas podrán concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere esta ley, el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos.

### CAPITULO QUINTO Coordinación

**Artículo 33.-** El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiere a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional de desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

**Artículo 34.-** Para los efectos del artículo anterior, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

- I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;
- II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;
- III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;

IV. La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción II del Artículo 14 de este ordenamiento; y

V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Para este efecto la Secretaría de Programación y Presupuesto propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones.

**Artículo 35.-** En la celebración de los convenios a que se refiere este capítulo, el Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la Administración Pública centralizada que actúen en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades.

**Artículo 36.-** El Ejecutivo Federal ordenará la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas.

#### CAPITULO SEXTO Concertación e Inducción

**Artículo 37.-** El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

**Artículo 38.-** La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma.

**Artículo 39.-** Los contratos y convenios que se celebren conforme a este capítulo se consideran de Derecho Público.

Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de estos contratos y convenios, serán resueltos por los tribunales federales.

**Artículo 40.-** Los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de la Leyes de Ingresos, los actos que las dependencias de la Administración Pública Federal realicen para introducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentos de política económica y social, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

El propio Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales observarán dichos objetivos y prioridades en la concertación de acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

**Artículo 41.-** Las políticas que normen el ejercicio de atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir, y, en general, inducir acciones de los particulares en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

**CAPITULO III  
MARCO JURÍDICO**

---

**CAPITULO SEPTIMO  
Responsabilidades**

**Artículo 42.-** A los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del Plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

Los propios titulares de las dependencias y entidades promoverán ante las autoridades que resulten competentes, la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición.

**Artículo 43.-** Las responsabilidades a que se refiere la presente Ley son independientes de las de orden civil, penal u oficial que se puedan derivar de los mismos hechos.

**Artículo 44.-** El Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

De las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del Artículo 105 de la Constitución General de la República.

De acuerdo a la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo es un documento cuyo procedimiento de elaboración es muy complejo, en el que participan los sectores sociales y diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La parte más importante le corresponde a la inexistente Secretaría de Programación y Presupuesto, ya que le corresponde la elaboración del Plan. Sus atribuciones siguen vigentes en la Ley de Planeación y no se ha realizado la reforma correspondiente a la que se deriva de la realizada en febrero de 1992, al derogarse el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto, quedando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante la reforma de la fracción I del artículo 31 de la citada Ley, como la encargada de proyectar y coordinar la planeación nacional de desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente. Quedando de manera expresa que la SHCP, tendrá las atribuciones que le correspondían a la Secretaría de Programación y Presupuesto plasmadas en la Ley de Planeación.



La "Secretaría de Programación y Presupuesto", somete a consideración del Presidente de la República el Plan y los Programas regionales y especiales, para después ser publicados en el Diario Oficial de la Federación. El Congreso de la Unión no participa en ninguna de las etapas de la formulación del Plan, aunque la Cámara de Diputados debería ser considerada por ser representantes del Pueblo.

El Plan Nacional de Desarrollo no encuadra en ninguno de los supuestos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que es difícil precisar cuál es la categoría jurídica que tiene el Plan.

"Evidentemente no se trata de una ley, puesto que no se sigue el procedimiento señalado en el artículo 71 de la Constitución, ni participa en su debate y aprobación en el Congreso de la Unión".<sup>205</sup>

El Plan no tiene el carácter de Reglamento, puesto que para serlo se debe expedir de acuerdo a lo establecido en la fracción I del artículo 89 Constitucional, además que el Plan no es obligatorio para el sector privado, ni para la población en general, y tampoco es un documento que obligue a las entidades federativas y a los municipios.

Para el Profesor Miguel Acosta Romero, el Plan es:

a) "Para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, es un instructivo que contiene los lineamientos de política de gobierno señalados por el Presidente de la República, y en este contexto es obligatorio para todos los niveles de jerarquía dentro de la Propia Administración Pública Federal.

---

<sup>205</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel; Segundo Curso de Derecho Administrativo, Op. Cit. p. 849

b) Para los gobiernos de los estados y los municipios, es un documento que contiene las grandes líneas del programa de gobierno del Ejecutivo Federal durante su mandato constitucional, y como el mismo Plan lo señala, es necesario realizar un esfuerzo de coordinación con las entidades federativas y los municipios.

c) Para el resto de la población y en particular el sector privado y el sector social, el Plan no resulta obligatorio, sino de inducción y concertación<sup>206</sup>.

La concertación e inducción permiten a la Administración Pública Federal, mediante medidas en jurídicas y políticas, orientar la actividad económica de los particulares al logro de los objetivos establecidos en el Plan.

La concertación es la posibilidad que tiene el gobierno federal de convenir o contratar con representantes de grupos sociales o con particulares, la realización de determinadas acciones que coadyuven a alcanzar las metas y objetivos previstos en el Plan y programas.

Dichos convenios los concertará la Federación por medio del presidente o de algún órgano centralizado o paraestatal, con los particulares.

Tales convenios son obligatorios para las partes, se consideran de derecho público y jurisdicción federal; y además, pueden contemplar sanciones por incumplimiento.

La inducción, mediante medidas de fomento, regulación jurídica, restrictivas, orientación o prohibición, va a permitir encaminar la actividad económica de los sectores social y privado a los objetivos y prioridades del Plan y programas.

---

<sup>206</sup> Ibidem

El Estado cuenta con ciertos mecanismos que le permiten inducir a los particulares a que actúen conforme al Plan: presupuestos de egresos, canalización de crédito, empresas públicas, impuestos, estímulos fiscales, protección y regulación del comercio exterior, tendencia de la tierra, limitaciones al derecho de propiedad, otras disposiciones legales y reglamentarias e introducir reformas a éstas.

En virtud de que nuestro sistema legal de planeación económica y social es indicativo, los mecanismos de concertación en inducción revisten señalada importancia para el éxito del Plan.

Los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales, tampoco tienen ubicación dentro de las categorías que tienen las disposiciones del Gobierno Federal, pues son de rango inferior al Plan.

### **3.2.2.3. Ley General de Población.**

La Ley General de Población, establece en su primer artículo lo siguiente:

Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la República. Su objeto es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participen justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

El artículo hace referencia a una regulación de fenómenos que tienen como fin la "participación justa y equitativa de los beneficios del desarrollo económico y social", misma que los pobres en extremo no tienen.

**Artículo 2.-** El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictará, promoverá y coordinará en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

Los problemas demográficos están mal resueltos, puesto que existe una explosión demográfica y por lo tanto menos oportunidades de tener un nivel de vida adecuado.

**Artículo 3.-** Para los fines de esta Ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

- I. Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;
- II. Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen organismos privados, se lleven a cabo con absoluto **respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias**, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país;
- III. Disminuir la mortalidad.
- IV. Influir en la dinámica de la población a través de los sistemas educativos, de salud pública, de capacitación profesional y técnica, y de protección a la infancia, y obtener la participación de la colectividad en los problemas que le afectan;
- V. Promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural;
- VI. Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional.
- VII. Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y a su adecuada distribución en el territorio;
- VIII. Restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija;
- IX. Procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran;
- X. Estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados;
- XI. Procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con el objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población;
- XII. Promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados;

La SEGOB, trata de educar o generar la cultura de la planificación familiar en personas que no conciben ese concepto, por la ignorancia en la que viven como lo son los pobres en extremo. La información que se brinda al través de los Centros de Salud, IMSS, ISSSTE, etc., no es del todo efectiva por lo que es común que en estas Instituciones se empleen métodos que se encuentran lejos de respetar sus derechos y preservar su dignidad. El caso más común es el de las mujeres que acaban de dar a luz y sin su consentimiento les introducen el DIU, sin evaluar previamente si éste método anticonceptivo es el adecuado para cada una de ellas.

El objetivo de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como de lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país, no se ha logrado, tan sólo la población total en México en 1960 era de 34.9 millones de mexicanos cantidad que para el 2000 era de 97.4 millones<sup>207</sup>. Este acelerado crecimiento de la población trae aparejado el aumento de los siguientes problemas: el indiscriminado consumo de los recursos naturales, la falta de oportunidades de trabajo, de educación, salud, vivienda entre otros, que además generan pobreza extrema.

**Artículo 5.-** Se crea el Consejo Nacional de Población que tendrá a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos.

El CONAPO, para incluir a la población en pobreza extrema en los programas que desarrolla el Plan, aplica sus criterios e índices de marginación, que son diferentes a los que emplea el Plan y el INEGI, por lo que al no existir criterios homogéneos los resultados tampoco lo son y la población que se integra a los programas no se pueden catalogar de ser realmente pobres en extremo.

<sup>207</sup> Datos obtenidos del Centro de Información del INEGI, Tel 018004910100

### **3.2.2.4. Reglamento de la Ley General de Población.**

**Artículo 1.-** Las disposiciones de este Reglamento son de orden público y tienen por objeto regular, de acuerdo con la Ley General de Población, la aplicación de la política nacional de población; la vinculación de ésta con la planeación del desarrollo nacional; la organización, atribuciones y funciones del Consejo Nacional de Población; la promoción de los principios de igualdad entre el hombre y la mujer; la coordinación con las entidades federativas y los municipios en las actividades en la materia de población, la entrada y salida de personas al país; las actividades de los extranjeros durante su estancia en el territorio nacional, y la emigración y repatriación de los nacionales.

#### **PLANEACIÓN DEMOGRÁFICA.**

**Artículo 5.-** La política nacional de población tiene por objeto incidir en el volumen, dinámica, estructura por edades y sexo y distribución de la población en el territorio nacional, a fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y al logro de la participación justa y equitativa de hombres y mujeres en los beneficios del desarrollo económico y social.

El respeto a las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los derechos humanos, a la equidad de género y a los valores culturales de la población mexicana, es el principio en el que se sustenta la política nacional de población y los programas en la materia, así como los programas migratorios y respecto de la mujer.

La SEGOB no contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y en especial de los pobres en extremo ya que permite los asentamientos humanos en lugares de alto riesgo, como lo son los cerros en donde pueden haber deslaves, lugares cerca de los ríos o de cualquier otra condición natural que impida vivir con seguridad, mismos en donde surgen desastres que el mismo gobierno termina pagando ante las marchas y plantones para que se les de un lugar en donde vivir o se les den los servicios públicos necesarios. Esto sucede por no aplicar a tiempo la ley y por no existir fuentes de trabajo en el interior de la República, que es den donde proviene esta población invasora.

## PLANIFICACIÓN FAMILIAR.

**Artículo 13.-** Para efectos de este Reglamento, la planificación familiar, en los términos del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el ejercicio del derecho de toda persona a decidir, de manera libre, responsable e informada, sobre el número y espaciamiento de sus hijos y a obtener la información especializada y los servicios idóneos.

El sentido de responsabilidad que tienen las personas en pobreza en extrema es escaso, y al vivir en la ignorancia es difícil que ellos se acerquen a los centros especializados para que les proporcionen información sobre los métodos anticonceptivos ya que en esta parte de la población, en donde el machismo es muy marcado, los principios religiosos son los que prevalecen y tienen mayor fuerza antes que pensar en el nivel de vida que deseen vivir.

**Artículo 17.-** Los programas de planificación familiar incorporarán el enfoque de género e informarán de manera clara y llana sobre fenómenos demográficos y de salud reproductiva, así como las vinculaciones de la familia con el proceso general de desarrollo, e instruirán sobre los medios permitidos por las leyes para regular la fecundidad.

La responsabilidad de las parejas e individuos en el ejercicio del derecho a planificar su familia, consiste en tomar en cuenta las necesidades de sus hijos, vivos y futuros, y su solidaridad con los demás miembros de la comunidad, para dar lugar a un mayor bienestar individual y colectivo.

Es difícil crear una cultura de la planificación familiar, en personas que tienen arraigadas sus costumbres y que viven en la ignorancia, en consecuencia el derecho a planificar la familia no es ejercido en familias de pobreza extrema. Estas personas, no piensan en las necesidades de sus hijos vivos o futuros mucho menos pueden pensar en una solidaridad con los demás miembros de la comunidad, para un bienestar individual y colectivo. Por lo que reitero que se establezca una disposición coactiva en donde sólo se permita tener 3 hijos o que aquellos que no cuenten con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de sus hijos se les permita el aborto.

FAMILIA Y GRUPOS MARGINADOS.

Artículo 24.- Los programas de población procurarán:

- I. Vincular a la familia con los objetivos nacionales de desarrollo;
- II. Fomentar el fortalecimiento de los lazos de solidaridad entre los integrantes de la familia;
- III. Reevaluar el papel de la mujer y del varón en el seno familiar;
- IV. Evitar toda forma de abuso, coerción, violencia o discriminación individual o colectiva, hacia las mujeres;
- V. Promover la igualdad de derechos y obligaciones para mujeres y hombres en el seno de la familia y la participación de sus integrantes en un marco de relaciones de corresponsabilidad, así como establecer medidas para impulsar la igualdad social y económica entre la mujer y el hombre;
- VI. Fomentar la participación igualitaria de la pareja en las decisiones relativas a planificación familiar;
- VII. Fomentar decisiones libres, informadas y conscientes en relación con los derechos y obligaciones que adquieren las parejas al unirse en matrimonio, el número y espaciamiento de los hijos, el cuidado y atención de los menores, ancianos y discapacitados entre otros;
- VIII. Realizar y promover acciones de educación y comunicación que generen el ejercicio de la paternidad responsable y refuercen el mejor desempeño de los padres en la formación de los hijos y en la transmisión de los valores familiares y cívicos;
- IX. Diseñar campañas para llevar a cabo acciones que sensibilicen a la población acerca de la violencia contra la mujer en todas sus formas, así como en cuanto a las repercusiones que este problema social ejerce sobre el desarrollo integral de la mujer y la familia, y que contribuyan a prevenir la violencia en el seno familiar y a fortalecer especialmente en los menores, adolescentes y jóvenes una cultura de respeto a los miembros de la familia y a la dignidad de la mujer, y
- X. Poner en marcha programas de información acerca de los derechos de las víctimas de violencia familiar<sup>206</sup> y de los centros de servicio para la familia en materia de atención a las mismas, así como de aquellos dirigidos a rehabilitar agresores.

<sup>206</sup> La violencia familiar de acuerdo al artículo 323-Quarter del Código Civil para el Distrito Federal, es el uso de la fuerza física o moral, así como la omisión grave que se ejerce contra un miembro de la familia por otro integrante de la misma, que atente contra su integridad física, psíquica o ambas, independientemente del lugar en que se lleve a cabo y que pueda producir o no lesiones



El contenido de los programas de población es ambicioso, sin embargo hacerlos llegar a las comunidades en donde existe la pobreza extrema o grupos marginados que se encuentran en caseríos dispersos en las zonas rurales, es mínima la posibilidad.

**Artículo 25.-** Los programas de población establecerán estrategias adecuadas a las características culturales, sociales, económicas y demográficas de los grupos indígenas vulnerables y de población marginada, con el fin de impulsar sus condiciones de bienestar.

#### **MUJER Y EQUIDAD DE GÉNERO**

**Artículo 27.-** Los programas del Ejecutivo Federal, en relación con la mujer, deberán considerar cuando menos las siguientes áreas:

- I. Educación;
- II. Cuidado de la salud;
- III. Combate a la pobreza;
- IV. Revaloración del trabajo remunerado y no remunerado;
- V. Mujer que vive en medios rurales;
- VI. Mujer indígena;
- VII. Fomento productivo;
- VIII. Mujer y familia;
- IX. Familia con hijo discapacitado;
- X. Derechos de la mujer;
- XI. Participación en la toma de decisiones, y
- XII. Combate a la violencia, abusos y prácticas discriminatorias hacia la mujer.

Con la inclusión de las áreas antes citadas, la mujer en general y para el caso que nos ocupa, la que vive en pobreza extrema puede tener mayor participación dentro de la sociedad teniendo opciones para que ella, que es la base de la familia, marque la pauta a un cambio de nivel de vida.

## DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN.

**Artículo 31.-** Los programas sobre distribución de la población establecerán las medidas necesarias para lograr una distribución más equilibrada de la población en el territorio nacional, con el fin de aprovechar óptimamente los recursos naturales del país, así como de procurar la preservación de los mismos y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Para el logro de los fines establecidos en el párrafo anterior, el Consejo promoverá la coordinación de acciones entre las dependencias y entidades, conforme a su competencia y objeto, en materia de desarrollo regional y urbano, ecología y conservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

La distribución de la población en la República Mexicana es desproporcional al número de kilómetros con los que cuenta cada Estado, en este aspecto la SEGOB no ha tenido resultados notables.

### 3.2.2.5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la planeación, se conjuntan las garantías individuales, en las que depende del Estado que los mexicanos en pobreza extrema gocen de ellas como lo son las consignadas en los artículos:

**Artículo 3º.-** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado – Federación, estados y municipios – impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él a la vez, el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

En estos párrafos se consagra el derecho de todo individuo a tener educación, estableciéndose su obligatoriedad en el nivel primaria y secundaria, sin embargo no existe una coacción para que se cumpla, en virtud de que sólo interviene la voluntad. ¿Quién nos obliga a asistir a la escuela en el nivel primaria y secundaria? En este punto la preocupación por buscar satisfactores a las necesidades básicas en los

**CAPITULO III  
MARCO JURIDICO**

---

pobres en extremo, es más importante y necesario que invertir el tiempo en la escuela cuyo beneficio es la obtención del conocimiento, sin la garantía de un empleo remunerado.

"La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia."

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto – sin hostilidades, ni exclusividades- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto, por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción de interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión de grupos, de sexos o de individuos.

III.- Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV.- Toda la educación que el Estado imparta es gratuita.

V.-...

VI.-...

VIII.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

El Estado ha realizado considerables esfuerzos para llevar a la práctica la educación "gratuita" al pueblo mexicano.

Durante más de ochenta y tres años, la construcción de escuelas y la atención a los niños en edad escolar ha sido uno de los principales objetivos de los gobiernos. Las aulas se han multiplicado en las ciudades, los poblados y el campo, y la educación pública ha mostrado un impulso que en ocasiones ha sobrepasado la simple inercia administrativa.

Tal hecho no es fortuito, ni es resultado exclusivo de la voluntad política de los gobernantes, sino el resultado de la presión popular por la educación. Esta exigencia se manifiesta en diversos y constantes actos políticos y a lo largo y ancho de todo el país. En las grandes ciudades, en los poblados de las sierras o entre las comunidades indígenas, se demanda la instalación de aulas y dotación de maestros.

Sin embargo, la educación que imparte el Estado, no cumple del todo con lo que establece este precepto constitucional. Los profesores del interior de la República Mexicana, en su mayoría tienen deficiencias y no están capacitados para impartir clases, utilizan técnicas que no son efectivas en la vida diaria, como lo es la técnica del aprendizaje por memoria; La enseñanza por medio del raciocinio muy pocos maestros la aplican, sólo les interesa el aumento anual a su salario, abandonando su trabajo que obviamente todos los mexicanos seguimos pagando.

El 2 de agosto de 1999, se modificó el plan de estudios para la formación inicial de profesores de educación primaria, en donde el educador desarrolle las actitudes y valores que caracterizan al buen

educador en el ámbito más amplio de sus relaciones con los niños, con las familias y con el entorno social de la escuela. De igual manera se consideran las capacidades que permiten el aprendizaje permanente, tanto a partir de la experiencia como del estudio sistemático, y que deben de estar presentes en todo egresado de las instituciones educativas del tipo superior. Los resultados de este nuevo plan de estudios se verán dentro de cinco años, que es el tiempo en que los educadores concluirán su carrera y habrán ejercido un año como maestros.

La falta de interés y de recursos para asistir a la escuela es uno de los grandes problemas en el país. Al través de ella, el ser humano tiene contacto con la cultura de su patria y la universal, y mediante ella llegan a ser hombres conscientes y responsables de su destino, dejando atrás a la ignorancia que es una forma de esclavitud.

"El que la educación sea patrimonio de todos los hombres constituye un deber de la sociedad y del Estado"<sup>209</sup>

En realidad, la educación no es gratuita en el más estricto sentido de la palabra, porque en las escuelas públicas, siempre existe la Sociedad de Padres de Familia quienes en beneficio de la escuela te piden una cuota "voluntaria", misma que debe ser acreditada con unos comprobantes que si no se exhiben cuando son las inscripciones el pequeño pierde la oportunidad de estudiar. Los afortunados que logran pagar su cuota de \$350.00, se enfrentan a una serie de gastos innecesarios como lo es los útiles y todo el material para poder trabajar en la escuela. Los profesores que creen que se encuentran en una escuela particular, e inician sus listas pidiendo: un cuaderno por materia, mismo que no ocupan al concluir el ciclo escolar, porque el profesor tuvo incapacidad la mitad del curso o anda estuvo pidiendo aumento salarial con bloqueos en la ciudad de México.

<sup>209</sup> RABASA, Emilio O y Gloria Caballero; México, no, ésta es tu CONSTITUCIÓN, 8ª ed., Ed. Miguel Angel Porrúa, México 1993, p. 39.

Además en los festivales escolares, se les exige vestuario para que los niños demuestren sus aptitudes artísticas, sin olvidar el uniforme para clases y otro para la educación física, obviamente que la escuela vende o tiene una concesión con la fábrica de uniformes. Estas son sólo algunas de las cosas que hacen que la educación ya no sea gratuita.

En las comunidades rurales, que es en donde más ignorancia existe, las escuelas no son suficientes o los maestros son deficientes.

Los anteriores actos de corrupción, hacen que los pobres en extremo abandonen las escuelas ya que es un lujo para ellos. Por lo que se vuelve más importante trabajar en lo que sea o robar, que tener una educación adecuada.

Si Fundación Azteca, ha creado una escuela para alumnos con excelente promedio, en el que otorga todo lo necesario para que el alumno salga adelante, desde los uniformes hasta una goma, por qué el Estado no puede hacer el mismo esfuerzo y disminuir el presupuesto para la nómina de los servidores públicos que sólo se van a pelear a la "H. Cámara de Diputados" y cobran su sueldo, de los múltiples impuestos que cobran a los habitantes del país, para invertirlo al área más deficiente del país.

**Artículo 4º.-** La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado...

En el primer párrafo la Constitución protege a los pueblos indígenas, que son pobres en extremo, garantizando el acceso a la jurisdicción del Estado.

Cuarto párrafo. Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. . . .

En este párrafo, se debería de hacer una adición "que garantice una atención digna", ya que en la mayoría de las instituciones los doctores brindan atención deficiente con prepotencia y creen ser Dios, situación que les impide dar un buen trato a los pacientes y más si son pobres en extremo, sin seguro. Además de deben reformar las leyes respectivas para evitar que las negligencias y despotismos médicos desaparezcan.

En el servicio de salubridad en México no se ha hecho lo suficiente, sobre todo en las zonas rurales, pese al fomento que ha tenido en cada administración.

Las políticas de salud, se han caracterizado por atender sólo a una fracción de la población; se ha financiado a la población urbana y en particular a los trabajadores de la iniciativa privada y del Estado; Los servicios de salud pública no reúnen los requisitos de accesibilidad geográfica y económica, aceptabilidad, disponibilidad, suficiencia y continuidad. Se ha desarrollado un servicio de salud costoso y que supone escasos beneficios de la salud de la población, las acciones se centralizan en el Hospital urbano, en el que se ha concedido mayor preferencia al médico especialista, a expensas del resto de los trabajadores de la salud, y se ofrece atención de alto costo basada en medios de diagnóstico sofisticado y que emplea como recursos fundamentales a los fármacos. Esto ha fortalecido la dependencia de insumos y recursos importados, cuya eficiencia se ha puesto en los mismos países de origen; Los servicios de agua potable y drenaje han venido aumentando rápidamente, aunque el déficit en la materia sigue siendo muy alto, por falta de un trato adecuado a el agua; Los cambios de administración que con frecuencia interrumpen la secuencia programática e impiden la planeación, como el caso de la ubicación de personal incapacitado en todos los puestos y el desaprovechamiento del personal calificado, la deficiente educación en la salud y la desatención a las plagas sociales.

Quinto párrafo. Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

Sexto Párrafo.- Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Del párrafo quinto y sextos se emanan derechos que no todos los pobres en extremo pueden ejercer ya que los programas que se realizan para ayudarlos no cubren a toda la población en pobreza extrema. Por lo que esta disposición constitucional, sólo queda para demostrar que no estamos en un marco de legalidad por parte de la autoridad.

La insatisfacción de la necesidad de vivienda, se debe a la concentración y mala distribución de la población en el territorio y la especulación del uso del suelo urbano y rural.

La adquisición de una vivienda digna que sea propia, se convierte en un hecho imposible debido a los exigüos ingresos de la población, en comparación con los costos que representa adquirir una vivienda.

Los costos de la vivienda en México son altos, por el carácter mercantil de la tierra urbana y la especulación a que está sujeta, el alza de los precios de materiales de construcción propiciados por una crisis económica interna y externa.

En las regiones rurales, en donde se concentra la pobreza extrema, la población que tiene acceso a la vivienda lo realiza mediante la autoconstrucción de viviendas débiles, sin agua potable, sin drenaje, sin energía eléctrica, con pisos de tierra, materiales inadecuados, con poca resistencia en su estructura.

La problemática que presenta el suelo urbano es la creación de asentamientos falsos e ilegales, los patrones del uso del suelo son el reflejo de la estructura social.

El único organismo que se encargaba de resolver el problema de la vivienda en los pobres era el INDECO que ha ido desapareciendo. Las clases media y alta tienen dos opciones para acceder a una vivienda digna, como lo son el INFONAVIT, el FOVISSSTE. En cambio los pobres en extremo, ni siquiera son sujetos de crédito bancario, además de que éstos créditos que otorgan los bancos o los



organismos para la vivienda, están destinados para personas con una determinada antigüedad laboral y con ingresos de más del doble del salario mínimo además de cubrir altas tasas de interés.

**Artículo 5.-** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos.

Este artículo contiene el derecho a la libertad para trabajar, sin embargo el problema que enfrenta un pobre en extremo es que no la capacitación adecuada. Por lo que sugiero que se haga una adición al artículo en el que garantice un trabajo para los pobres y en especial a los pobres en extremo, en espera que el gobierno lo ubique en un trabajo fijo de acuerdo a sus capacidades. En tanto, trabajará en las instituciones de la Administración Pública Federal, a cambio de un pago en especie, mismo el gobierno obtendrá e los impuestos que se recaben en especie de aquellas empresas que tengan el giro adecuado para la satisfacción de las necesidades básicas de los pobres en extremo.

Los pobres en extremo sólo cuentan con su capacidad de trabajo no calificada, por lo que no mantienen un trabajo permanente en las ramas productivas de la economía en condiciones de sindicalismo organizado, es decir, los trabajadores no organizados que trabajan fuera de las empresas de mayor productividad o que se encuentran desempleados o subempleados. En este grupo se puede considerar como una fuerza de trabajo con bajo grado de calificación: jornaleros agropecuarios permanentes o eventuales; Asalariados eventuales urbanos; Asalariados permanentes de actividades económicas urbanas de baja productividad; parte del comercio, industria tradicional, algunos servicios; Asalariados no organizados urbanos; desempleados temporales o permanentes. Asimismo, se encuentran en iguales circunstancias los que poseen medios de producción de mala calidad; La mayoría de los campesinos de zonas de temporal que trabajan con técnicas tradicionales y a los que parte de su excedente es arrebatado por intermediarios, agiotistas o caciques; La población indígena que arrebatada de sus tierras vivía en el refugio; Los artesanos paupérrimos por la industria; Los prestadores de servicios de baja productividad y en general toda la población subocupada.

Los pobres en extremo, se localizan principalmente en donde existe la productividad y los medios de sobrevivir son inestables, sin embargo, existe fuerza de trabajo productiva que no recibe ninguna ganancia producto de su capacidad y esfuerzo.

En México, el Estado ha reconocido esta fuerza de trabajo desde décadas atrás, las garantías sociales plasmadas en la Constitución de 1917, son una forma de proyectar la necesaria vigencia de las leyes económicas en la sociedad de mercado. A pesar de que en este año se celebran ochenta y cuatro años de la promulgación de la Constitución, los resultados y objetivos de la Revolución Mexicana no se han logrado aún.

La intervención del Estado en la economía y en la sociedad ha estado orientada a cumplir con las peticiones del pueblo con mayor grado de presión.

**Artículo 17.- Segundo párrafo.** Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Esta garantía es violada constantemente a los pobres en extremo, ya que son los primeros sospechosos en cualquier robo o fraude, debido a su precario nivel de vida, y que son los que pagan los delitos de otros ya que no cuentan con dinero para pagar una fianza, una gratificación a las autoridades o un abogado. Estas personas cuentan con un abogado de oficio, que en la realidad mexicana, sólo defiende al mejor postor.

**Artículo 27 fracción XX.-** El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos,

créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y a organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Esa fracción, se aplica, pero no totalmente ya que en las zonas rurales se da más la situación de que se dan preferencia a las personas que pertenezcan a un partido político determinado, olvidando la igualdad.

### **3.2.2.6. Decreto de Presupuesto de Egresos de La Federación.**

La Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emite el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en el mes de diciembre de cada año para su aplicación al ejercicio siguiente, permitiendo la ordenación y racionalización del Gasto Público hacia las actividades, obras y servicios que han sido confiados al Estado para su prestación en forma eficaz.

El **Gasto Público** comprende de acuerdo al artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del 31 de diciembre de 1976: las erogaciones que realicen los poderes federales, instituciones, organismos, dependencias y empresas de participación estatal mayoritaria por concepto de gastos corrientes, inversiones físicas, inversiones financieras, así como el pago de pasivos o deuda pública.

**Artículo 13.-** El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán cada año de calendario y se fundarán sus costos.

Tres preceptos constitucionales se encuentran relacionados con el plan Financiero del Estado:

**Artículo 14.-** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

**Artículo 75.-** La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, y en caso de que por cualquier circunstancia de omisión fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

**Artículo 126.-** No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior.

La Cámara de Diputados aprueba el Plan Financiero de la Federación, mediante la expedición de un Decreto, por configurarse una situación concreta, personal y temporal.

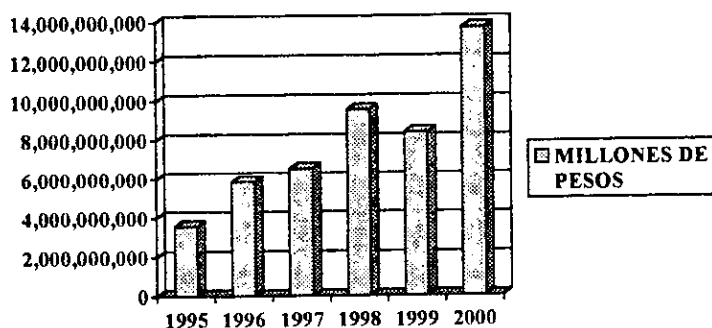
En síntesis, jurídicamente el Presupuesto de Egresos de la Federación, constituye por su materia un acto administrativo, cuya validez jurídica se encuentra supeditada a la aprobación del cuerpo legislativo. Por su forma, el Plan Financiero constituye un acto legislativo y por ello está subordinado al Principio de Autoridad Formal de la Ley.

De esta manera el Decreto sólo puede ser derogado o modificado por otra resolución que emane del mismo poder siguiendo el procedimiento del anterior. Entre los efectos que produce el Presupuesto de Egresos de la Federación destacan:

1. Autorizar a la Administración pública Federal a ejercitar el Gasto Público que le ha sido asignado para el desarrollo de sus atribuciones, en forma eficaz, eficiente y con honradez.
2. Constituye la base para la rendición de la Cuenta Pública (Artículo 74 fracción IV Constitucional).

En el ramo 20 de Desarrollo Social, para el sexenio 1994-2000, establecidas en el Presupuesto de Egresos publicadas en diciembre, para aplicarse al siguiente año, se asignaron las siguientes cantidades, como a continuación se aprecian en la gráfica:

**Gráfica 2**  
**Presupuesto Asignado al Ramo 20 Desarrollo Social**



- a) 1995: Ramo 20 Desarrollo Social \$ 3,568,562,400.00<sup>210</sup>
- b) 1996: Ramo 20 Desarrollo Social \$ 5,819,662,000.00<sup>211</sup>
- c) 1997: Ramo 20 Desarrollo Social \$ 6,527,125,600.00<sup>212</sup>
- d) 1998: Ramo 20 Desarrollo Social \$ 9,528,296,400.00<sup>213</sup>

<sup>210</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1995. "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 28 de diciembre de 1994, Tomo CDXCV No 20) p 19

<sup>211</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1996. "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 22 de diciembre de 1995, Tomo DVII No 17) p 3

<sup>212</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1997. "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 23 de diciembre de 1996, Tomo DXIX No 14) p 14

<sup>213</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1998. "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 29 de diciembre de 1997, Tomo DXXXI No 17) p 6

- e) 1999: Ramo 20 Desarrollo Social \$ 8,370,212,100.00<sup>214</sup>
- f) 2000: Ramo 20 Desarrollo Social \$13,728,650,100.00<sup>215</sup>

Como se observa en la gráfica, el presupuesto aumento considerablemente de 1995 al 2000. En el año de 1995, se tuvo un presupuesto menor y se afirmaba que la cantidad de pobres en extremo al que iba dirigido era la totalidad, entonces en los demás años en los que aumentó el presupuesto aumentó la población en pobreza extrema o los programas y el presupuesto es menor a la cantidad de pobres en extremo que realmente existen en el país.

---

<sup>214</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1999. "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 31 de diciembre de 1998, Tomo DXLIII No.23) p. 20

<sup>215</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000. "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 31 de diciembre de 1999, Tomo DXXXI No. 23) p. 24

### CONCLUSIONES

En México no se tiene antecedente jurídico alguno que proteja a los pobres en extremo. Sólo se cuenta con la referencia de la ley de Pobres Isabelina. Esta ley, es el primer antecedente jurídico de protección al pobre, que funcionó más de trescientos años en Inglaterra y Estados Unidos, evolucionando hasta convertirse en las figuras que hoy conocemos con el nombre de Beneficencia Pública y Asistencia Pública.

El socorro domiciliario, es otra figura que se da en los países antes mencionados. Una corporación pública da ayuda en especie a los pobres en sus domicilios. Este es un principio que se debería tomar en cuenta en México si algún día los legisladores deciden ocuparse de los pobres en extremo.

El PAN ha realizado una propuesta de Ley denominada Ley Federal de Donación Altruista de Alimentos, con el fin de satisfacer las necesidades elementales de aproximadamente 22 millones de mexicanos que viven en pobreza extrema. De aprobarse esta Ley, sería un paso importante para combatir a la pobreza extrema además de disminuir los costos en los programas de asistencia.

La Pobreza extrema es una preocupación mundial, por ello las Naciones Unidas proclamó el primer Decenio de las Naciones Unidas para la erradicación de la Pobreza Extrema (1997-2006), e invitó a todo el mundo a realizar acciones de promoción al respecto especialmente del 17 de octubre (día internacional de la Erradicación de la Pobreza) al 24 de octubre (día de las Naciones Unidas). Sin embargo, en México no se ha hecho la promoción a la que fue invitado.

De los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emana el Plan Nacional de Desarrollo, aunque se encuentren mal ubicados dentro de la Constitución, ya que no son garantías individuales. Estos artículos, se deberían reubicar en la parte orgánica de dicho ordenamiento, ya que el primer artículo mencionado, se refiere a los criterios bajo los cuales el Estado conducirá la rectoría del desarrollo nacional, en tanto que el segundo artículo, se refiere a la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, en el que participen los sectores de la sociedad, con sus demandas y aspiraciones, mismas que se incorporarán en un Plan y programas de desarrollo. Este Plan será obligatorio para la Administración Pública Federal, quien podrá celebrar convenios con las Entidades Federativas y los particulares para coordinarse en la formulación y ejecución del Plan. Además de que el Congreso expedirá podrá expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

Dentro del marco en el que se elabora el Plan, se coordinan las siguientes leyes:

- a) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que regula a la SHCP para proyectar y coordinar el Plan, con la participación de los grupos sociales interesados, así como a la SEDESOL, que es la encargada de combatir de manera efectiva a la pobreza extrema.
- b) La ley de Planeación que establece las normas y principios sobre los cuales se llevará al cabo el Plan en el que se incluyen los programas para combatir la pobreza extrema, con ayuda de la Administración Pública Federal.



- c) La Ley General de Población y su reglamento, es de gran importancia dentro del marco de legalidad del Plan ya que si se controla la natalidad, los recursos naturales irían a la par del crecimiento natal, para una participación justa y equitativa de los beneficios del desarrollo económico y social plasmada en una planeación y ejecutada por individuos capaces. En este caso la SEGOB ha fracasado en el control de la natalidad y distribución de la población, ya que la Ley General de Población es de orden público y no existe sanción de por medio. Desde mi punto de vista es una Ley para transmitir la cultura de "pocos hijos para darles mucho", sin que en la pobreza extrema esta sea practicada. En cuanto a lo establecido en la fracción III del artículo tercero, (disminución de la mortalidad) ya no es aplicable a nuestro país porque somos 97.4 millones de personas entre las que existen aquellas que viven con incertidumbre económica y pobreza extrema. Los programas del Ejecutivo Federal consideran la igualdad de la mujer y su protección contra la violencia familiar, con respeto a los derechos fundamentales del hombre y preservación de la dignidad de las familias. Sin embargo, estas disposiciones existen en el papel, sólo sigue siendo un intento más por parte del gobierno por llevar este tipo de apoyo aquellas comunidades en donde se necesitan, pero que debido a que es de difícil acceso, simplemente se omiten. El problema central es que no existe un método eficaz para controlar el aumento de la población, no hay una ley que prohíba tener más de 3 hijos y que permita el aborto.
- d) De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se toman en cuenta las garantías individuales, mismas a las que cada mexicano tiene derecho, aunque le sean violadas en repetidas ocasiones, por actos de corrupción, negligencia o discriminación, lo que causa en la población mexicana la pérdida de la confianza en los Planes y programas que se realizan sexenio tras sexenio en su "beneficio".
- e) El decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación que año con año emite la Cámara de Diputados, asigna ingresos de la Federación al ramo 20 Desarrollo Social, en una partida para la realización de los programas para combatir la pobreza extrema, misma que en este sexenio

fue en aumento al igual que los pobres en extremo. Entonces los programas no atienden a todos los pobres en extremo, sólo a una parte.

Resulta imprescindible que las actividades de la planeación originadas en el Estado, se mantenga siempre dentro del marco de la constitución y las leyes de la nación; Que el equipo encargado se especialice cada vez más y adquiera conciencia de la planeación nacional y de sus responsabilidades; Que mantenga una constante investigación para incorporar a la planeación, además del desarrollo económico, del desarrollo social, político y cultural del país.

En virtud de que la planeación es una práctica administrativa, bastante generalizada en nuestra época, en materia legislativa no se ha establecido un adecuado sistema de planeación que permita una continuidad por los demás gobernantes, en el que impere la seguridad jurídica y no que quede al arbitrio del gobernante en turno el continuo cambio de políticas económicas y sociales.

**ABREVIATURAS UTILIZADAS  
EN EL CAPITULO IV**

|                    |   |  |
|--------------------|---|--|
| <b>AGEB</b>        | : | Area Geoestadística Básica.                          |
| <b>CIS</b>         | : | Cédula de Información Socioeconómica.                |
| <b>CONAFE</b>      | : | Consejo Nacional de Fomento Educativo.               |
| <b>CONAPO</b>      | : | Consejo Nacional de Población.                       |
| <b>CONASUPO</b>    | : | Compañía Nacional de Subsistencias Populares.        |
| <b>CONAZA</b>      | : | Comisión Nacional de las Zonas Áridas.               |
| <b>CONPROGRESA</b> | : | Coordinación Nacional de Progresas.                  |
| <b>CUC</b>         | : | Convenios Únicos de Coordinación.                    |
| <b>FIDELIST</b>    | : | Programa de Subsidio de Tortilla.                    |
| <b>FIDUCAR</b>     | : | Financiamiento Educativo Rural.                      |
| <b>FIRCO</b>       | : | Fideicomiso de Riesgo Compartido.                    |
| <b>FONAES</b>      | : | Fondo de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.     |
| <b>FONART</b>      | : | Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.    |
| <b>INDESOL</b>     | : | Instituto Nacional de Desarrollo Social.             |
| <b>IMSS</b>        | : | Instituto Mexicano del Seguro Social.                |
| <b>INEA</b>        | : | Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. |

**ABREVIATURAS UTILIZADAS  
EN EL CAPITULO IV**

---

|                 |   |  |
|-----------------|---|--|
| <b>INEGI</b>    | : | Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.  |
| <b>INI</b>      | : | Instituto Nacional Indigenista.                              |
| <b>INPC</b>     | : | Índice Nacional de Precios al Consumidor.                    |
| <b>MAIS</b>     | : | Modelo de Atención Integral a la Salud.                      |
| <b>PACD</b>     | : | Plan de Acción para Combatir la Desertificación.             |
| <b>PET</b>      | : | Programa de Empleo Temporal.                                 |
| <b>PROGRESA</b> | : | Programa de Educación, Salud y Alimentación.                 |
| <b>PRONAJ</b>   | : | Programa Nacional a Jornaleros Agrícolas.                    |
| <b>SAGAR</b>    | : | Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.     |
| <b>SCT</b>      | : | Secretaría de Comunicaciones y Transportes.                  |
| <b>SECODAM</b>  | : | Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.       |
| <b>SEDESOL</b>  | : | Secretaría de Desarrollo Social.                             |
| <b>SEDUE</b>    | : | Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.                  |
| <b>SEMARMAP</b> | : | Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.   |
| <b>SEP</b>      | : | Secretaría de Educación Pública.                             |
| <b>SHCP</b>     | : | Secretaría de Hacienda y Crédito Público.                    |
| <b>SINDER</b>   | : | Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral. |
| <b>SSA</b>      | : | Secretaría de Salud.   |
| <b>UNAM</b>     | : | Universidad Nacional Autónoma de México.                     |
| <b>VivAh</b>    | : | Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva.  |

## CAPITULO IV

### EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

#### 4.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

El Plan, publicado el 31 de mayo de 1995, bajo el gobierno del presidente, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, propone una política social, a realizar en cinco años y medio, con el objetivo de "avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia".<sup>216</sup> De acuerdo con la estrategia del Plan, "la política social deberá enfocarse prioritariamente a la erradicación de la pobreza, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales. La aplicación de esta estrategia entraña llevar servicios como lo son de salud, educación, y vivienda; la incorporación a actividades productivas y la promoción de empleos que eleven el ingreso familiar."<sup>217</sup>

Para el sector agropecuario se propone una estrategia especial que consiste en estimular la inversión en el campo, consolidar su nuevo marco jurídico y respaldar firmemente la organización rural para que el campesino supere la pobreza y tenga oportunidades que en justicia le corresponden.

<sup>216</sup> WITKER VELASQUEZ, Jorge. Introducción al Derecho Económico. Ed Harla México 1995 o 225-229

<sup>217</sup> Op. Cit. 229.

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN  
NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

---

#### 4.2. PROGRAMA SECTORIAL PARA COMBATIR LA POBREZA EXTREMA.

Con fundamento en el artículo 23 de la Ley de Planeación, se crea en el punto número 4 del Plan, dedicado al Desarrollo Social, el punto 4.5, de donde surge el **Programa Sectorial para la Superación de la Pobreza Extrema**, con recursos del ramo 26 Desarrollo Social (antes 20). Cabe señalar que en 1997, este programa cambió su denominación por el de **Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza**; Conservando este nombre hasta 1999.

El programa sectorial contenía una política que consistía "en la aplicación de acciones, fundamentalmente de educación, salud, alimentación y vivienda, dirigidas a grupos de alta vulnerabilidad para mejorar sus condiciones de vida, aprovechando la organización social y ciudadana".<sup>218</sup> Además de los servicios urbanos, la infraestructura básica, la conservación del medio ambiente y el acceso a la impartición de justicia.

La política social integral, pretendía "incidir de manera directa y simultánea en los factores que determinan la pobreza y desigualdad, con políticas diferenciales y eficientes, con la participación corresponsable de la sociedad, en base a las siguientes trece líneas de acción:

1. Acciones asistenciales.
2. Formación de capital humano.
3. Desarrollo de capital familiar.
4. Creación de infraestructura social básica.
5. Impulso al desarrollo social productivo.
6. Creación de infraestructura física.
7. Desarrollo de cadenas de comercialización.
8. Enfoque territorial del desarrollo.
9. Atención especial a pueblos indígenas.

---

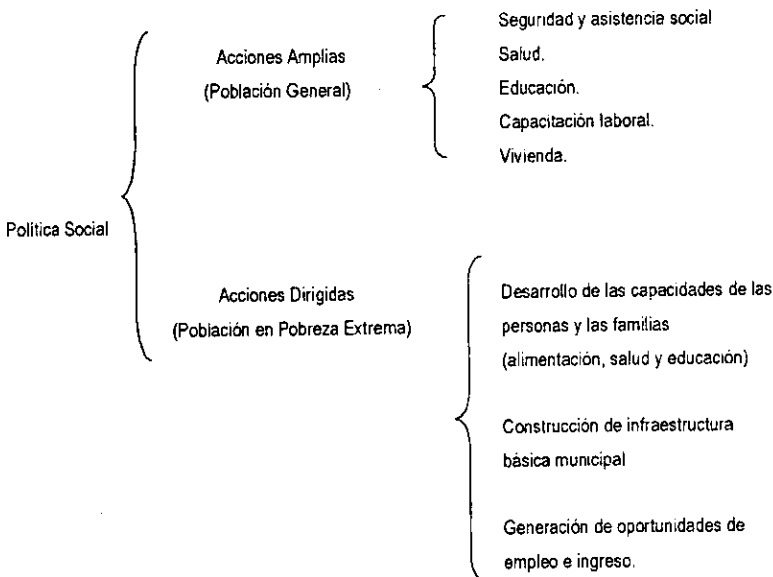
<sup>218</sup> Op Cit p 280

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN  
NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

---

10. Igualdad de género entre el hombre y la mujer.
11. Impulso a la participación social.
12. Visión de largo plazo.
13. Consolidación del carácter regional integral de la política social para su continuidad y consenso colectivo, a través de la creación de un marco jurídico.

Estas líneas responden a la concepción del Estado moderno, que busca construir bases más firmes para la equidad social, desarrollando las capacidades de los 20 millones de mexicanos en condiciones de pobreza extrema incorporándolos al ritmo del desarrollo nacional".<sup>219</sup>



<sup>219</sup> SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL; Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social emite las Reglas de Operación de los Programas del Ramo General 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999. "Diario Oficial de la Federación" (México, 26 de febrero de 1999, Quinta Sección, Tomo DXLV No. 19) p. 4

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**

---

En cumplimiento del artículo 68 el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, los programas de combate a la pobreza extrema se sujetan a criterios de selectividad, objetividad, transparencia, temporalidad, eficacia y eficiencia, identificando a la población beneficiaria y asegurando la coordinación de acciones con otras áreas para evitar duplicaciones en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos, así como para incorporar procesos periódicos de seguimiento y evaluación que permitan garantizar que los mecanismos de operación y administración faciliten la obtención de información y evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación

**4.2.1. Regiones Prioritarias de Atención Inmediata y Regiones de Atención Inmediata.**

Las regiones en las que se aplican los programas para la erradicación de la pobreza extrema, son:

a) Las **Regiones Prioritarias de Atención Inmediata**, "se caracterizan por agrupar a municipios de muy alta y alta marginación, una gran dispersión poblacional, ausencia de infraestructura caminera, falta de circuitos de producción -consumo- abasto, donde predomina la economía de subsistencia, y una deficiente infraestructura de salud y educación."<sup>220</sup>.

b) La **Región de Atención Inmediata**, misma que se define como "el espacio territorial conformado por varios municipios o porciones de los mismos, que en su mayoría responden a una identidad étnica, cultural y geoeconómica, donde se registran los índices de marginación y pobreza más altos, que evidencian a través de los rezagos de infraestructura básica y de servicios".<sup>221</sup>

<sup>220</sup> SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL; Acuerdo por el que los integrantes del Comité Técnico del programa de Empleo Temporal (PET) establecen las Reglas Generales de Operación del Programa de Empleo Temporal previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999. "Diario Oficial de la Federación" (México, Cuarta Sección 30 de marzo de 1999, Tomo D XLVI, No. 22) p. 44

<sup>221</sup> *ibidem*



CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN  
NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

---

Las regiones en las que se aplican los programas para combatir la pobreza extrema son las siguientes:

**REGIONES PRIORITARIAS DE ATENCIÓN INMEDIATA.**

| REGION  | ESTADO   | REGION  | ESTADO  |
|---|--|---|---|
| Maya<br>Calakmul  | Campeche<br>Campeche   | Itsmo<br>Mixteca<br>Costa Chatina<br>Mazateca-Papalcapan<br>Sierra Juárez | Oaxaca<br>Oaxaca<br>Oaxaca<br>Oaxaca<br>Oaxaca            |
| Selva<br>Norte<br>Altos<br>Sierra<br>Las Cañadas<br>Costa | Chiapas<br>Chiapas<br>Chiapas<br>Chiapas<br>Chiapas<br>Chiapas | Sierra Norte<br>Sierra Negra<br>Mixteca                                   | Puebla<br>Puebla<br>Puebla                                |
| Tarahumara  | Chihuahua  | Maya  | Quintana Roo  |
| Las<br>Quebradas<br>Indígena Sur                          | Durango<br>Durango.  | Los Altos<br>IV Distrito  | Sinaloa<br>Tamaulipas                                     |
| La Montaña<br>Costa Chica<br>Filo mayor/Sierra            | Guerrero<br>Guerrero<br>Guerrero                               | Sierras<br>Sierra de Sotepapan<br>Valle de Uxpanapa                       | Veracruz<br>Veracruz<br>Veracruz                          |
| Otomi- Tpehua<br>Sierra Norte                             | Hidalgo<br>Jalisco   | II Oriente<br>VII Litoral   | Yucatán<br>Yucatán  |
| Sur   | México   | Semidesierto  | Zacatecas   |
| Meseta Purépecha  | Michoacán  | Huasteca<br>Potosí, Veracruz.   | Hidalgo, San Luis   |
| Sierra del Nayar  | Nayarit  | Sierra Gorda  | Guanajuato,<br>Hidalgo,<br>Querétaro, San<br>Luis Potosí. |
| Sur-poniente  | Nuevo León.  |   |   |

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE**  
**DESARROLLO 1995-2000.**

---

**REGIONES PRIORITARIAS**

| REGIÓN  | ESTADO              | REGIÓN                          | ESTADO           |
|---|---------------------|---------------------------------|------------------|
| Norte   | Aguascalientes      | Costa                           | Michoacán        |
| Valle de San Quintín-<br>Trinidad y Ojos Negros | Baja California     | Nororiental                     | Morelos          |
| Valle de Mexicali                               | Baja California     | Superoriental                   | Morelos          |
| Norte   | Baja California Sur | Valles centrales                | Oaxaca           |
| Sur   | Baja California Sur | Centro                          | Puebla           |
| Sur.  | Campeche            | Semidesierto                    | Querétaro        |
| Centro-Desierto                                 | Coahuila            | Altiplano                       | San Luis Potosí  |
| La Laguna                                       | Coahuila            | San Luis                        | San Luis Potosí  |
| Sureste   | Coahuila            | Media                           | San Luis Potosí. |
| Frontera  | Coahuila            | Sierra de Alamos                | Sonora           |
| Indígena  | Colima              | Bacum-Guaymas                   | Sonora           |
| Franja Fronteriza                               | Chiapas             | Valle del Mayo                  | Sonora           |
| Zoque-Centro                                    | Chiapas             | Sierra Norte-Centro             | Sonora           |
| Del Desierto                                    | Chihuahua           | Frontera- Sur                   | Tabasco          |
| De la Llanura                                   | Chihuahua           | Chontalpa-Costa                 | Tabasco          |
| Semidesierto                                    | Durango             | Centro-Sierra                   | Tabasco          |
| Zona Norte                                      | Guanajuato          | Centro                          | Tamaulipas       |
| Zona Sureste                                    | Guanajuato          | Cañera                          | Tamaulipas       |
| Tierra Caliente                                 | Guerrero            | Noreste I                       | Tamaulipas       |
| Norte   | Guerrero            | Noreste II                      | Tamaulipas       |
| Costa Grande                                    | Guerrero            | Norponiente                     | Tlaxcala         |
| Valle del Mezquital                             | Hidalgo             | Suroriental                     | Tlaxcala         |
| Costa   | Jalisco             | Sierra de<br>Papantla-Ontotepec | Veracruz         |
| Sur-Sureste                                     | Jalisco             | I Litoral                       | Yucatán          |
| Sierra de Amula                                 | Jalisco             | Centro-Litoral                  | Yucatán          |
| Norte   | México              | VI Influencia-<br>Metropolitana | Yucatán          |
| Tierra Caliente                                 | Michoacán           | VIII Surponiente                | Yucatán          |
|   |                     | Suroeste                        | Zacatecas        |

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**

---

Las demás que se convengan entre los gobiernos Federal y Estatales, en el marco de los Convenios, de Desarrollo Social, atendiendo a los indicadores de marginación y pobreza de algunos de sus municipios o localidades. Siendo un total de 39 regiones prioritarias de atención inmediata y 55 regiones prioritarias definidas por las SEDESOL tomando en cuenta los siguientes indicadores de pobreza:

- Porcentaje de población analfabeta de 15 años y más.
- Porcentaje de población sin primaria completa de 15 años y más.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra.
- Porcentaje de viviendas con hacinamiento.
- Porcentaje de población que reside en localidades con menos de cinco mil habitantes.
- Porcentaje de la población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos.

### **4.3. PROGRAMAS ESPECIALES PARA COMBATIR LA POBREZA EXTREMA.**

#### **4.3.1. Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).**

Surge en julio de 1997, con el propósito de impulsar y fortalecer las capacidades y potencialidades de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, con una estrategia que tiene tres vertientes complementarias entre sí: desarrollo de capital humano, oportunidades de ingreso y desarrollo de capital físico. Que aunado al esfuerzo personal, puedan elevar su nivel de vida al través del mejoramiento de oportunidades en educación, cobertura de salud y alimentación, de manera autosuficiente, además de propiciar su incorporación al desarrollo nacional.

En el ámbito Federal participan, en la operación del Programa, la SEDESOL, SEP, SSA y el IMSS. El 8 de agosto de 1997, por Decreto Presidencial, surge Conprogres, órgano desconcentrado de la SEDESOL con el objeto de formular, coordinar y evaluar la ejecución de PROGRESA.

En el marco de Convenios de Desarrollo Social, PROGRESA se basa en el compromiso conjunto del Ejecutivo Federal, los Estatales y de los municipios para establecer la coordinación necesaria que permita alcanzar sus objetivos.

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

Las acciones de PROGRESA se sustentan en cinco objetivos fundamentales:

- a) "Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en condiciones de pobreza extrema, particularmente las de la población más vulnerable, como son los niños, niñas y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, mediante servicios suficientes y de calidad en materia educativa y de cuidado de la salud, así como ayudas alimentarias.
- b) Integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar.
- c) Procurar que los padres de familia dispongan de medios y recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.
- d) Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de las familias a favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación.
- e) Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de PROGRESA para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera, así como sumar los esfuerzos y las iniciativas de la comunidad en acciones afines o complementarias al Programa".<sup>222</sup>

En materia de educación, salud y alimentación, las acciones que operan son:

---

<sup>222</sup> SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL: Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social emite las Reglas de Operación de los Programas del Ramo General 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999. Cj. 4-5

CAPITULO IV  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
 DESARROLLO 1995-2000.**

---

- a) **Apoyos educativos** que facilitan que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa, fomentando su matriculación, asistencia regular a la escuela, y la participación de los padres en el mejor aprovechamiento escolar de sus hijos.
- b) **Atención a la salud** de todos los miembros de la familia, al tiempo que promueve una nueva actitud ante la utilización de los servicios de salud, generando un enfoque predominantemente preventivo.
- c) **Apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional** de los miembros de las familias de menores recursos.

El principal recurso (y muchas veces el único) con el que cuentan las familias en estado de pobreza para hacerse de un ingreso, es su capacidad de trabajo, por lo que la inversión en sus capacidades básicas es una vía estratégica para mejorar su condición y acceder a más oportunidades de desarrollo. Por ello, el factor cardinal es la educación (acompañada de buena alimentación y salud) ya que provee las aptitudes para aumentar la productividad en las actividades que desempeñan esas familias, a la vez que propicia la movilidad social.

Para identificar a las familias beneficiarias, se realiza una focalización geográfica, en donde se determinan localidades con mayor marginación,<sup>223</sup> verificando su acceso a servicios básicos y de salud. Después, en todas las localidades seleccionadas, se recolecta, a modo de censo, información socioeconómica de cada hogar,<sup>224</sup> con la cual se identifica a las familias beneficiarias; Finalmente, la

<sup>223</sup> La base de información para la identificación de las características de marginación de las localidades, pertenecen a los datos del XI Censo General de Población y Vivienda 1990, del Censo de Población y Vivienda 1995 y del Catálogo de Integración Territorial 1995, realizados por el INEGI

<sup>224</sup> La unidad de atención de PROGRESA es el hogar, por lo que se aplica una Cédula de donde se obtienen datos sobre las características del hogar y de las condiciones socioeconómicas de todos sus miembros. También se aplica una cédula diseñada para obtener datos sobre los servicios de educación, salud y comunicaciones a los que tiene acceso la población de la localidad, las localidades con las que se mantiene un mayor contacto, los tipos de transporte que utilizan los habitantes y su costo, así como las características generales de abasto de alimentos y precios de los mismos en la comunidad. La información de la cédula se obtiene entrevistando a uno o más representantes locales

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

relación de las familias resultante se somete a la opinión de la asamblea que existe en cada comunidad seleccionada para su depuración y sugerencias de inclusiones.

Las familias beneficiarias para tener acceso a los apoyos que recibe del Programa, reciben una cédula de identificación Progres a nombre de la jefa de familia.

**a) Componente Educativo.**

Se otorga, a los alumnos inscritos entre el tercer y sexto grado de primaria, al inicio del ciclo escolar, un apoyo monetario de \$110.00<sup>225</sup> para adquirir útiles escolares o un paquete de dichos útiles (de acuerdo a las Normas del Consejo Nacional de Fomento Educativo). Los alumnos menores de 18 años que estén inscritos entre el primer y tercer grado de secundaria reciben un apoyo monetario anual de \$205.00<sup>226</sup> para la adquisición de útiles escolares al inicio del ciclo escolar que se entrega una vez al año. Al inicio del segundo semestre del ciclo escolar se otorga a todos los alumnos beneficiarios del Programa inscritos entre el tercer y sexto grado de primaria, un apoyo monetario adicional de \$55.00<sup>227</sup> para la reposición de útiles escolares

Los apoyos educativos de primera vez, se entregarán al inicio del ciclo escolar posterior a su incorporación.

Además de lo anterior, se les da una beca educativa que varía por el sexo y el grado que cursen de acuerdo con el siguiente cuadro:

---

<sup>225</sup> Cantidad que se aplica para el ciclo escolar 1999-2000

<sup>226</sup> *ibidem*

<sup>227</sup> *ibidem*

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**

Cuadro 4

**MONTO MENSUAL DE LAS BECAS EDUCATIVAS DE ENERO A JUNIO DE 2000\***

| <b>PRIMARIA (Correspondiente a 10 meses del ciclo escolar)</b> | <b>NIÑOS Y NIÑAS que estén inscritos y asistan a la escuela</b> |
|--|---|
| TERCERO  | \$85.00   |
| CUARTO   | \$100.00  |
| QUINTO   | \$130.00  |
| SEXTO  | \$170.00  |
| <b>SECUNDARIA</b>  |   |
| <b>NIÑOS</b>   |   |
| PRIMERO  | \$250.00  |
| SEGUNDO  | \$265.00  |
| TERCERO  | \$280.00  |
| <b>NIÑAS</b>   |   |
| PRIMERO  | \$265.00  |
| SEGUNDO  | \$295.00  |
| TERCERO  | \$320.00  |

En el nivel secundaria las becas para las mujeres son ligeramente superiores a las de los hombres, para estimular una mayor asistencia escolar de las educandas.

Los apoyos económicos (becas y apoyos para alimentos) se dan al través de las madres de familia, reconociendo así su importancia par el desarrollo de la familia y su compromiso y responsabilidad para hacer el mejor uso de estos apoyos.

Los programas compensatorios del CONAFE, distribuyen en su universo de atención paquetes de útiles escolares a comunidades donde atiende PROGRESA, con el objeto de que se conjuguen los esfuerzos y potenciar así el impacto de las acciones, siguiendo sus propias reglas de operación. Por su parte, las asociaciones de padres de familia, están en posibilidad de atender necesidades básicas de material y obras menores de mantenimiento en las escuelas a las que acuden sus hijos.

\* Estos montos son vigentes para el periodo de enero a junio de 2000 y serán actualizados en julio de 2000 de acuerdo al INPC partiendo de julio de 1997, fecha en que arrancó el Programa. El monto máximo que puede recibir una familia es de \$660.00 mensuales

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

### b) Componente de Salud.

Establece cuatro estrategias específicas:

- Proporcionar, de manera gratuita, el **Paquete Básico de Servicios de Salud**, que consiste en: Saneamiento básico a nivel familiar; Planificación familiar; Atención prenatal, del parto y puerperio, y del recién nacido; Vigilancia de la nutrición y el crecimiento infantil; Inmunizaciones; Manejo de casos de diarrea en el hogar; Tratamiento antiparasitario a las familias; Manejo de infecciones respiratorias agudas; Prevención y control de la tuberculosis pulmonar; Prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus; Prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones; Capacitación comunitaria para el autocuidado a la salud y; Detección y control del cáncer cérvico uterino.
- Prevenir la desnutrición de los niños, desde la etapa de gestación,
- Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante información y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene; y
- Reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.

Desde el punto de vista de su impacto sobre el estado de salud general de la población, resalta la importancia de tener una orientación que se anticipe a la presencia de enfermedades.

### c) Componente Alimentación.

Se brinda un apoyo alimenticio que para el semestre de enero-junio del 2000, es de \$130.00 mensuales por familia, mismo que se actualizará de acuerdo al INPC a partir de julio de 1997. Además de que a las mujeres embarazadas y niños en periodo de lactancia hasta 4 años de edad se les da un suplemento alimenticio.



**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE**  
**DESARROLLO 1995-2000.**

Cuadro 5

**COBERTURA DEL PROGRESA**

| ENTIDAD FEDERATIVA  | APOYO ALIMENTARIO         | APOYO EDUCATIVO           | TOTAL                     | FAMILIAS BENEFICIARIAS |
|---------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------|
| AGUASCALIENTES      | \$1,878,189.00            | \$2,702,246.00            | \$4,580,434.00            | 1,280                  |
| BAJA CALIFORNIA     | \$3,056,410.00            | \$2,673,600.00            | \$5,730,009.00            | 2,084                  |
| BAJA CALIFORNIA SUR | \$3,611,436.00            | \$3,085,212.00            | \$6,696,648.00            | 2,460                  |
| CAMPECHE            | \$46,388,020.00           | \$58,114,176.00           | \$104,502,196.00          | 31,638                 |
| COAHUILA            | \$30,404,622.00           | \$27,515,560.00           | \$57,920,181.00           | 20,754                 |
| COLIMA              | \$5,837,118.00            | \$5,750,412.00            | \$11,587,530.00           | 3,985                  |
| CHIAPAS             | \$423,222,030.00          | \$392,989,517.00          | \$816,211,547.00          | 288,570                |
| CHIHUAHUA           | \$28,020,185.00           | \$23,479,349.00           | \$51,499,534.00           | 19,112                 |
| DURANGO             | \$46,076,363.00           | \$50,090,104.00           | \$96,166,467.00           | 31,378                 |
| GUANAJUATO          | \$172,310,897.00          | \$192,493,926.00          | \$364,804,823.00          | 117,460                |
| GUERRERO            | \$280,827,624.00          | \$305,767,285.00          | \$586,594,909.00          | 191,652                |
| HIDALGO             | \$158,085,826.00          | \$191,366,217.00          | \$349,452,044.00          | 107,901                |
| JALISCO             | \$63,181,304.00           | \$67,703,940.00           | \$130,885,244.00          | 43,109                 |
| MEXICO              | \$246,029,386.00          | \$279,337,340.00          | \$525,366,726.00          | 167,790                |
| MICHOACAN           | \$219,940,420.00          | \$231,406,765.00          | \$451,347,185.00          | 150,059                |
| MORELOS             | \$28,837,014.00           | \$30,099,878.00           | \$58,936,892.00           | 19,677                 |
| NAYARIT             | \$55,278,979.00           | \$57,203,552.00           | \$112,482,530.00          | 37,737                 |
| NUEVO LEON          | \$24,002,862.00           | \$21,506,308.00           | \$45,509,170.00           | 16,384                 |
| OAXACA              | \$356,223,761.00          | \$371,487,053.00          | \$727,710,815.00          | 242,500                |
| PUEBLA              | \$319,432,438.00          | \$341,837,284.00          | \$661,269,722.00          | 217,947                |
| QUERETARO           | \$56,925,611.00           | \$66,326,274.00           | \$123,251,884.00          | 38,856                 |
| QUINTANA ROO        | \$30,429,231.00           | \$37,206,585.00           | \$67,635,816.00           | 20,756                 |
| SAN LUIS POTOSI     | \$159,479,734.00          | \$198,719,408.00          | \$358,199,142.00          | 108,848                |
| SINALOA             | \$103,393,640.00          | \$105,790,159.00          | \$209,183,799.00          | 70,568                 |
| SONORA              | \$40,764,433.00           | \$40,485,384.00           | \$81,249,817.00           | 27,822                 |
| TABASCO             | \$100,306,755.00          | \$129,701,684.00          | \$230,008,439.00          | 68,459                 |
| TAMAULIPAS          | \$59,215,537.00           | \$60,990,353.00           | \$120,205,890.00          | 40,387                 |
| TLAXCALA            | \$18,164,183.00           | \$19,761,974.00           | \$37,926,158.00           | 12,387                 |
| VERACRUZ            | \$447,344,294.00          | \$456,083,361.00          | \$903,427,654.00          | 304,860                |
| YUCATAN             | \$102,544,400.00          | \$107,404,345.00          | \$209,948,745.00          | 69,936                 |
| ZACATECAS           | \$122,663,499.00          | \$123,920,748.00          | \$246,584,247.00          | 83,644                 |
| <b>TOTALES</b>      | <b>\$3,753,876,200.00</b> | <b>\$4,003,000,000.00</b> | <b>\$7,756,876,200.00</b> | <b>2,560,000</b>       |

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**

---

El programa se inició con una atención a 22 millones de pobres en extremo, sin embargo, para "1998 se estimó un aumento de 4 millones".<sup>228</sup>

### **4.3.2. Programa de Empleo Temporal (PET)**

Permite la rehabilitación y mejora de las zonas marginadas del medio rural mediante la realización de obras con uso intensivo de mano de obra, y a la vez, propicia la creación de puestos de ocupación temporal que permitan obtener ingresos a la población rural en pobreza extrema mayor de 16 años, sin importar que puedan ser productores rurales, jornaleros con y sin tierra, u hombres y mujeres. Siempre y cuando estén dispuestas a participar en el programa, bajo las reglas generales que en éste se establezcan, y habiten las áreas rurales de las regiones prioritarias y de atención inmediata; Así como otras regiones prioritarias que defina el Ejecutivo Federal y las que se convengan con los Ejecutivos Estatales, para la operación del PET.

"El Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal, se encuentra integrado por: la SEDESOL Ramo General 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de pobreza SCT Ramo Administrativo 09; SAGAR Ramo Administrativo 08; SEMARNAP Ramo Administrativo 16, así como la SHCP".<sup>229</sup>

Los objetivos del PET son: Ampliación de las oportunidades de ingresos de la población más pobre, complementándose a su vez, con acciones dirigidas al desarrollo del capital humano de esta población, así como la infraestructura social básica.

<sup>228</sup> <http://sedesol.gob.mx/desreg/sistesis.htm>, Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, "Diario Oficial de la Federación, 2 de Febrero de 1998 p. 7

<sup>229</sup> SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL; Acuerdo por el que los integrantes del Comité Técnico del programa Empleo Temporal (PET) establecen las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2000. "Diario Oficial de la Federación" (México, Séptima Sección, 15 de febrero de 2000, Tomo DLVII No. 11) p. 2

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

"La ejecución del Programa será en las épocas de baja demanda de mano de obra no calificada en zonas marginadas del medio rural,<sup>230</sup> "conservando el principio de que la ejecución del proyecto no compita por la mano de obra existente en el mercado local".<sup>231</sup>

"El apoyo económico a los participantes será de \$26.00 por jornal diario, pudiéndose apoyar sólo un jornal por beneficiario por día, el cual se entregará invariablemente en forma monetaria por un máximo de 88 jornales por beneficiario".<sup>232</sup> Sin embargo, en el apartado referente al manejo de la información nos dice "El Gobierno Federal conviene que la información derivada de la operación del Programa será utilizada bajo los principios de confidencialidad y reserva".<sup>233</sup>

La **SEDESOL** establece lineamientos, para aquellas personas que deseen participar en este Programa y que lo podrán hacer en las siguientes vertientes:

a) "En la **vertiente productiva**. Se impulsarán proyectos que aprovechen el potencial productivo de las comunidades y generen oportunidades de empleo, autoempleo e ingreso, en obras de beneficio comunitario y familiar:

Obras de beneficio comunitario: rehabilitación de almacenes comunitarios y tiendas rurales; rehabilitación de sistemas de riego; construcción y rehabilitación de bordos y canales; rehabilitación de áreas de riego; rehabilitación de instalaciones pecuarias; rehabilitación de patios de selección y empaque; rehabilitación de muelles y equipo de pesca; reforestación con siembra de plantas; reconstrucción y conservación de camiones rurales, brechas y puentes, construcción de brechas y puentes.

---

<sup>230</sup> Ibidem

<sup>231</sup> Ibidem

<sup>232</sup> Op Cit p 4

<sup>233</sup> Op Cit p 7

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

Obras de beneficio familiar: rehabilitación de talleres; y, desmonte, despiedre y nivelación de tierras y predios rurales.

b) **Vertiente comunitaria.** Se considerarán acciones para la creación y fortalecimiento de la infraestructura social básica, en localidades rurales, de acuerdo al criterio poblacional establecido por el INEGI en los rubros de: rehabilitación de sistemas de agua potable; rehabilitación de sistemas de alcantarillado; construcción y rehabilitación de calles en localidades rurales; reconstrucción de aulas y anexos de escuelas; rehabilitación de canchas deportivas, y rehabilitación de centros de salud.

c) **Vertientes formación de capital familiar.** Se promoverán proyectos de beneficio familiar con acciones que impacten directamente en la formación de capital, familiar, a través de las acciones de: rehabilitación de vivienda rural; ampliación de las áreas sanitarias de la vivienda (letrización, fosas sépticas, etc.); construcción y rehabilitación de patios de asoleadero, parcelas, corrales e instalaciones de traspatio, y establecimiento de huertos familiares.

En las tres vertientes, podrán realizarse otro tipo de obras, siempre y cuando sean análogas a las anteriormente descritas".<sup>234</sup>

La SAGAR, de acuerdo a la clasificación que hace el CONAPO de los municipios prioritarios, invita a aquellos hombres y mujeres del sector rural que manifiesten su disposición de participar en el Programa, para realizar las acciones de: "Aumentar el valor y la rentabilidad de los activos que poseen los productores; Capacitar mediante esquemas de educación no formal, a los beneficiarios participantes para promover una cultura de conservación de sus recursos y la preservación del medio ecológico e impulsar, con los apoyos del SINDER, el uso de tecnologías adecuadas a las condiciones de las unidades de producción".<sup>235</sup>

---

<sup>234</sup> Op Cit p 9

<sup>235</sup> Op Cit p 31

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**

La participación institucional de la SAGAR, "es como institución responsable y normativa del Programa a través de su Subsecretaría de Desarrollo Rural, y el FIRCO que es la entidad ejecutora, quien contará con la colaboración de las Delegaciones Estatales de la SAGAR y de los técnicos de SINDER para la operación del Programa".<sup>236</sup>

Cuadro 6

**OBRAS Y ACCIONES A APOYAR CON ENFOQUE PRODUCTIVO**

| Obras de beneficio comunitario                   | Obras de beneficio familiar o individual                |
|--|---|
| Despiedres                                       | Despiedres  |
| Reforestación                                    | Rehabilitación de cercos                                |
| Rehabilitación de cercos                         | Rehabilitación de praderas                              |
| Rehabilitación de praderas                       | Incorporación de residuos de cosecha o abonos orgánicos |
| Establecimiento y rehabilitación de huertos      | Establecimiento y rehabilitación de huertos             |
| Construcción y rehabilitación de terrazas        | Construcción y rehabilitación de terrazas               |
| Limpia de asequias y canales                     | Almacenamientos rústicos de granos                      |
| Entubamiento para riego                          | Establecimiento y rehabilitación de plantaciones        |
| Construcción de bordos para abrevadero           | Mejoramiento de corrales e instalaciones de traspatic   |
| Construcción de ollas de agua                    | Labranza de conservación                                |
| Almacenamientos rústicos de granos               | Establecimiento de barreras vivas                       |
| Establecimiento y rehabilitación de plantaciones | Establecimiento de cultivos intercalados                |
| Establecimiento de barreras vivas.               |   |

"Podrán adicionarse obras y acciones siempre y cuando sean análogas a las anteriormente descritas".<sup>237</sup>

La SCT, participará en este programa contratando aquellas personas que no cuenten con una mano de obra local calificada, preferentemente en las regiones prioritarias de atención inmediata y otras regiones de atención inmediata, en trabajos de conservación, reconstrucción de caminos rurales, mejoramiento de brechas y, en su caso, la construcción de caminos rurales.

<sup>236</sup> Op Cit p 32

<sup>237</sup> Op Cit p 33

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

Dará prioridad a la atención de los caminos rurales y brechas que se localizan y dan acceso a las regiones establecidas. Procurará un nivel de servicio en la red rural, que permita el tránsito en todas las épocas del año.

En cada localidad, objeto de los beneficios del Programa, se formulará un Comité de Beneficiarios Pro-Camino para la ejecución de los conceptos de obra que se realicen a mano, de conformidad con el instructivo de Promoción. La participación de la comunidad será invariablemente a través de estos Comités<sup>238</sup>.

La SEMARNAP, bajo tres vertientes fundamentales participa en este Programa:

- a) **Obras productivas:** se consideran proyectos de participación comunitaria, orientados a la generación de empleos de mayor permanencia basados en una unidad productiva.
- b) **Obras de beneficio comunitario:** se consideran obras de construcción ampliación y rehabilitación de infraestructura social básica, mediante la incorporación de mano de obra no calificada.
- c) **Obras de beneficio familiar:** se consideran acciones que benefician directamente a las familias más pobres a través del mejoramiento de sus condiciones de vivienda y sanitarias, así como a la promoción de actividades que complementen su ingreso.

---

<sup>238</sup> Op. Cit. p. 37

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE**  
**DESARROLLO 1995-2000.**

Cuadro 7

**ACCIONES PREFERENTES A REALIZAR DE ACUERDO A CADA UNA DE LAS VERTIENTES.**

| Vertiente  | Proyectos  |
|--|--|
| Obras productivas de beneficio comunitario               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservación y restauración de suelos (control de escorrentías, establecimiento de barreras rompevientos, construcción y rehabilitación de terrazas y establecimiento de cultivos de cobertura).</li> <li>• Rehabilitación de praderas.</li> <li>• Establecimiento de plantaciones forestales y agroforestales.</li> <li>• Establecimiento y rehabilitación de viveros.</li> <li>• Establecimiento y rehabilitación de Unidades de Manejo Ambiental para la flora y la fauna (casetas y torres de vigilancia, cercos, alambrados, abrevaderos y zonas de anidación).</li> <li>• Establecimiento, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura acuicola.</li> <li>• Propagación de plantas nativas.</li> <li>• Manejo Forestal (brechas cortafuego, podas, aclareos, etc.)</li> </ul> |
| Obras productivas de beneficio familiar                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de cercos vivos.</li> <li>• Establecimiento y rehabilitación de sistemas agro-forestales y agro-pastoriles.</li> <li>• Construcción de aboneras</li> <li>• Construcción de silos/trojes familiares</li> </ul>   |
| Obras de infraestructura social de beneficio comunitario | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rehabilitación de cuerpos de agua.</li> <li>• Limpia de acequia y canales.</li> <li>• Manejo de desechos comunitarios (líquidos y sólidos).</li> <li>• Construcción de torres de vigilancia para la protección de los recursos naturales.</li> <li>• Establecimiento y rehabilitación de obras para áreas naturales protegidas (casetas, de vigilancia, cercos, etc.)</li> </ul>  |
| Obras de beneficio familiar                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de letrinas ecológicas.</li> </ul>   |

Podrán adicionarse obras y acciones siempre y cuando sean análogas a las anteriormente descritas<sup>239</sup>.

<sup>239</sup> Op Cit p 39

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE**  
**DESARROLLO 1995-2000.**

Cuadro 8

**PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL**  
**MUNICIPIOS DE LAS 36 REGIONES DE ATENCIÓN INMEDIATA PARA 1999/ 2000\***

| ENTIDAD      | TOTAL DE REGIONES | TOTAL DE MUNICIPIOS | SECRETARÍAS INVOLUCRADAS |                |                |                |
|--------------|-------------------|---------------------|--------------------------|----------------|----------------|----------------|
|              |                   |                     | SEDESOL                  | SAGAR          | SCT            | SEMARNAP       |
| 4            | 1/2               | 4/5                 | 4/5                      | 4/5            | 4/5            | 1/5            |
| 7            | 6                 | 71/87               | 71/87                    | 71/87          | 71/87          | 26/64          |
| 8            | 1                 | 23                  | 23                       | 23             | 23             | 7/23           |
| 10           | 1/2               | 4/6                 | 4/6                      | 4/6            | 4/6            | 1/6            |
| 11           | 1                 | 6/8                 | 6/8                      | 6/8            | 6/8            | 0/4            |
| 12           | 3                 | 34/37               | 34/37                    | 33/37          | 34/37          | 18/27          |
| 13           | 3                 | 31/37               | 31/37                    | 31/37          | 31/37          | 21/32          |
| 14           | 1                 | 7/14                | 7/0                      | 7/14           | 7/14           | 1/6            |
| 15           | 1                 | 20/23               | 20/23                    | 20/23          | 20/23          | 20/15          |
| 16           | 1                 | 13/22               | 13/22                    | 13/22          | 13/22          | 12/15          |
| 18           | 1                 | 8/16                | 8/16                     | 8/16           | 8/16           | 2/12           |
| 19           | 1                 | 6/9                 | 6/0                      | 6/9            | 6/9            | 2/8            |
| 20           | 5                 | 323/366             | 323/366                  | 308/366        | 323/366        | 79/144         |
| 21           | 3/8               | 119/121             | 119/121                  | 113/121        | 119/121        | 44/63          |
| 22           | 1                 | 6                   | 6                        | 6              | 6              | 5/6            |
| 23           | 1                 | 5                   | 5                        | 4/5            | 5              | 3/5            |
| 24           | 2                 | 26                  | 26                       | 24/26          | 26             | 21/24          |
| 25           | 1                 | 13                  | 13                       | 13             | 13             | 0/6            |
| 28           | 1                 | 5                   | 5                        | 5              | 5              | 2/4            |
| 30           | 4                 | 34/106              | 34/106                   | 32/106         | 34/106         | 19/52          |
| 31           | 2                 | 32                  | 32                       | 30/32          | 32             | 0/15           |
| 32           | 1                 | 21/22               | 21/22                    | 20/22          | 21/22          | 4/9            |
| <b>TOTAL</b> | <b>36</b>         | <b>811/989</b>      | <b>811/966</b>           | <b>781/989</b> | <b>811/989</b> | <b>270/545</b> |

\* De 1999 al 2000, existen aumentos, disminuciones o no hay variaciones de regiones y municipios, mismas que se encuentran divididas por la línea transversal a efecto de que se puedan observar, esas variaciones de 1999/2000



**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE**  
**DESARROLLO 1995-2000.**

Cuadro 9

**PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL**  
**OTRAS REGIONES PRIORITARIAS 1999/2000**

| ENTIDAD           | REGIONES     | MUNICIPIOS         | SECRETARIAS INVOLUCRADAS |                    |                    |                |
|-------------------|--------------|--------------------|--------------------------|--------------------|--------------------|----------------|
|                   |              |                    | SEDESOL                  | SAGAR              | SCT                | SEMARNAP       |
| 1                 | 1            | 5                  | 5                        | 2/5                | 5                  | 0/1            |
| 2                 | 1/2          | 1/2                | 1/2                      | 0/2                | 1/2                | 0/2            |
| 3                 | 2            | 5                  | 5/3                      | 5                  | 5                  | 1/5            |
| 4                 | 2/1          | 5                  | 4/5                      | 3                  | 4/5                | 4/5            |
| 5                 | 4            | 26/23              | 23                       | 4/20               | 23                 | 9/13           |
| 6                 | 1            | 6/1                | 1                        | 6/1                | 1                  | 3/1            |
| 7                 | 1/2          | 40/31              | 30/28                    | 37/29              | 30/31              | 18/25          |
| 8                 | 2            | 12                 | 12                       | 5/6                | 12                 | 11/4           |
| 10                | 2/1          | 17/10              | 12/10                    | 10                 | 12/10              | 3/6            |
| 11                | 2            | 15/8               | 8                        | 11/5               | 8                  | 0/1            |
| 12                | 2/3          | 34/30              | 26/30                    | 24/18              | 26/30              | 10/15          |
| 13                | 2/1          | 19/13              | 19/13                    | 19/9               | 19/13              | 10/12          |
| 14                | 4/3          | 47/21              | 23/0                     | 27/17              | 23/21              | 17/12          |
| 15                | 1            | 46/26              | 29/26                    | 32/18              | 29/26              | 14/11          |
| 16                | 2            | 51/19              | 23/19                    | 32/19              | 23/19              | 18/5           |
| 17                | 3/2          | 14/15              | 13/15                    | 11/11              | 13/15              | 1/10           |
| 18                | 0            | 12/0               | 3/0                      | 11/0               | 3/0                | 0              |
| 19                | 0            | 4/0                | 3/0                      | 0                  | 3/0                | 2/0            |
| 20                | 0/1          | 142/90             | 104/90                   | 64/32              | 104/90             | 29/13          |
| 21                | 0/1          | 49/35              | 20/35                    | 29/11              | 20/35              | 12             |
| 22                | 1            | 7/3                | 2/3                      | 7/3                | 2/3                | 4/3            |
| 24                | 3            | 25                 | 20/25                    | 17                 | 20/25              | 9/16           |
| 26                | 4            | 49/33              | 21/33                    | 42/18              | 21/33              | 3/14           |
| 27                | 3            | 17                 | 17                       | 16                 | 17                 | 2/13           |
| 28                | 4            | 18/15              | 15                       | 11/8               | 15                 | 3/7            |
| 29                | 3/2          | 37/29              | 29                       | 28/20              | 29                 | 1/14           |
| 30                | 0/1          | 139/28             | 59/28                    | 121/21             | 59/28              | 16/3           |
| 31                | 6/4          | 74                 | 74                       | 45/74              | 74                 | 0/27           |
| 32                | 0/1          | 15/18              | 6/18                     | 13/11              | 6/18               | 0/7            |
| <b>TOTAL</b>      | <b>55/27</b> | <b>948/593</b>     | <b>607/567</b>           | <b>633/409</b>     | <b>607/593</b>     | <b>200/257</b> |
| <b>GRAN TOTAL</b> | <b>91/63</b> | <b>1,759/1,582</b> | <b>1,418/1,533</b>       | <b>1,414/1,398</b> | <b>1,418/1,582</b> | <b>470/802</b> |

Información obtenida del Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de marzo de 1999.

#### 4.4. PROGRAMAS INSTITUCIONALES PARA COMBATIR LA POBREZA EXTREMA.

##### 4.4.1. Programas del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART).

El FONART surge como una respuesta a la necesidad de promover la actividad artesanal del país. Realiza acciones con el propósito de contribuir en su ámbito de competencia, al impulso del desarrollo social productivo, y a la apertura de canales de comercialización de las comunidades artesanales rurales e indígenas de alta y muy alta marginación, para integrarlas a los beneficios del avance económico y social del país.

El fideicomiso opera con recursos provenientes de un subsidio y de la captación de recursos propios generados por su actividad comercial que beneficia a los productores en extrema pobreza.

El FONART, apoya a los artesanos tradicionales que viven en pobreza extrema dispersos en el territorio nacional preservando técnicas y diseños, con el fin de potenciar sus capacidades y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar al través del mejoramiento de la comercialización, la asistencia técnica, el estímulo a la creatividad y el financiamiento.

La producción artesanal que realizan es un complemento económico a una actividad primaria principal y la llevan a cabo en pequeños talleres familiares en donde cada uno de sus miembros desarrollan una parte del proceso.

El FONART, identifica a los productores que están en desventaja para acceder a los mercados que no son sujetos de apoyo financieros por los organismos crediticios diseñados para tal fin y que no cuentan con asesoría técnica acorde con sus necesidades y niveles de desarrollo.

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

El programa, considera artesano tradicional a "aquél individuo que a partir de una materia prima y con trabajo fundamentalmente manual y auxiliado de algunas herramientas, crea un objeto socialmente necesario y estéticamente identificado con los valores de la comunidad en la que se produce".<sup>240</sup> Desde esta perspectiva, el artesano sujeto de atención se considera como creador de arte popular, conservando en su producción métodos, técnicas y diseños tradicionales.

El programa anterior, se complementa con dos programas más en coordinación con el FONAES:

- a) Programa estratégico para la sustitución del plomo y combustible en la alfarería vidriada tradicional. Se aplica en los estados de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.
- b) Programa de apoyo a la comercialización de artesanías elaboradas por artesanos de escasos recursos.

Los créditos directos que se otorgan a los artesanos iniciando por \$1,000.00 incrementando progresivamente cuando el mismo artesano sea puntual en sus pagos hasta \$5,000.00.

También se dan asesorías técnicas a grupos artesanales.

El FONART realiza concursos artesanales y promueve el producto en los nichos comerciales del extranjero y realiza ventas de mayoreo en el mercado nacional, con dos tipos de difusión: la de los valores

---

<sup>240</sup> SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL; Acuerdo por el que la Secretaría Social publica las Reglas de Operación de los Programas Financiados con Recursos Federales considerados como subsidio federal del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999 a cargo del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONAFRI). "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 31 de marzo de 1999, Tomo DXLVI No. 23) P. 53

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**

---

culturales del arte popular y la comercial. La primera encaminada a la dignificación y reconocimiento del acervo patrimonial del trabajo de los artesanos, y la segunda, dirigida a la venta del producto.

#### **4.4.2. Programa del Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla (FIDELIST)**

Tiene por objeto realizar en sus diversas fases los Programas de Subsidios, desde la investigación social y elaboración de proyectos, hasta las etapas de seguimiento, actualización de padrones beneficiarios, así como la función del pago del subsidio a terceros participantes, la evaluación de su desempeño y demás funciones que conlleven a la formulación de las políticas sobre la materia; Dentro de éstos tiene a su cargo el Programa de Subsidio al Consumo de la Tortilla.

En su Programa del Ejecutivo Federal, inserto en los programas para superar la pobreza, del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se señala: "la modificación del esquema de los subsidios al consumo en maíz, harina, masa y tortilla para que éste se canalice efectivamente a la población de menores ingresos, mediante un sistema único".<sup>241</sup> El programa tiene coordinación con la CONPROGRESA y LICONSA a efecto de evitar duplicidades.

FIDELIST, tiene como objetivo otorgar a las familias en condiciones de pobreza extrema que habitan en zonas urbano-marginadas una transferencia de ingreso al través de un subsidio al precio de adquisición de un kilogramo diario de tortillas. Para lograrlo se aplica un estudio socioeconómico, a fin de identificar por cada colonia, quienes pueden necesitar este programa, a partir de los resultados definitivos por AGEB del Censo de Población y Vivienda 1995 y de la ENIGH 1996 del INEGI.

<sup>241</sup> SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL; Reglas de Operación del Programa de Subsidio al Consumo de la Tortilla Financiado con recursos Federales Considerados como Subsidio Federal del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2000, a cargo del Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla (Fidelist), "Diario Oficial de la Federación" (México, Tercera Sección, 15 de marzo de 2000, Tomo DLVIII No 11) p. 3

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

Para evaluar a las familias, se aplica la CIS para tomar en cuenta las características de la vivienda, así como la posesión de enseres menores y, por el otro, las características socioeconómicas de los miembros del hogar. Lo anterior, con el propósito de conocer aspectos básicos del desarrollo como son el acceso a la vivienda, educación y seguridad social.

A las familias elegidas, se les da una tarjeta plástica de código de barras a nombre de la jefa del hogar, para que adquiera un kilogramo diario de tortillas al través de un subsidio a su precio de adquisición, hasta por tres años, en la tortillería más cercana a su domicilio o la que se encuentre dentro del área de liquidación del Fideicomiso, en donde exista un industrial de la masa y la tortilla afiliado al programa, el cual tendrá un equipo lector asignado. La tarjeta sólo puede usarse una vez al día, por un kilogramo de tortillas, por lo que no son válidas las acumulaciones.

Un kilogramo de tortillas en una familia integrada por 5 miembros, representa un total de 3,620 kilocalorías y 79 gramos de proteína, el aporte por miembro es de 74 kilocalorías, 158 gramos de proteína y 46% de energía. El consumo promedio per cápita en estratos bajos es de 147 gramos por persona (5 piezas).

Con el beneficio que otorga el Gobierno Federal, al través del Fidelist, por el subsidio al precio de adquisición de un kilogramo diario de tortillas, la economía que obtiene una familia puede ayudar a la compra de otros artículos considerados dentro de la canasta básica, así el ama de casa podrá adquirir y combinar mensualmente, determinados productos que ayudarán a brindar en el hogar más alimentos de una manera más balanceada.

El total de familias beneficiadas hasta diciembre de 1998 ascienden a 1,240,000 de acuerdo con el catálogo de integración territorial del Censo de Población y Vivienda 1995 del INEGI.

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE**  
**DESARROLLO 1995-2000.**

---

#### **4.4.3. Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VivAh)**

Este Programa genera una oferta de vivienda de tipo progresivo con servicios básicos de drenaje, agua y electricidad, para atender las necesidades de vivienda de las familias urbanas que viven en condiciones de pobreza extrema, mediante un esquema que combina ahorro y subsidios directos, y que alienta la corresponsabilidad entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales, municipales y los beneficiarios.

Los objetivos específicos que persigue el VivAh, son:

- I. "Asignar subsidios para la adquisición de viviendas, por un monto fijo de \$18,000.00 cada uno. Sólo se otorgará un subsidio por familia. Para el 2000, será un monto fijo de \$21,000.00
- II. Asignar los subsidios a la población objetivo, con estricto apego a los criterios de selectividad, objetividad, transparencia, temporalidad y publicidad.
- III. Fomentar el ahorro previo para la vivienda.
- IV. Alentar la participación de la industria de la construcción en la edificación de vivienda progresiva de bajo costo, en un marco de sana competencia.
- V. Contribuir a la generación de empleos al crecimiento económico regional".<sup>242</sup>

Las Instituciones que participan son la SHPC, SEDESOL, SECODAM, Gobierno Estatal y Gobiernos Municipales.

El costo de la vivienda para 1999, ascendía a \$24,000.00, sin incluir el costo del lote con servicios, dado que éste será aportado por los gobiernos locales y para el 2000, es de \$28,000.00

<sup>242</sup> SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL; Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social publica las Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Progresiva (VivAh) Financiado con recursos federales considerados como subsidio federal del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 31 de marzo de 1999, Tomo DXLVI: No. 23) p.97

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**

Cuadro 10

**ESQUEMA FINANCIERO**

|  |   |
|--|---|
| Ahorro Previo en 1999 \$6,000.00<br>Ahorro Previo en el 2000 \$7,000.00            | Aportación de los Beneficiarios.                        |
| Subsidio Federal en 1999, \$18,000.00<br>Subsidio Federal para el 2000 \$21,000.00 | Recursos del Programa de Ahorro y Vivienda Progressiva. |
| Lote con servicios   | Aportación del Gobierno Estatal y/o Municipal           |

Los solicitantes deben de ser: mexicano por nacimiento, tener un ingreso igual o menor de dos salarios mínimos, ser jefe de familia, contar con un ahorro previo de \$6,000.00, no contar con algún predio o vivienda en propiedad, firmar una carta compromiso de ocupación de la vivienda por un plazo mínimo de 5 años, y en su caso, del cumplimiento oportuno del pago del costo del lote con servicios, a favor del Estado y/o Municipio, no haber obtenido una vivienda previamente mediante este programa, llenar la CIS que le entregará la SEDESOL. Dicha información será verificada caso por caso, mediante una visita domiciliaria, identificación oficial y realizar los trámites en forma personal.

Cuadro 11

**DISTRIBUCIÓN DE SUBSIDIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA PARA EL AÑO 2000.**

| ESTADO              | REZAGO HABITACIONAL | NECESIDADES DE VIVIENDA NUEVA | INDICE DE REZAGO Y NECESIDADES DE VIVIENDA NUEVA | NUMERO DE SUBSIDIOS ASIGNADOS |
|---------------------|---------------------|-------------------------------|--|-------------------------------|
| Aguascalientes      | 0.522               | 1.157                         | 0.839  | 335                           |
| Baja California     | 2.275               | 6.211                         | 4.243  | 1,700                         |
| Baja California Sur | 0.515               | 0.891                         | 0.703  | 280                           |
| Campeche            | 1.035               | 1.053                         | 1.044  | 420                           |
| Coahuila            | 2.239               | 2.169                         | 2.204  | 880                           |
| Colima              | 0.514               | 0.540                         | 0.527  | 210                           |
| Chiapas             | 5.131               | 3.943                         | 4.537  | 1,800                         |
| Chihuahua           | 2.879               | 4.297                         | 3.588  | 1,440                         |
| D.F.                | 8.714               | 5.330                         | 7.022  | 1,800                         |
| Durango             | 1.378               | 0.288                         | 0.833  | 330                           |
| Guanajuato          | 3.946               | 3.280                         | 3.613  | 1,440                         |
| Gerrero             | 4.530               | 1.131                         | 2.831  | 1,130                         |
| Hidalgo             | 2.345               | 1.756                         | 2.051  | 820                           |
| Jalisco             | 4.243               | 6.694                         | 5.468  | 1,800                         |
| Estado de México    | 9.675               | 20.747                        | 15.211   | 1,800                         |

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**

|                         |              |              |              |               |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Michoacán               | 3.962        | 0.989        | 2.475        | 990           |
| Morelos                 | 1.689        | 1.828        | 1.758        | 700           |
| Nayarit                 | 0.878        | 0.473        | 0.675        | 270           |
| Nuevo León              | 2.994        | 4.250        | 3.622        | 1,450         |
| Oaxaca                  | 5.137        | 2.339        | 3.738        | 1,500         |
| Puebla                  | 4.558        | 5.060        | 4.809        | 1,800         |
| Querétaro               | 1.045        | 1.727        | 1.386        | 550           |
| Quintana Roo            | 0.875        | 2.549        | 1.712        | 690           |
| San Luis Potosí         | 2.609        | 1.723        | 2.166        | 870           |
| Sinaloa                 | 2.725        | 1.672        | 2.198        | 880           |
| Sonora                  | 2.785        | 2.601        | 2.693        | 1,080         |
| Tabasco                 | 2.517        | 2.041        | 2.279        | 910           |
| Tamaulipas              | 3.026        | 3.253        | 3.140        | 1,260         |
| Tlaxcala                | 0.612        | 1.156        | 0.884        | 350           |
| Veracruz                | 10.860       | 7.067        | 8.963        | 1,800         |
| Yucatán                 | 2.542        | 1.591        | 2.067        | 830           |
| Zacatecas               | 1.245        | 0.195        | 0.720        | 290           |
| <b>TOTAL en el 2000</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>32,405</b> |
| <b>TOTAL en 1999</b>    |              |              |              | <b>14,600</b> |

Los criterios básicos que se consideran para esta distribución son a) El índice de rezago habitacional y de necesidades de vivienda anual; b) El establecimiento de un límite máximo de 1,800 subsidios por entidad federativa, y c) La capacidad de los Estados para aportar lotes tipo AAA (con servicios básicos), predios AA (en proceso de urbanización) y predios A (con servicios a pie de terreno), de acuerdo a esa prioridad.

Cabe destacar que la distribución de los subsidios por estado podrá variar en función de su interés, y de su capacidad para realizar su aportación y el número de familias beneficiadas por entidad federativa podrá variar en función del monto y tipo de apoyos que se establezcan en la Reglas de Operación del año 2000. Para el año 2000 se destinaron \$695,100,000.00.

**a) Mejoramiento de la Vivienda (Cuarto adicional).**

Surge el 25 julio de 2000, con el fin de mejorar las viviendas ubicadas en zonas marginadas, de un solo cuarto no mayor a 20 m<sup>2</sup>, sin considerar el cuarto de baño y la cocina, en condiciones precarias, haber habitado durante los últimos 12 meses y contar cuando menos de los servicios básicos como son: drenaje, agua entubada o electricidad, con riesgo de salud pública, alto índice de hacinamiento y analfabetismo, y



CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

jurídicamente regulares. El cuarto a edificar será de 11m2, con una duración y estabilidad garantizada por un mínimo de 30 años.

Esquema Financiero:

Subsidio Federal \$6,000.00  
Subsidio Estatal y/o Municipal \$4,000.00.  
Beneficiario (ahorro previo) \$3,000.00  
Costo Total \$13,000.00

#### **4.4.4. Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES).**

La Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, surge el 4 de diciembre de 1991, con el objetivo de fortalecer la capacidad productiva de la población en pobreza extrema.

El objetivo se logra alcanzar con el impulso de empresas y proyectos productivos viables, al través del desarrollo de la capacidad empresarial de campesinos, indígenas y la población urbana en condiciones de pobreza extrema que no tienen acceso a programas de instituciones financieras públicas o privadas o de otras instituciones o programas del Gobierno Federal y que se constituyen o pueden constituirse en cualquier figura jurídica conforme a las leyes mexicanas, para favorecer la creación o consolidación de empresas y proyectos productivos propios, viables, y rentables que permitan desarrollar sus capacidades económicas y sociales, y generen empleos, ingresos y mayores niveles de bienestar.

Además de la población que se encuentre en las regiones prioritarias y otras regiones que se detallan en las reglas de operación del Ramo de Desarrollo Social, así como las que la SEDESOL convenga. El 50% de las personas a las que va dirigido el programa son mujeres.

CAPITULO IV  
 EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
 DESARROLLO 1995-2000.

---

Para recibir los beneficios del Programa, conforme a lo pactado, los grupos se comprometerán con las siguientes responsabilidades sociales.

Firmar los instrumentos legales que corresponda:

- a) Aplicar los recursos al objeto del convenio correspondiente.
- b) Desarrollar proyectos productivos viables y empresas sociales rentables.
- c) Administrar la empresa social y los proyectos productivos conforme a los principios étnicos y profesionales.
- d) Procurar el impacto económico favorable par la comunidad o región.
- e) Reintegrar los recursos aportados por el FONAES, así como los rendimientos respectivos.
- f) Mantener la cohesión social en beneficio de los proyectos productivos y empresas apoyadas.

Las modalidades de apoyo del FONAES se orientan a atender diversas vertientes productivas, entre las que destacan:

- |                     |             |               |              |
|---------------------|-------------|---------------|--------------|
| - Pecuaria.         | - Pesquera. | - Industrial. | - Artesanal. |
| - Forestal.         | - Agrícola. | - Extractiva. | - Servicios. |
| - Comercialización. |             |               |              |

La aportación solidaria es el acto formal mediante el cual el FONAES otorga recursos del presupuesto federal a grupos del sector social organizado; A entidades de la Administración Pública Federal, a Gobiernos Estatales y Municipales o bien, a instrumentos del sector privado o social, para el desarrollo conjunto de empresas y de proyectos productivos, con fundamento en los artículos 37,38 y 39 de la Ley de Planeación. Los instrumentos de la aportación solidaria, son:

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**

- Capital de Riesgo.
- Programa de Empleo Productivo.
- Fondo de Garantía.
- Fondo de Inversión y Reinversión
- Fondo de Capitalización.
- Fondo de Apoyo al Acompañamiento y la Formación Empresarial.
- Cajas Solidarias.

Las presentes reglas buscarán la sustentabilidad financiera de estos instrumentos y una alta tasa de recuperación de los mismos.

El FONAES informará a los beneficiarios la institución bancaria y el número de cuenta para depositar a favor de éste mismo el importe de la recuperación de la aportación solidaria, en los términos pactados en el convenio. A fin de facilitar la realización de éste y otros trámites, el FONAES le proporcionará al grupo social apoyado una "tarjeta de identificación" que contiene su clave única de referencia.

**Cuadro 12**

**MONTOS PER CAPITA POR SOCIO Y MÁXIMOS POR EMPRESA Y PLAZO**

| <b>RAMA</b>      | <b>MONTO MÁXIMO POR SOCIO (*)</b> | <b>Monto Máximo por Empresa (*)</b> | <b>Plazo Máximo (**)</b> |
|------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|
| Pecuario         | 30.0                              | 475.0                               | 8                        |
| Forestal         | 10.0                              | 475.0                               | 8                        |
| Pesquero         | 18.0                              | 475.0                               | 5                        |
| Comercialización | 10.0                              | 910.0                               | 6                        |
| Agroindustriales | 10.0                              | 1,020.0                             | 8                        |
| Extractivas      | 12.0                              | 860.0                               | 8                        |
| Microempresas    | 20.0                              | 220.0                               | 5                        |
| Servicios        | 20.0                              | 250.0                               | 5                        |

(\*) Miles de pesos.

(\*\*) Años.

#### 4.4.5. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

El INEA es el organismo técnico especializado que tiene por objeto promover, organizar e impartir educación básica para adultos, y cuyas actividades responden a las necesidades de mejorar constantemente los intereses específicos de los diversos grupos, regiones y personas, independientemente de su ubicación geográfica, condición económica o social, impulsando las acciones y cambios necesarios para alcanzar los objetivos y metas previstos en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 además de ser programa complementario del PROGRESA.

El Programa intenta ampliar crecientemente la cobertura de los servicios educativos para hacer llegar los beneficios de la educación a todos los sectores de la población, dedicando especial atención a la educación para adultos de 15 años en adelante, con acciones de alfabetización, la educación primaria y secundaria, cursos de capacitación no formal para el trabajo y la educación comunitaria; por lo que, la educación para adultos tendrá que convertirse en un proceso abierto que incorpore a la sociedad entera e inducir el conocimiento por vía de la práctica y la experiencia.

También se atienden a niños y jóvenes entre los 10 y 14 años que no están atendidos por el sistema escolarizado en primaria y, prioritariamente, se atienden a grupos de población como son: indígenas monolingües y bilingües; Jóvenes de 18 años del Servicio Militar Nacional que no han iniciado o concluido su educación básica, jornaleros agrícolas migrantes y población mexicana que radica en los Estados Unidos de Norteamérica.

El rezago educativo se reporta de las cifras del XI Censo General de Población y Vivienda 1990 realizado por el INEGI. Así como el CONAPO en el documento Pronósticos de Población.

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE**  
**DESARROLLO 1995-2000.**

Las personas encargadas de impartir los cursos por más de 14 meses reciben entre \$130.00 y \$400.00 dependiendo del curso. Además de que se les brinda material didáctico. Para aquellos que da el curso de alfabetización en su lengua materna y después en español es de \$150.00 y \$1,200.00.

Cuadro 13  
**ALFABETIZACIÓN EN ESPAÑOL Y ATENCIÓN A GRUPOS INDÍGENAS**

| CLAVE ENTIDAD | ENTIDAD             | ALFABETIZACIÓN EN ESPAÑOL | ATENCIÓN A GRUPOS INDÍGENAS | INVERSIÓN<br>(Miles de pesos con un decimal) |
|---------------|---------------------|---------------------------|-----------------------------|--|
|               |                     | Educando que concluye     | Nivel                       |  |
| 1             | AGUASCALIENTES      | 675                       |                             | \$1,766.2                                    |
| 2             | BAJA CALIFORNIA     | 1,530                     |                             | \$3,703.2                                    |
| 3             | BAJA CALIFORNIA SUR | 257                       |                             | \$1,098.0                                    |
| 4             | CAMPECHE            | 1,520                     | 42                          | \$3,772.6                                    |
| 5             | COAHUILA            | 1,450                     |                             | \$3,205.8                                    |
| 6             | COLIMA              | 945                       |                             | \$1,674.6                                    |
| 7             | CHIAPAS             | 4,770                     | 3,401                       | \$32,954.8                                   |
| 8             | CHIHUAHUA           | 1,403                     | 321                         | \$3,774.2                                    |
| 9             | DISTRITO FEDERAL    | 3,519                     |                             | \$5,474.8                                    |
| 10            | DURANGO             | 1,379                     |                             | \$3,245.1                                    |
| 11            | GUANAJUATO          | 9,920                     |                             | \$14,988.5                                   |
| 12            | GUERRERO            | 8,811                     | 573                         | \$19,435.9                                   |
| 13            | HIDALGO             | 3,502                     | 653                         | \$8,917.1                                    |
| 14            | JALISCO             | 4,813                     |                             | \$7,730.4                                    |
| 15            | MEXICO              | 11,238                    | 318                         | \$12,373.5                                   |
| 16            | MICHOACAN           | 4,578                     | 1,452                       | \$16,090.9                                   |
| 17            | MORELOS             | 1,953                     |                             | \$5,244.8                                    |
| 18            | NAYARIT             | 1,215                     |                             | \$2,507.1                                    |
| 19            | NUEVO LEON          | 1,609                     |                             | \$2,043.9                                    |
| 20            | OAXACA              | 4,896                     | 2,162                       | \$16,088.6                                   |
| 21            | PUEBLA              | 9,080                     | 1,099                       | \$18,052.0                                   |
| 22            | QUERETARO           | 1,419                     | 91                          | \$3,284.0                                    |
| 23            | QUINTANA ROO        | 880                       | 108                         | \$1,411.8                                    |
| 24            | SAN LUIS POTOSI     | 1,546                     | 828                         | \$3,003.6                                    |
| 25            | SINALOA             | 2,693                     |                             | \$6,472.7                                    |
| 26            | SONORA              | 1,535                     |                             | \$3,617.1                                    |
| 27            | TABASCO             | 3,894                     |                             | \$9,898.4                                    |
| 28            | TAMAULIPAS          | 1,742                     |                             | \$2,456.6                                    |
| 29            | TLAXCALA            | 754                       |                             | \$2,369.4                                    |
| 30            | VERACRUZ            | 9,834                     | 2,728                       | \$17,151.6                                   |
| 31            | YUCATAN             | 3,856                     | 71                          | \$9,139.4                                    |
| 32            | ZACATECAS           | 1,247                     |                             | \$3,552.4                                    |
| <b>TOTAL:</b> |                     | <b>108,013</b>            | <b>13,847</b>               | <b>\$246,499.0</b>                           |

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

Cuadro 14

PRIMARIA PARA JOVENES DE 10 A 14 AÑOS Y PRIMARIA PARA ADULTOS.

| CLAVE ENTIDAD | ENTIDAD             | PRIMARIA PARA JOVENES 10-14 | PRIMARIA PARA ADULTOS | INVERSIÓN (Miles de pesos con un decimal) |
|---------------|---------------------|-----------------------------|-----------------------|---|
|               |                     | Educando que concluye       | nivel                 |   |
| 1             | AGUASCALIENTES      | 34                          | 1,501                 | \$4,016.4                                 |
| 2             | BAJA CALIFORNIA     | 2                           | 2,428                 | \$5,881.5                                 |
| 3             | BAJA CALIFORNIA SUR | 10                          | 752                   | \$3,255.6                                 |
| 4             | CAMPECHE            | 8                           | 4,992                 | \$12,074.4                                |
| 5             | COAHUILA            | 143                         | 6,344                 | \$14,342.3                                |
| 6             | COLIMA              | 17                          | 1,040                 | \$3,575.8                                 |
| 7             | CHIAPAS             | 12                          | 4,896                 | \$19,794.7                                |
| 8             | CHIHUAHUA           | 9                           | 2,837                 | \$6,230.2                                 |
| 9             | DISTRITO FEDERAL    | 518                         | 5,482                 | \$9,334.7                                 |
| 10            | DURANGO             | 65                          | 2,366                 | \$5,720.6                                 |
| 11            | GUANAJUATO          | 277                         | 8,211                 | \$12,824.9                                |
| 12            | GUERRERO            | 76                          | 5,217                 | \$10,962.9                                |
| 13            | HIDALGO             | 126                         | 2,945                 | \$6,590.6                                 |
| 14            | JALISCO             | 172                         | 6,328                 | \$10,439.9                                |
| 15            | MEXICO              | 456                         | 13,035                | \$14,444.8                                |
| 16            | MICHOACAN           | 2                           | 2,628                 | \$7,017.7                                 |
| 17            | MORELOS             | 105                         | 1,673                 | \$4,777.5                                 |
| 18            | NAYARIT             | 62                          | 3,654                 | \$7,667.9                                 |
| 19            | NUEVO LEON          | 139                         | 6,658                 | \$8,634.4                                 |
| 20            | OAXACA              | 114                         | 7,866                 | \$18,235.5                                |
| 21            | PUEBLA              | 249                         | 6,626                 | \$12,193.1                                |
| 22            | QUERETARO           | 216                         | 2,417                 | \$5,727.3                                 |
| 23            | QUINTANA ROO        | 138                         | 4,193                 | \$6,189.5                                 |
| 24            | SAN LUIS POTOSI     | 75                          | 7,117                 | \$9,098.3                                 |
| 25            | SINALOA             | 6                           | 3,375                 | \$8,126.3                                 |
| 26            | SONORA              | 15                          | 2,697                 | \$6,390.5                                 |
| 27            | TABASCO             | 0                           | 3,718                 | \$9,451.0                                 |
| 28            | TAMAULIPAS          | 144                         | 5,407                 | \$7,828.1                                 |
| 29            | TLAXCALA            | 26                          | 968                   | \$3,186.4                                 |
| 30            | VERACRUZ            | 525                         | 16,828                | \$23,693.5                                |
| 31            | YUCATAN             | 39                          | 3,802                 | \$8,940.1                                 |
| 32            | ZACATECAS           | 92                          | 2,086                 | \$6,204.6                                 |
|               | <b>TOTAL:</b>       | <b>108,013</b>              | <b>150,129</b>        | <b>\$292,850.8</b>                        |

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE**  
**DESARROLLO 1995-2000.**

Cuadro 15

**SECUNDARIA PARA ADULTOS**

| CLAVE ENTIDAD | ENTIDAD             | SECUNDARIA PARA ADULTOS     | INVERSIÓN<br>(Miles de pesos con un decimal) |
|---------------|---------------------|-----------------------------|--|
|               |                     | Educando que concluye nivel |  |
| 1             | AGUASCALIENTES      | 3,717                       | \$9,725.6                                    |
| 2             | BAJA CALIFORNIA     | 6,603                       | \$15,981.6                                   |
| 3             | BAJA CALIFORNIA SUR | 1,364                       | \$5,827.6                                    |
| 4             | CAMPECHE            | 3,484                       | \$8,413.5                                    |
| 5             | COAHUILA            | 18,342                      | \$40,552.8                                   |
| 6             | COLIMA              | 1,847                       | \$6,248.4                                    |
| 7             | CHIAPAS             | 4,351                       | \$17,548.3                                   |
| 8             | CHIHUAHUA           | 7,449                       | \$16,306.8                                   |
| 9             | DISTRITO FEDERAL    | 33,000                      | \$51,340.9                                   |
| 10            | DURANGO             | 5,067                       | \$11,923.7                                   |
| 11            | GUANAJUATO          | 13,726                      | \$20,739.2                                   |
| 12            | GUERRERO            | 6,000                       | \$12,427.2                                   |
| 13            | HIDALGO             | 6,522                       | \$13,996.7                                   |
| 14            | JALISCO             | 16,469                      | \$26,451.6                                   |
| 15            | MEXICO              | 31,133                      | \$33,334.1                                   |
| 16            | MICHOACAN           | 3,693                       | \$9,854.2                                    |
| 17            | MORELOS             | 4,366                       | \$11,724.9                                   |
| 18            | NAYARIT             | 5,957                       | \$12,292.1                                   |
| 19            | NUEVO LEON          | 16,139                      | \$20,501.7                                   |
| 20            | OAXACA              | 10,180                      | \$23,204.6                                   |
| 21            | PUEBLA              | 10,959                      | \$19,436.2                                   |
| 22            | QUERETARO           | 5,221                       | \$11,356.7                                   |
| 23            | QUINTANA ROO        | 6,660                       | \$9,517.9                                    |
| 24            | SAN LUIS POTOSI     | 12,170                      | \$15,395.8                                   |
| 25            | SINALOA             | 5,764                       | \$13,853.9                                   |
| 26            | SONORA              | 7,098                       | \$16,725.6                                   |
| 27            | TABASCO             | 6,338                       | \$16,110.9                                   |
| 28            | TAMAULIPAS          | 11,500                      | \$16,217.4                                   |
| 29            | TLAXCALA            | 3,175                       | \$9,977.3                                    |
| 30            | VERACRUZ            | 24,000                      | \$32,769.2                                   |
| 31            | YUCATAN             | 4,230                       | \$9,845.5                                    |
| 32            | ZACATECAS           | 3,476                       | \$9,902.2                                    |
| <b>TOTAL:</b> |                     | <b>300,000</b>              | <b>\$549,503.8</b>                           |

Incorpora acciones emprendidas del Programa SEDENA-SEP-INEA.

La cobertura Educativa puede sufrir variaciones de acuerdo a las condiciones operativas de cada entidad. Información obtenida del DOF. Del 31 de marzo de 2000, Primera sección, p. 59-60.

La inversión puede sufrir una variación de acuerdo a la asignación por concepto de proyectos especiales.

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

#### 4.4.6. Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional.

Este programa es operado al través del Instituto Nacional de Solidaridad y para su ejercicio se divide en dos Programas fundamentales:

**I.- Capacitación para la Promoción de la Participación Social:** Desarrolla programas y acciones de capacitación, formación, difusión y asesoría dirigidas a servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, representantes de organizaciones de la sociedad civil e instancias de planeación, con el propósito de incrementar y consolidar sus capacidades técnicas, organizacionales y de gestión para coadyuvar al fortalecimiento de los programas de desarrollo social y superación de la pobreza extrema; y

**II.- Fondos Estatales para el Desarrollo Institucional Municipal:** Se contribuye al fortalecimiento institucional municipal, a fin de incrementar y consolidar las capacidades administrativas y de gestión, en materia social, de los gobiernos municipales.

#### 4.5. PROGRAMAS REGIONALES PARA COMBATIR LA POBREZA EXTREMA.

##### 4.5.1. Programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

El CONAFE es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado a la SEP, que tiene como objetivos principales:

- Ofrecer los servicios de educación básica a todos los niños en edad preescolar de 3 a 5 años 11 meses y niños de 6 a 14 años 11 meses, para la educación primaria, que habitan en las microlocalidades rurales marginadas, propiciando en ellos el desarrollo de habilidades y competencias que les den las herramientas necesarias para participar en la vida social y económicamente productiva



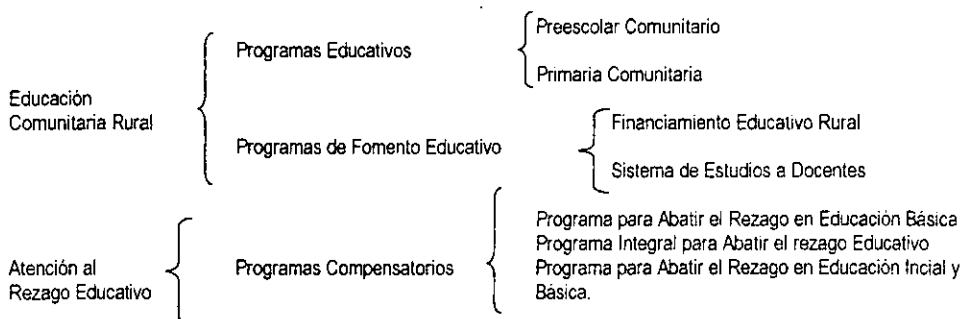
**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**

---

con igualdad de oportunidades, con la ayuda de jóvenes entre 14 y 25 años egresados de secundaria que se incorporen al CONAFE para prestar su servicio social.

- Fomentar los programas que promuevan la corresponsabilidad de las comunidades en el desarrollo de la educación comunitaria rural e impulsar procesos educativos en su contexto cultural y de organización, promoviendo acciones integrales de salud, bienestar social y productivas que mejoren su calidad de vida.
- Al través de la Coordinación de los Programas Compensatorios coadyuva a abatir el rezago de las escuelas de educación básica, del sostenimiento federal y estatal, que tienen los índices más desfavorables de desempeño escolar y que se ubican en las zonas rurales marginadas.

**PROGRAMAS**



Las líneas de política para aplicar en el presente programa son: Garantizar el acceso a preescolar, primaria y secundaria; Elevar la eficiencia terminal; Reducir las disparidades en la cobertura y la calidad de la Educación Pública; Contribuir a eliminar rezagos en aquellas entidades y regiones donde las condiciones sociales geográficas dificultan el acceso a la educación; Mejorar los servicios de educación indígena; Actualizar los contenidos, métodos y materiales educativos; Ampliar y renovar la infraestructura escolar; Reforzar las actividades de evaluación y seguimiento; Integrar las acciones del Sector Educativo con otros

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**

---

programas gubernamentales; Consolidar la federalización de la educación; Reforzar la formación, actualización y capacitación; Reforzar la educación básica para adultos y Fortalecer la educación que contribuya al desarrollo comunitario y al trabajo productivo.

**a) Financiamiento Educativo Rural (FIDUCAR)**

Este programa destina al apoyo de niños de entre 6 y 14 años egresados de los programas y proyectos educativos del CONAFE, como son los Cursos Comunitarios, el Programa de Atención Educativa a Población Indígena y el Programa de Atención Educativa a Población Agrícola Migrante, que no cuenten con educación secundaria en su comunidad, o niños y jóvenes de entre 6 y 17 años 11 meses que habitan en localidades que no cuentan con algún servicio educativo de primaria o secundaria y que por las características de la localidad donde habitan no es posible la instalación del servicio educativo.

El programa consiste en una beca mensual por un monto de \$150.00, ya sea para el traslado diario de los alumnos de primaria y de secundaria a comunidades cercanas donde sí existan los servicios educativos que demandan, o bien, para que una familia de esas comunidades les pueda brindar hospedaje y alimentación mientras realizan sus estudios.

**4.5.2. Programa IMSS-Solidaridad.**

Este Programa cambia de nombre en 1989, de IMSS-Coplamar a IMSS-Solidaridad y proporciona servicios de salud de 1er. y 2º nivel oportunos y de calidad a la población abierta sin acceso regular a los Servicios de Salud de zonas rurales marginadas. Tiene una cobertura en más de 16,858 localidades ubicadas en 17 Entidades Federativas de la República Mexicana, (Baja-California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosi, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas), de las cuales el 96% tiene menos de 2,500 habitantes, el 23.7 % están comunicadas por carreteras.

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

El 88% de los municipios donde reside la población beneficiaria están catalogados como de alta y muy alta marginación, de acuerdo con los criterios del INEGI; Y para el 2000, se toman en cuenta los criterios del CONAPO de 1995. En el 20% de las localidades sólo se puede acceder por helicóptero, en el 75.9% por caminos de terracería y en el 0.5% restante por vías fluviales; El 95% carecen de red de drenaje, el 62% no tienen abastecimiento de agua potable y el analfabetismo en la población asciende a 22%.

Actualmente, la población beneficiaria "la constituyen 11 millones de mexicanos que residentes en municipios, de los cuales el 88% están en condiciones de muy alta y alta marginación de acuerdo a lo señalado en la publicación 'Índice de Marginación 1995' de CONAPO".<sup>243</sup>

Se realizó el **MAIS**, que trata de actividades relacionadas con: La Salud reproductiva y materno infantil, Salud integral del adolescente, Paquete básico de salud escolar, Alimentación y nutrición familiar, Vacunación Universal, Enfermedades de las vías respiratorias y tuberculosis, Enfermedades asociadas al inadecuado saneamiento del medio, Enfermedades crónico degenerativas, Enfermedades transmitidas por vectores y Actividades Médico-asistenciales.

En el sector rural se cuenta con una capacidad de 25 y 70 camas, con atención de urgencias, consulta de medicina familiar, especialidades, dental, atención de partos, realización de intervenciones quirúrgicas, servicios de hospitalización y estudios de laboratorio y rayos X.

En el año 2000, el total de recursos con lo que cuenta el programa ascienden a de \$3'649,000,027.00

---

<sup>243</sup> INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL; Acuerdo por el que la Coordinación General del Programa IMSS-Solidaridad publica las reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa IMSS-Solidaridad. "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 14 de mayo de 2001, Tomo DLXX No 10) p. 59.

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

#### 4.5.3. Programa de Abasto Social de Leche a Cargo de Liconsa, S.A. de C.V.

El Objetivo de este programa, es otorgar una transferencia de ingreso a las familias en condición de pobreza extrema con niños menores de 12 años, cuyo titular sea la madre, o en su ausencia la persona que se encarga del cuidado de los niños y que vivan en zonas con alta o muy alta marginación,<sup>244</sup> mediante el abasto de leche de alta calidad, a precio subsidiado, contribuyendo así a la formación de capital humano para el desarrollo del país.

Esta ayuda es renovable cada tres años, hasta que el menor cumpla 12 años, siempre y cuando cumplan con lo anterior, además de la aplicación de la CIS a las familias habitantes de las localidades seleccionadas, para identificar a las familias en situación de pobreza extrema mediante un sistema de puntajes, e instalar puntos de atención para la incorporación al padrón de beneficiarios.

El Método que se utiliza para identificar la pobreza extrema es el siguiente: se hace el levantamiento de la información que contienen las CISs,<sup>245</sup> se valida su llenado, se captura la información, luego se evalúa por medio de un sistema computarizado de puntajes, quien identifica la condición social de los hogares con respecto a los pobres en extremo del que no lo es.

Los puntajes son de 0 a 100 y reflejan la precariedad de los recursos económicos de la familia de acuerdo a un conjunto de indicadores básicos. Se hace el cálculo de la línea de la pobreza extrema, mediante la evaluación del ingreso mensual de los hogares en comparación con el costo de una canasta básica alimentaria. La denominación o el cálculo de la línea de la pobreza extrema y el sistema de puntaje se realiza en forma análoga a lo establecido por el PROGRESA.

---

<sup>244</sup> Para determinar los índices de marginación se toman en cuenta el XI Censo de Población y Vivienda de 1990 del Censo de Población y Viviendas 1995, el Catálogo de Integración Geográfica de Localidades 1990 y la Integración Territorial 1995 además de la CONAPO.

<sup>245</sup> Las Cédulas de Información Socioeconómica, consisten en un cuestionario en donde de cada familia se obtienen datos sobre las características del hogar y de las condiciones de vida de todos sus miembros.

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE**  
**DESARROLLO 1995-2000.**

Este Programa está en coordinación con CONPROGRESA a efecto de evitar duplicidades.

Cuadro 16

**LICONSA, S.A. DE C.V.**  
**BENEFICIARIOS POR ESTADO PARA EL AÑO 2000.**

| CLAVE ENTIDAD | ENTIDAD             | BENEFICIARIOS    | LITROS DE LECHE*   | INVERSIÓN*                |
|---------------|---------------------|------------------|--------------------|---------------------------|
| 1             | AGUASCALIENTES      | 30,735           | 4'353,738          | \$20'440,700.00           |
| 2             | BAJA CALIFORNIA     | 33,146           | ¿?                 | ¿?                        |
| 3             | BAJA CALIFORNIA SUR | 11,581           | 1'531,603          | \$7'184,000.00            |
| 4             | CAMPECHE            | 20,782           | 1'992,177          | \$9'337,700.00            |
| 5             | COAHUILA            | 35,333           | 4'154,750          | \$19'335,500.00           |
| 6             | COLIMA              | 22,256           | 3'210,996          | \$15'884,600.00           |
| 7             | CHIAPAS             | 437,063          | 11'546,738         | \$53'638,500.00           |
| 8             | CHIHUAHUA           | 33,380           | 5'699,428          | \$26'611,700.00           |
| 9             | DISTRITO FEDERAL    | 984,059          | ¿?                 | ¿?                        |
| 10            | DURANGO             | 75,201           | 9'380,647          | \$43'531,900.00           |
| 11            | GUANAJUATO          | 99,863           | ¿?                 | ¿?                        |
| 12            | GUERRERO            | 73,046           | 10'360,371         | \$48'236,100.00           |
| 13            | HIDALGO             | 161,453          | 27'932,336         | \$129'629,500.00          |
| 14            | JALISCO             | 162,235          | ¿?                 | ¿?                        |
| 15            | MEXICO              | 1,364,824        | 347'706,532        | \$1,617'956,600.00        |
| 16            | MICHOACAN           | 165,779          | 27'379,188         | \$128'736,700.00          |
| 17            | MORELOS             | 70,974           | 10'059,401         | \$46'975,900.00           |
| 18            | NAYARIT             | 40,450           | 5'905,882          | \$27'626,800.00           |
| 19            | NUEVO LEON          | 64,060           | 9'334,960          | \$43'412,800.00           |
| 20            | OAXACA              | 81,860           | 12'181,012         | \$59'953,300.00           |
| 21            | PUEBLA              | 81,806           | 11'253,240         | \$52'432,400.00           |
| 22            | QUERETARO           | 40,043           | ¿?                 | ¿?                        |
| 23            | QUINTANA ROO        | 19,366           | 2'698,760          | \$12'631,600.00           |
| 24            | SAN LUIS POTOSI     | 43,341           | 6'799,161          | \$31'658,500.00           |
| 25            | SINALOA             | 29,231           | 5'014,396          | \$23'443,900.00           |
| 26            | SONORA              | 22,682           | 2'860,933          | \$13'390,500.00           |
| 27            | TABASCO             | 36,565           | 5'442,585          | \$25'319,300.00           |
| 28            | TAMAULIPAS          | 45,641           | ¿?                 | ¿?                        |
| 29            | TLAXCALA            | 36,819           | 4'984,399          | \$24'414,900.00           |
| 30            | VERACRUZ            | 118,415          | 13'584,162         | \$63'046,600.00           |
| 31            | YUCATAN             | 44,278           | 7'668,162          | \$35'739,500.00           |
| 32            | ZACATECAS           | 50,00            | 7'880,525          | \$36'859,300.00           |
|               | <b>TOTAL</b>        | <b>4'536,267</b> | <b>560'916,082</b> | <b>\$2'617'428,800.00</b> |

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**

---

NOTA: Las familias beneficiarias podrán variar de acuerdo a los procesos de altas y bajas en el padrón correspondiente, en terminos de lo dispuesto por las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, para el año 2000.

- Son datos obtenidos de los Diarios Oficiales de 1999.
- ¿? Son cantidades que no se publicaron.

#### **4.5.4. Programa de Abasto Rural, a Cargo de Conasupo, S.A. de C.V. y sus Filiales DICONSA.**

DICONSA está constituida por un grupo de empresas de participación estatal mayoritaria establecida para garantizar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico a la población rural en pobreza extrema.

Su objetivo, es garantizar el abasto de productos básicos y complementarios no perecederos, con oportunidad, suficiencia y calidad, a precios competitivos para satisfacer la demanda de la población en pobreza extrema ubicada en las zonas rurales de alta y muy alta marginación de difícil acceso y sin fuentes alternativas de abasto, mediante su participación organizada. Evitando la duplicidad con otro programa, se coordina con CONPROGRESA.

La población a la que va dirigida este programa, la encontramos en localidades rurales de alta y muy alta marginación que cuenten con una población no mayor de 4,000 habitantes ni menor a 500, y que no tengan fuentes alternativas de abasto de productos básicos y complementarios no perecederos a precios competitivos. Con ayuda de la CONAPO, se obtiene el grado de marginación.

Para abrir una tienda DICONSA debe de existir una población entre 500 y 2500 habitantes.

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**

**Cuadro 17**

**PRODUCTOS BÁSICOS Y COMPLEMENTARIOS NO PERECEDEROS QUE SON DETERMINADOS POR LAS PROPIAS LOCALIDADES OBJETIVO Y QUE, ENTRE OTROS, SON DE MAYOR DEMANDA.**

|                        |                         |                     |
|------------------------|-------------------------|---------------------|
| a) Aceite Vegetal.     | i) Frijol               | q) Manteca Vegetal. |
| b) Arroz.              | j) Galletas básicas.    | r) Papel Higiénico. |
| c) Atún.               | k) Harina de Maiz.      | s) Pasta para Sopa. |
| d) Azúcar              | l) Harina de Trigo.     | t) Sal.             |
| e) Café soluble.       | m) Jabón de Lavandería. | u) Sardina.         |
| f) Chiles Enlatados.   | n) Jabón de tocador.    |                     |
| g) Chocolate en polvo. | o) Leche en polvo.      |                     |
| h) Detergentes.        | p) Maiz.                |                     |

Sin embargo, la población objetivo de cada región requiere un grupo de productos complementarios, por lo que el catálogo completo de productos por región se ubica en un promedio de 190 productos por región, resultando de las diferencias en hábitos de consumo y preferencias en las diversas regiones del país.

Considerando las diferentes presentaciones y gramajes de los productos demandados, se llega a constituir una variedad de presentaciones de productos en el ámbito nacional.

"Con la finalidad de dar continuidad a las Reglas de Operación a que se refiere este Acuerdo, serán aplicables al ejercicio fiscal 2001, en lo que no se opongan al correspondiente Presupuesto de Egresos de la Federación, hasta en tanto se emitan las respectivas a dicho ejercicio fiscal".<sup>246</sup>

<sup>246</sup> SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL; Reglas de Operación del PROGRAMA DE ABASIO RURAL 2000 a cargo de DICONSA, S.A. DE C.V. (DICONSA). "Diario Oficial de la Federación" (México, Tercera Sección, 15 de marzo de 2000, Tomo DLVIII No. 11) p. 26

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

#### 4.5.5. Programas de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA)

La CONAZA, es una entidad descentralizada del Gobierno Federal adscrita a la SEDESOL, tiene como misión coadyuvar en el combate a la pobreza extrema, promoviendo el desarrollo socioeconómico de las familias y comunidades rurales de alta y muy alta marginación de las zonas áridas y semiáridas del país, así como participar en la protección de los recursos naturales contra la desertificación.

Lo anterior, en cumplimiento y congruencia a la política social del Plan, como lo es la provisión de servicios básicos y el apoyo al empleo y a la producción, los cuales se enfocan, fundamentalmente, a mejorar las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos a través de la construcción y rehabilitación de la infraestructura social básica y el apoyo a la producción de subsistencia y mejorar el nivel de ingresos de la población a través de la ejecución de proyectos productivos destinados al aumento de la producción agropecuaria en zonas rurales.

Los objetivos estratégicos son: Satisfacer las necesidades de agua para consumo, así como mejorar el entorno habitacional de las comunidades rurales de las zonas áridas; Aumentar la disponibilidad de alimentos en las comunidades, mediante el apoyo a la agricultura, ganadería y forestería de subsistencia, así como del mejoramiento de la producción familiar; Contribuir a mejorar el ingreso familiar para brindar alternativas de producción, a través del establecimiento de los proyectos productivos; Incorporar al uso productivo a las tierras afectadas por la desertificación, mediante su rehabilitación, protección y conservación de los ecosistemas.

Para llevar al cabo lo anterior, cuenta con maquinaria pesada y para la operación del Plan Acuario, cuenta con camiones cisterna equipados especialmente para repartir agua de consumo humano a la población beneficiada.



CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

### Identificación de las Zonas Áridas.

El PACD-México, elaborado por la CONAZA en 1993, establece que con base en la modificación de la SEDESOL (1992) al Proyecto de Ordenamiento Ecológico General del Territorio del País, elaborado por la UNAM-SEDUE, la superficie de las zonas áridas y semiáridas cuenta con 1'027,051 Km<sup>2</sup>, lo que representa aproximadamente el 52.5% de la superficie total del país.

**Zona Árida:** es aquella en donde no es posible obtener cosechas costeables de cereales a menos que se disponga de riego, y en las que a causa de la escasa precipitación pluvial, las cosechas son de muy bajo rendimiento y se pierden totalmente en el 50% de los años de cultivo.

La República Mexicana cuenta con las siguientes zonas áridas:

- "Desierto Sonorense: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa;
- Desierto Chihuahuense: Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí y Zacatecas.
- Región Centro: Aguascalientes, Guanajuato, Guerrero, Jalisco y Michoacán.
- Región Hidalguense: Hidalgo, México, Querétaro y Tlaxcala.
- Región Mixteca: Oaxaca y Puebla.
- Región Sureste: Yucatán".<sup>247</sup>

Este universo de trabajo está integrado en un ordenamiento microregional, que permite enfocar el esfuerzo institucional de manera prioritaria a las microregiones cuyas comunidades de alta y muy alta marginación.

---

<sup>247</sup> SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL; Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social publica las Reglas de Operación de los Programas Financiados con Recursos Federales considerados como subsidio federal del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, a cargo de la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA). "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 31 de marzo de 1999, Tomo DXLVI No. 23) p. 25

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**

Son en total 11 Entidades Federativas: Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Hidalgo, México, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, que comprenden 512 municipios ubicados en 76 microregiones definidas por CONAZA en las que viven 4'767,095 habitantes rurales en pobreza extrema.

El Plan Acuario Actúa en Baja California Sur, Guanajuato, Querétaro, Sonora y Tlaxcala.

**Infraestructura Social Básica.**

**Cuadro 18**

**ACCIONES DESARROLLADAS EN 1999 QUE NO EXCEDIERON DE \$600,000.00**

|     |   |
|-----|---|
| 001 | Construcción de sistemas de agua potable. (En el 2000 se destinaron \$300,000.00)             |
| 002 | Rehabilitación de sistemas de agua potable. (En el 2000 se destinaron \$270,000.00)           |
| 003 | Perforación y aforo de pozos de agua potable. (En el 2000 se destinaron \$390,000.00)         |
| 004 | Rehabilitación de pozos para agua potable. (En el 2000 se destinaron \$160,000.00)            |
| 005 | Energización y equipamiento de pozos de agua potable. (En el 2000 se destinaron \$300,000.00) |
| 006 | Construcción de aljibes (almacenan agua de lluvia). (En el 2000 se destinaron \$350,000.00)   |
| 007 | Rehabilitación de aljibes. (En el 2000 se destinaron \$180,000.00)                            |
| 008 | Construcción de depósitos cisterna. (En el 2000 se destinaron \$150,000.00)                   |
| 009 | Mejoramiento de la vivienda. (En el 2000 se destinaron \$90,000.00)                           |
| 010 | Construcción de caminos rurales. (Este rango se dio en 1999)                                  |
| 010 | Mejoramiento de la vivienda rural. (Este rango surge en el 2000 y se destinaron \$20,000.00)  |
| 011 | Rehabilitación de infraestructura comunitaria. (En el 2000 se destinaron \$85,000.00)         |
| 012 | Construcción de caminos rurales. (Surge en el 2000 y se destinaron \$100,000.00)              |
| 012 | Rehabilitación de caminos rurales. (En el 2000 se destinaron \$70,000.00)                     |

Y la aplicación del Plan Acuario.

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE**  
**DESARROLLO 1995-2000.**

**Diversificación de la Producción Agropecuaria**

**Cuadro 19**  
**OBRAS CON UN MONTO MÁXIMO DE \$350,000.00**

|     |  |
|-----|--|
| 001 | Perforación y aforo de pozos para uso agropecuario         |
| 002 | Energización y equipamiento de pozos para uso agropecuario |
| 003 | Sistemas de riego tecnificado                              |
| 004 | Huertos de nopal   |
| 005 | Huertos de maguey  |
| 006 | Huertos de sábila  |
| 007 | Huertos frutícolas   |
| 008 | Rehabilitación de agroindustias y microempresas            |
| 009 | Mejoramiento genético de caprinos                          |
| 010 | Mejoramiento genético de ovinos                            |
| 011 | Sanidad vegetal  |
| 012 | Sanidad animal   |

**Fomento al Control de la Desertificación.**

**Cuadro 20**  
**OBRAS QUE EN 1999, SE DESTINARON \$201,000.00 Y EN EL 2000, \$310,000.00**

|     |  |
|-----|--|
| 001 | Mejoras territoriales                            |
| 002 | Muros de control de azolve                       |
| 003 | Revegetación con especies nativas                |
| 004 | Construcción de cercos                           |
| 005 | Manejo y explotación de agostaderos              |
| 006 | Construcción de infraestructura en agostaderos   |
| 007 | Rehabilitación de infraestructura en agostaderos |
| 008 | Transferencia tecnológica y estudios.            |

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE**  
**DESARROLLO 1995-2000.**

---

**Apoyo de la Producción de Autoconsumo.**

**Cuadro 21**

**ACCIONES PARA OBRAS QUE EN 1999, NO EXCEDIERON DE \$310,000.00 Y EN EL 2000 DE \$200,000.00**

|     |   |
|-----|---|
| 001 | Construcción de bordos de abrevadero                        |
| 002 | Rehabilitación de bordos de abrevadero                      |
| 003 | Construcción de presas derivadoras                          |
| 004 | Rehabilitación y mantenimiento de presas derivadoras        |
| 005 | Economía de traspatio                                       |
| 005 | Rehabilitación de bordos parcelarios (Se aplica en el 2000) |
| 006 | Módulos de aparcería pecuaria (Se aplicó en 1999)           |
| 007 | Módulos de ovicaprinos                                      |
| 008 | Huertos hortícolas.   |

**4.5.6. Programas del Instituto Nacional Indigenista (INI)**

El INI, para la aplicación de sus programas tiene la Estructura Operativa siguiente:

Área Central: ubicada en el Distrito Federal, que desarrolla tareas normativas y de coordinación nacional, y 24 delegaciones estatales y 110 centros coordinadores indigenistas que constituyen sus unidades operativas. Además opera 24 radiodifusoras, 1.082 albergues escolares, un hospital mixto, y 2 estancias para pacientes indígenas que asisten en la Ciudad de México, para recibir atención médica de tercer nivel en hospitales de Sector Salud.

La población a la que van dirigidos los programas son los indígenas ubicados en los Estados de "Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz, Yucatán, cubriendo 548 municipios, con un total de 4,525,964 indígenas".<sup>248</sup>

<sup>248</sup> <http://sedesol.gob.mx/desreg/sistemas.htm>, Atención inmediata y prioritaria 1999 INI, "Bancos de Información Estadística, Subdirección de Investigación, 1990-2000"

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

Así como en las regiones prioritarias de los "Estados de Baja California, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán, con cobertura en 182 municipios, y atendiendo a 1,800,138 indígenas".<sup>249</sup>

Los programas, se orientan preferentemente a los ubicados en las localidades marginadas que cuentan con 30% y más de indígenas. De esta manera se beneficiarán a 5 millones de indígenas, distribuidos en 1.153 municipios de 24 entidades federativas, así como a 9.376 organizaciones.

Los programas INI para el combate a la pobreza extrema indígena son los siguientes:

### **1. Promoción y Procuración de Justicia.**

Este programa fomenta el efectivo acceso de la población indígena a la jurisdicción del Estado al través de la realización de proyectos de procuración de justicia en materia agraria, penal, civil, laboral, y de asuntos religiosos, recursos naturales y patrimoniales; Defensa y promoción de los derechos humanos y de acercamientos a los servicios del registro civil a las comunidades y pueblos indígenas. Para el desarrollo de este programa se considera la participación de autoridades comunitarias y organizaciones indígenas, así como de organizaciones civiles y sociales.

El programa va dirigido a personas y comunidades indígenas que requieran asesoría, defensoría, gestión y acompañamiento en asuntos de carácter legal y de acercamiento a los servicios del registro civil, según la clasificación de los sujetos jurídicos y socioculturales, así como aquella que se vea involucrada en un proceso penal y/o que esté privado de la libertad.

---

<sup>249</sup> *Ibidem*

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

## 2. Investigación y Promoción de las Culturas Indígenas.

a) **Investigación:** con este programa se apoya la realización de proyectos de investigación sobre los problemas relativos a los pueblos indígenas y se estudia las medidas de mejoramiento que requieren para después difundir los resultados que atenderán las necesidades de información que la sociedad en general, las instituciones gubernamentales y no gubernamentales y en especial, las organizaciones y comunidades indígenas soliciten.

En el programa pueden participar: a) Profesionistas indigenistas con licenciatura en lingüística o disciplinas afines; b) Organizaciones indígenas, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, centros de investigación, centros de documentación, universidades e instituciones educativas de nivel medio y superior, investigadores, estudiantes y público interesado en consultar información y documentación acerca de la temática indígena y, c) Instituciones gubernamentales, organizaciones indígenas, y académicos encargados del diseño de políticas públicas.

b) **Promoción Cultural:** Se promueve entre la sociedad nacional una justa valoración de la contribución de los pueblos indígenas a la construcción del país.

La población a la que va dirigida es: Estudiantes indígenas de escasos recursos que cursan estudios de licenciatura en instituciones públicas de 24 Estados de la República; Comunidades y organizaciones indígenas del país, y sociedad en general serán beneficiarias de las acciones de difusión del patrimonio cultural y de las publicaciones del Instituto; La cobertura de radiodifusoras del INI es de 20 millones de personas, de las cuales 5 millones son indígenas ubicados en 15 estados del país. En 1999, serán ofrecidas 200 becas a estudiantes indígenas, y mediante las 24 radiodifusoras del Instituto se tendrá una cobertura de 21.616.850 personas en 15 Estados de los cuales 5.535.876 son indígenas de 40 pueblos indios.

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

### 3. Capacitación y Organización Social.

Se encamina al desarrollo humano de los individuos, grupos, organizaciones, comunidades y pueblos indígenas particularmente en aquellas competencias necesarias para la ejecución de los programas y proyectos que lleva a cabo e impulsa el Instituto. Se dará prioridad a la introducción de la visión de género como un contenido transversal de la capacitación para avanzar hacia la equidad en la atención de las mujeres indígenas. Asimismo, se fortalecerán los procesos organizativos de las comunidades y organizaciones indígenas para elevar sus niveles de participación en las acciones de planeación y gestión ante diversas instancias públicas, privadas y sociales.

a) **Capacitación:** en esta área se necesita ser habitante indígena, preferentemente de los municipios donde se tiene cobertura institucional, al través de los centros coordinadores indigenistas o delegaciones Estatales. Ser integrante de algún grupo de mujeres, grupo de becarios de albergues escolares, indígenas, médicos tradicionales, autoridades indígenas migrantes o desplazados indígenas de sus lugares de origen, cuyo objetivo sea común y se encuentre ubicado dentro de alguno de los programas que desarrolla la Institución.

Se programó desarrollar 1,208 eventos, que beneficiarán a 32,540 indígenas, con capacitación en asuntos relacionados con: fondos regionales, procuración de justicia, salud, albergues escolares, promoción y difusión cultural, organización, planeación y participación comunitaria, evaluación de proyectos, entre otros.

b) **Organización Social:** en esta área se atenderá a grupos organizados y organizaciones indígenas con o sin figura asociativa legalmente constituidas, de las comunidades, ejidos y localidades de regiones indígenas, mediante, asistencia técnica y asesoría para la planeación, desarrollo, seguimiento y evaluación de proyectos integrales de desarrollo comunitario, sustentados en autodiagnósticos, que contemplen las

características de la estructura social de la comunidad y la problemática económico, social, política y cultural que presenta.

#### 4. Asistencia Social.

Este programa está orientado a atender grupos de riesgo facilitando su acceso a los servicios de salud próximos a sus comunidades y a fomentar la educación en salud y nutrición al través de diversos comités comunitarios, así como a canalizar enfermos que requieren atención médica especializada de segundo o tercer nivel. Asimismo, promoverá el desarrollo de la medicina indígena tradicional como alternativa para la atención de al salud de las comunidades y pueblos indígenas.

**Atención a la Salud:** se da a la población indígena asentada permanente o temporalmente que no tiene acceso a servicios de salud, particularmente:

- Grupos de riesgo: niños menores de 5 años; Becarios de albergues escolares indígenas; Familias con menores de 5 años, mujeres embarazadas o en periodo de lactancia; Viudas y ancianos; Enfermos que requieran atención médica especializada y jornaleros agrícolas asentados temporalmente en el Estado de Sinaloa;
- Indígenas que requieran atención médica especializada de segundo o tercer nivel y cuyo lugar de origen sean comunidades dispersas y marginadas.
- Grupos comunitarios: equipos comunitarios de salud; Comités de alimentación y comités de agua y saneamiento.

**Medicina Indígena Tradicional:** está a cargo de organizaciones de médicos indígenas tradicionales que no estando organizados pertenezcan a un grupo étnico. Serán beneficiados aquéllos cuya práctica



CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

médica sea avalada socialmente por la comunidad a la que pertenecen y presten sus servicios en la comunidad que habitan.

### 5. Albergues Escolares Indígenas.

Con este programa se enfoca a apoyar a la niñez y juventud indígena en pobreza extrema para que ingresen y concluyan su educación básica y media terminal, mediante acciones de alimentación, hospedaje y apoyo a la educación. También se apoya la reparación y equipación de los albergues escolares indígenas.

El Instituto opera en 1,078 albergues escolares ubicados en 484 municipios de 21 Estados.

**Albergues escolares:** está dirigido a niños indígenas de 6 a 14 años que vivan en zonas de alta marginación o pobreza extrema, donde no existe servicio de educación básica, que no sean beneficiarios de otros programas. Los beneficiarios se definirán a partir del reconocimiento de las áreas geográficas habitadas por importantes núcleos de población en situación de marginalidad, según el CONAPO, y con significativas deficiencias nutricionales, que se encuentren cursando su educación básica.

Los criterios de elegibilidad para el otorgamiento de beca-albergue serán:

- Ser originarios de una comunidad indígena que no cuente con servicio de educación primaria completa.
- Hablar una lengua indígena.
- Contar con 6 o más años de edad cumplidos.
- Estar inscrito en una escuela primaria estatal o en la CONAFE.
- Presentar boletas de calificaciones aprobatorias, del ciclo escolar inmediato anterior y presentar la solicitud correspondiente.

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

Las becas- albergue, consistirán en:

a) **Una beca alimenticia** que incluye 3 raciones de alimento al día; un predomingo; Y un paquete de productos para aseo personal. La cuota de alimentación para 1999, fue de \$16.00 por día /niño para los 200 días de clase establecidos en el calendario escolar de la SEP. Considerando el término e inicio de los ciclos escolares correspondientes, la cuota de alimentación para el periodo enero-junio, fue de \$15.70 y para septiembre-diciembre de \$17.70.

b) **Predomingo:** será un estímulo otorgado directamente a los becarios en forma semanal, el cual se utilizará por el niño para la compra de golosinas, material escolar o transporte, la entrega se hace en la presencia de las autoridades de la comunidad, y el jefe del albergue o personal de apoyo, bajo listado de asistencia en donde se asiente la firma de recibido del niño. La beca es de \$2.50 por niño a la semana.

c) **Paquete de aseo personal:** Con la intención de promover hábitos de higiene y limpieza, se destinará un recurso para que se dote mensualmente a los becarios con jabón de tocador, pasta dental y todo lo relacionado con su aseo personal. El monto del paquete para 1999 fue de \$5.00 por niño a la semana.

#### **Apoyos para la educación media.**

Se dirige a estudiantes indígenas bilingües de escasos recursos económicos que cursarán estudios de educación secundaria, media superior y/o terminal impartidos en escuelas oficiales, dando prioridad a quienes sean egresados de algún albergue escolar indígena y provengan de localidades donde no se cuenta con el nivel educativo que desean cursar. No podrán ser beneficiarios del PROGRESA u otros programas de apoyo a la educación. Para conservar la beca, el estudiante deberá mantener calificaciones aprobatorias.

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**

---

Se otorgarían 12,000 apoyos económicos para estudiantes de educación secundaria, media, superior y terminal; el monto será de \$115.00 mensuales por alumno durante 10 meses.

### **6. Infraestructura Social Básica.**

Se dirige a comunidades indígenas carentes de obras de infraestructura social y servicios públicos. En 1999, se realizarían 2,899 obras, 12 sistemas de agua, 78 sistemas fotovoltaicos y 69 Km. de caminos rurales.

### **7. Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.**

Se trata de un programa que apoyará, en el marco de procesos de desarrollo local y regional sustentables, proyectos productivos presentados por un conjunto de organizaciones indígenas que se asocian para la obtención de recursos que permitan la ejecución de dichos proyectos, constituyéndose así en un Fondo Regional.

Se dirige a: grupos de productores indígenas asociados en comunidades, ejidos y organizaciones sociales, integrantes de los fondos regionales; grupos de productores beneficiarios en el año de 1998; y productores indígenas de bajo ingreso económico, de las comunidades organizaciones o grupos con un mínimo de 10 socios, afiliados al Fondo Regional.

#### **4.5.7. Programa Crédito a la Palabra.**

Con éste programa, se darán recursos a la población en pobreza extrema, para la promoción del desarrollo integral de las comunidades y familias, la generación de ingresos y empleos, y el desarrollo regional; Los cuales se orientarán de la siguientes manera:

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**

---

- a) Para atender a productores recuperantes, que hayan devuelto la totalidad de los recursos otorgados; e
- b) Incorporar a nuevos productores que habiten en comunidades que a la fecha no hayan sido atendidos por el Programa.

La población a la que va dirigida es a productores agrícolas temporaleros de bajos ingresos, hombres o mujeres, no sujetos de crédito y que no tengan 20 o más hectáreas de temporal. Estos sujetos podrán ser ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, que cultivan tierras de baja productividad y/o alta siniestralidad.

Los apoyos serán hasta \$550.00 por hectárea y hasta tres hectáreas por productor, en el caso de las mujeres serán \$550.00 por unidad de producción, cuando ésta sea menor de una hectárea y se dediquen a la producción comercial de frutales o de hortalizas.

La recuperación de los apoyos se hará a valor nominal para los productores que hayan sido apoyados por menos de 4 años, y los que hayan sido apoyados por más tiempo, la recuperación se hará a su valor real, incluyendo una tasa de interés real positiva que será determinada semestralmente por la SEDESOL y la SHCP.

“En caso de que la cosecha sea siniestrada, el crédito es condonado total o parcialmente de acuerdo a las pérdidas, con lo cual se evita el endeudamiento del productor”.<sup>250</sup>

---

<sup>250</sup> <http://www.sedesol.gob.mx/desreg/derpro2.htm>; Resultados de los principales programas 1995-2000, p. 2

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

#### 4.5.8. Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer.

Este programa, proporciona oportunidades de desarrollo que eleven la calidad de vida de las mujeres que viven en extrema pobreza y que de manera organizada promuevan proyectos productivos; No asociados al proselitismo político o religioso, tampoco deben ser de carácter gubernamental, académico, de investigación. De esta manera se fomenta el desarrollo de actividades prioritarias de interés general a través de acciones y de la ejecución de acciones y proyectos productivos.

El Programa, se constituye como un espacio de atención pública para impulsar la situación social y económica de las mujeres al través de la difusión y financiamiento de proyectos productivos.

Criterios de elegibilidad de los grupos de mujeres:

- No cuenten con acceso al crédito institucional.
- No cuenten con un ingreso fijo.
- Presenten condiciones de vida precarias en rubros de alimentación, salud, educación, vivienda y servicios.
- Manifiesten su voluntad para producir de manera organizada, desarrollando su potencial y generando ingresos a partir del proyecto.
- Grupos de mujeres que no cuenten con algún apoyo institucional previo en proyectos productivos, a fin de evitar duplicidad de apoyos.
- En caso de que el grupo se haya beneficiado anteriormente del Programa y pretenda el mejoramiento de su proyecto, deberán probar su experiencia productiva y haber reintegrado la totalidad de los recursos recibidos.
- Con el fin de contar con criterios más objetivos de elegibilidad de los grupos de beneficiarias, éstos serán revisados en un plazo de 3 meses contados a partir de la vigencia de las mismas y

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**

presentados a la SHCP y para su autorización previa. Estos serán observados con obligatoriedad y serán públicos.

Cuadro 22

**PROGRAMA DE DESARROLLO PRODUCTIVO DE LA MUJER**

| Unidad de Medida                            | *Monto máximo por proyecto | **Mínimo de beneficiarias por proyecto |
|---|----------------------------|--|
| Unidad de producción familiar               | 40.0                       | 8                                      |
| Establecimientos comerciales y de servicios | 65.0                       | 12                                     |
| Granja                                      | 40.0                       | 9                                      |
| Huerto                                      | 25.0                       | 8                                      |
| Taller                                      | 35.00                      | 9                                      |

NOTA: \* Miles de pesos, \*\* Mujeres.

#### 4.5.9. Programa de Fondos Compensatorios.

Este Programa busca detonar procesos de desarrollo regional en zonas de pobreza extrema al través de esquemas que promuevan el desarrollo de las capacidades individuales, la integración comunitaria, la participación social, la coordinación interinstitucional y una visión de largo plazo que le dé sustentabilidad a los programas, mediante la ejecución de obras de infraestructura social básica, de servicios regionales y de actividades productivas que aumenten el ingreso de las familias y las oportunidades de desarrollo.

Los proyectos a realizar son: Apoyo a Cultivos Básicos, cuyo apoyo va desde los \$870.00 a los \$1,510.00, Apoyo a cultivos perennes de los \$766.00 a los \$7,470.00, Apoyo a Cultivo de hortalizas de los \$375.00 a los \$1,435.00, Apoyo a Cultivos Alternativos de los \$870.00 a los \$1,790.00, Infraestructura Pecuaria de los \$4.00 a los \$25,025.00, Infraestructura agrícola y forestal de los \$105.00 a los \$170,275, y los Talleres y microempresas de los \$15,00.00 a los \$45,000.00.

#### **4.5.10. Programa de Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales.**

El programa se destina a impulsar y apoyar el desarrollo y la calidad de vida de los grupos y regiones en condiciones de pobreza extrema al través de la realización de investigaciones, estudios y proyectos que realicen especialistas, instituciones de los tres órdenes de gobierno, centros académicos y de investigación, así como organizaciones civiles. De manera especial se procurará que los recursos se orienten a la atención de grupos y regiones prioritarias, así como zonas de atención inmediata. A cada beneficiario, se le apoyará por proyectos que no excedan de \$800,000.00.

#### **4.5.11. Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (PRONJAG).**

El programa busca contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población jornalera agrícola, promoviendo una atención integral oportuna al través de procesos de coordinación institucional con los tres niveles de gobierno, y de concertación social con productores, organismos sociales y los mismos beneficiarios.

El jornalero agrícola es aquel que es jefe de familia asalariado o cuando el monto básico del ingreso familiar proviene de la venta de la fuerza de trabajo de sus integrantes en esta misma actividad. Dentro de la familia, se enfatiza la atención a la población vulnerable: mujeres, hijos menores de jornaleros agrícolas y a los ancianos. "Los jornaleros agrícolas se caracterizan por tener un alto índice de analfabetismo, desnutrición, alta incidencia de enfermedades, difícil acceso a la educación, inseguridad laboral, violaciones constantes a sus derechos laborales, marginación, discriminación, elevada incorporación de mujeres y niños al trabajo asalariado, desempleo, eventualidad en el empleo, carencia de seguridad social,

CAPITULO IV  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
 DESARROLLO 1995-2000.**

---

precarias condiciones de vivienda, insalubridad, falta de servicios públicos (agua potable, drenaje, energía eléctrica, etc.) constante exposición a agroquímicos, etc.<sup>251</sup>

Los jornaleros agrícolas se clasifican en:

- a) **Migrantes:** entre estos se encuentran los "pendulares", es decir, los que salen periódicamente de sus lugares de origen durante lapsos de 4 a 6 meses y que al término de la temporada agrícola regresan a sus comunidades; y por otro lado, están los jornaleros migrantes "golondrinos", quienes recorren diversas zonas de trabajo durante todo el año, enlazando empleos en diferentes tipos de cultivo.
- b) **Locales:** son jornaleros que habitan relativamente cerca de los campos agrícolas, lo cual les permite ir a trabajar y regresar a su casa en el mismo día.
- c) **Asentados:** son jornaleros migrantes que arriban a los estados de atracción, y ante la falta de trabajo en sus lugares de origen, se establecen permanentemente en zonas colindantes a los campos de trabajo, generalmente invadiendo o comprando terrenos para edificar sus viviendas.

Los Estados en los que opera este programa son: Baja California, Baja California Sur, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Veracruz, que son zonas de atracción<sup>252</sup>; Durango, Jalisco, Michoacán y Morelos, que son zonas intermedias<sup>253</sup>; e, Hidalgo y Puebla que son zonas de expulsión<sup>254</sup>. En estos Estados, se encuentran Unidades de Trabajo como lo son: albergues o

<sup>251</sup> SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL; Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de los Programas de los Fondos del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000. "Diario Oficial de la Federación" (México, Sexta Sección, 15 de febrero de 2000, Tomo DLVII No. 11) p. 12

<sup>252</sup> Se caracterizan por ser altamente demandantes de mano de obra, ya sea local o migrante

<sup>253</sup> Se caracterizan por la coexistencia de zonas de atracción y de expulsión, así como por la presencia de procesos migratorios intra e interestatal. En ellos se desarrolla una agricultura comercial cuya producción tiene principalmente como destino el mercado nacional

<sup>254</sup> Regiones de muy alto grado de marginación, con poco crecimiento económico y oportunidades de ingreso, por lo que sus pobladores se ven obligados a salir de sus lugares de origen en busca de empleo



CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

campamentos, módulos de servicios integrales, unidades de servicios integrales, Comunidades de origen o Colonias de jornaleros asentados para que tengan en donde vivir mientras dura su contratación.

Con el objeto de brindar atención a los jornaleros de manera integral y eficiente, la operación del PRONJAG tiene las siguientes directrices:

- Sustentar la operación del Programa en procesos de investigación de todos los ámbitos que inciden en la problemática jornalera, que permitan proponer programas y proyectos de alto impacto para la población beneficiaria.
- Privilegiar el método de la Promoción Social, como eje articulador de las acciones que emprenda el Programa.
- Impulsar la participación organizada y corresponsable de los jornaleros agrícolas en las acciones que se propongan en su beneficio, como una condición para trabajar conjuntamente y, al mismo tiempo, con el fin último de convertirse en estructuras autogestivas de sus demandas.
- Involucrar en las acciones de beneficio de la población jornalera, a los productores agrícolas y a las agroindustrias demandantes de esta fuerza de trabajo. La participación corresponsable de estos sectores es fundamental para mejorar significativamente las condiciones de vida y trabajo del jornalero.
- Promover la atención en los programas y proyectos definidos, en primera instancia por parte de dependencias competentes de los tres niveles de gobierno. En todos los apoyos que otorgue el Programa se deberá promover primero la participación corresponsable de las dependencias de los tres niveles de gobierno.
- Promover ante los productores agrícolas y sus organizaciones, la creación de un fondo de recuperación a partir de la aportación de recursos que se otorguen para los proyectos, con la finalidad que las propias organizaciones tengan capacidad financiera para mejorar la

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**

---

infraestructura y servicios básicos necesarios para que la población jornalera acceda a mejores condiciones de vida.

- En todos los apoyos que otorgue el Programa se deberá promover la incorporación corresponsable de las dependencias, de los tres niveles de gobierno, como primera instancia para el desarrollo de los proyectos diseñados para atender a la población jornalera.
- En las zonas de expulsión se fomentará el desarrollo de formas e instrumentos de recuperación de la inversión, bajo esquemas que las propias comunidades y grupos jornaleros acuerden, en los proyectos de bienestar social y los productivos, a fin de garantizar su autosuficiencia operativa y financiera, y la posibilidad de conformar fondos comunitarios para la atención de otras demandas y proyectos que atiendan al fomento del empleo y generación de fuentes alternativas de ingreso.

#### **4.5.12. Programa de Maestros Jubilados.**

El programa apoya mediante un estímulo económico, de \$800.00 por doce meses, requiriéndose una colaboración mínima de 15 horas semanales, las actividades de los maestros jubilados del sector público educativo, que no cuenten con un empleo remunerado y que realicen acciones de promoción, organización y desarrollo de actividades de beneficio social para la población en pobreza extrema de las regiones prioritarias, de colonias populares y de las zonas rurales marginadas.

Las actividades que pueden realizar los maestros, son aquellas que se orienten a la formación de capital humano, como son la regularización escolar de niños en pobreza extrema, a fin de favorecer su eficiencia terminal y apoyar las labores de educación especial; y promover el fomento de actividades artesanales y productivas para complementar y mejorar el ingreso en las comunidades marginadas.

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

#### **4.5.13. Programa de Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos.**

El programa da respuesta a las necesidades de la población en pobreza extrema, que habita en localidades rurales, mediante la realización de proyectos que presenten alternativas de producción y empleo sustentable, así como instrumentar acciones de beneficio social que tiendan a elevar la calidad de vida de la población objetivo y asegurar el acceso de la población rural al financiamiento y a los apoyos técnicos necesarios para mejorar las formas de producción y elevar la calidad de los proyectos productivos.

El proyecto se divide en tres áreas de atención: zonas ixterlas, comunidades indígenas del Estado de Puebla y comunidades mayas de la Península de Yucatán. Los Proyectos de carácter regional están a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, que delega la ejecución en la CONAZA y en el INI.

#### **4.5.14. Programa de Servicio Social Comunitario.**

El programa fortalece la vocación de un servicio social comprometido con la sociedad, impulsando proyectos productivos y de beneficio social en comunidades rurales, suburbanas y urbano-marginadas y de atención a grupos prioritarios, a través de prestadores de servicio social integrados a acciones y proyectos de desarrollo comunitario; propiciando de esta manera el arraigo de los jóvenes estudiantes en sus comunidades de origen o en su caso el retorno de los estudiantes a sus localidades, así como la capacitación para el empleo.

#### **4.5.15. Programa de Coinversión Social.**

Brinda atención a los grupos de población en condiciones de pobreza extrema, en sus iniciativas de carácter productivo y social, mediante el apoyo de proyectos elaborados y ejecutados por Organizaciones de la Sociedad Civil y/o Instituciones.

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIRLA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1995-2000.

---

Las características de los proyectos son:

a) **Productivo:** Dirigidos a propiciar actividades que generen empleos y/o beneficios económicos entre los miembros de las comunidades objeto del proyecto; tales como: elaboración de productos alimenticios, artesanales, talleres de confección de ropa y juguetería, medicina auxiliar, productos agropecuarios y jardinería, entre otros. 50%

b) **Capacitación:** Encaminados al desarrollo de capital humano a través de la adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas que contribuyan a elevar las aptitudes para el trabajo calificado de la población en pobreza extrema; tales como: cursos, talleres, seminarios, diplomados y conferencias, entre otros, y que desarrollen directamente las organizaciones o instituciones beneficiadas. 10%

c) **Social:** Enfocados a la realización de acciones dirigidas a mejorar las condiciones de la atención de grupos vulnerables y/o a su asistencia social. 40%

Se realiza una convocatoria que publica el INSOL en un diario de mayor circulación, en donde aparecerán las bases para el concurso. El monto de apoyo por el Gobierno Federal, será de \$140,000.00.

#### 4.6. CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL QUE SUSCRIBEN EL EJECUTIVO FEDERAL Y LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA.

En el año de 1976, se dispuso por el Ejecutivo Federal la celebración de los CUC, con el propósito de coordinar con el Ejecutivo Estatal programas, obras y servicios públicos para la consecución del desarrollo regional; esta práctica administrativa se ha reiterado a lo largo del tiempo hasta nuestros días, la cual a través del Convenio de Desarrollo Social adiciona a sus principios la instrumentación de acciones, programas y recursos para la atención a la población en desventaja social y económica.

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000**

---

Estos convenios tienen como objeto, estar coordinados con los programas del Plan, para evitar duplicidades en las acciones, proporcionar empleos y tienen como población objetivo, las que se encuentran en las regiones prioritarias y de atención inmediata, instrumentar políticas en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, impulsar la cultura de equidad y justicia entre hombres y mujeres, a partir de la incorporación de las perspectivas de género en sus programas y acciones.

Las zonas a atender son las siguientes:

**REGIONES PRIORITARIAS DE ATENCIÓN INMEDIATA**

| <b>REGION</b>                                  | <b>ESTADO</b>                    | <b>REGION</b>                          | <b>ESTADO</b>           |
|--|----------------------------------|--|-------------------------|
| Maya<br>Calakmul                               | Campeche<br>Campeche             | Sierra del Nayar                       | Nayarit                 |
|  |                                  | Sur-Poniente                           | Nuevo León              |
| Selva<br>Norte                                 | Chiapas<br>Chiapas               | Istmo                                  | Oaxaca                  |
| Altos  | Chiapas                          | Mixteca                                | Oaxaca                  |
| Sierra   | Chiapas                          | Costa Chatina                          | Oaxaca                  |
| Las Cañadas                                    | Chiapas                          | Mazateca-Papaloapan                    | Oaxaca                  |
| Costa  | Chiapas                          | Sierra Juárez                          | Oaxaca                  |
| Tarahumara                                     | Chihuahua                        | Sierra Norte                           | Puebla                  |
| Las Quebradas<br>Indígena Sur                  | Durango<br>Durango               | Sierra Negra                           | Puebla                  |
|  |                                  | Mixteca                                | Puebla                  |
| La Montaña<br>Costa Chica<br>Filo Mayor/Sierra | Guerrero<br>Guerrero<br>Guerrero | Maya<br>Los Altos                      | Quintana Roo<br>Sinaloa |
| Otomí-Tepehua                                  | Hidalgo                          | IV Distrito                            | Tamaulipas              |
| Sierra Norte                                   | Jalisco                          | Sierras                                | Veracruz                |
| Sur  | México                           | Sierra de Sotapan<br>Valle de Uxpanapa | Veracruz<br>Veracruz    |
| Meseta Purépecha                               | Michoacán                        | II Oriente                             | Yucatán                 |
|  |                                  | VII Litoral                            | Yucatán                 |

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000**

---

|              |   |
|--------------|---|
| Semidesierto | Zacatecas                                       |
| Huasteca     | Hidalgo, San Luis Potosí, Veracruz              |
| Sierra Gorda | Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí |

**REGIONES PRIORITARIAS**

| <b>REGION</b>                               | <b>ESTADO</b>       | <b>REGION</b>       | <b>ESTADO</b>   |
|---|---------------------|---------------------|-----------------|
| Norte                                       | Aguascalientes      | Costa               | Jalisco         |
| Valle de San Quintín-Trinidad y Ojos Negros | Baja California     | Sur-Sureste         | Jalisco         |
| Valle de Mexicali                           | Baja California     | Sierra de Amula     | Jalisco         |
| Norte                                       | Baja California Sur | Norte               | México          |
| Sur   | Baja California Sur | Tierra Caliente     | Michoacán       |
| Sur   | Campeche            | Costa               | Michoacán       |
| Centro-Desierto                             | Coahuila            | Nororiente          | Morelos         |
| La Laguna                                   | Coahuila            | Surponiente         | Morelos         |
| Sureste                                     | Coahuila            | Valle Centrales     | Oaxaca          |
| Frontera                                    | Coahuila            | Centro              | Puebla          |
| Indígena                                    | Colima              | Semidesierto        | Querétaro       |
| Franja Fronteriza                           | Chiapas             | Altiplano           | San Luis Potosí |
| Zoque-Centro                                | Chiapas             | San Luis            | San Luis Potosí |
| Del Desierto                                | Chihuahua           | Media               | San Luis Potosí |
| De la Lanura                                | Chihuahua           | Sierra de Alamos    | Sonora          |
| Semidesierto                                | Durango             | Bacum-Guaymas       | Sonora          |
| Zona Norte                                  | Guanajuato          | Valle del Mayo      | Sonora          |
| Zona Sureste                                | Guanajuato          | Sierra Norte-Centro | Sonora          |
| Tierra Caliente                             | Guerrero            | Frontera-Sur        | Tabasco         |
| Norte                                       | Guerrero            | Chontalpa-Costa     | Tabasco         |
| Costa Grande                                | Guerrero            | Centro-Sierra       | Tabasco         |
| Valle el Mezquital                          | Hidalgo             | Centro              | Tamaulipas      |
|   |                     | Cañera              | Tamaulipas      |
|   |                     | Noroeste I          | Tamaulipas      |

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000**

---

| REGION                       | ESTADO     | REGION                      | ESTADO    |
|------------------------------|------------|-----------------------------|-----------|
| Noroeste II                  | Tamaulipas | I Litoral                   | Yucatán   |
| Norponiente                  | Tlaxcala   | Centro-Litoral              | Yucatán   |
| Suroriente                   | Tlaxcala   | VI Influencia-Metropolitana | Yucatán   |
|                              |            | VII Surponiente             | Yucatán   |
| Sierra de Papantla-Otontepec | Veracruz   | Suroeste                    | Zacatecas |

Las demás que se convengan entre los gobiernos Federal y Estatales, en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, atendiendo a los indicadores de marginación y pobreza de algunos de sus municipios o localidades.

Los indicadores de pobreza que se utilizaron para identificar las regiones prioritarias y de atención inmediata, a que se refiere el numeral anterior, son los siguientes:

- Porcentaje de población analfabeta de 15 años y más.
- Porcentaje de población sin primaria completa de 15 años y más.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra.
- Porcentaje de viviendas con hacinamiento.
- Porcentaje de población que reside en localidades con menos de cinco mil habitantes.
- Porcentaje de la población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos.

El COPLADE, es el órgano básico de planeación del desarrollo estatal, y en ese sentido, ambas partes, acuerdan sumar esfuerzos y definir conjuntamente una estrategia tendiente a hacer cada vez, más eficiente el funcionamiento de ese organismo.

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000**

Cuadro 23

**DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS EN LOS CONVENIOS CELEBRADOS ENTRE EL EJECUTIVO FEDERAL Y LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA Y EL DISTRITO FEDERAL.**

| CLAVE ENTIDAD | ESTADO              | RAMO 20                   | EJECUTIVO ESTATAL       | RECURSOS APORTADOS POR PARTE DEL ESTADO | TOTAL                     |
|---------------|---------------------|---------------------------|-------------------------|---|---------------------------|
| 1             | Aguascalientes      | \$11'517,500.00           | \$1'360,000.00          | \$0.00                                  | \$12'877,500.00           |
| 2             | Baja California     | \$0.00                    | \$0.00                  | \$0.00                                  | \$0.00                    |
| 3             | Baja California Sur | \$21'902,400.00           | \$2'157,330.00          | \$0.00                                  | \$24'059,730.00           |
| 4             | Campeche            | \$112'121,100.00          | \$2'000,000.00          | *\$15'000,000.00                        | \$129'121,100.00          |
| 5             | Coahuila            | \$80'871,400.00           | \$20'381,800.00         | \$0.00                                  | \$101'253,200.00          |
| 6             | Colima              | \$32'208,200.00           | \$10'736,066.00         | \$0.00                                  | \$42,944,266.00           |
| 7             | Chiapas             | \$310'436,160.00          | \$143'024,989.00        | \$28'000,000.00 <sup>c</sup>            | \$481'461,149.00          |
| 8             | Chihuahua           | \$114'885,900.00          | \$38'295,330.00         | \$0.00                                  | \$153'181,230.00          |
| 9             | Durango             | \$64'481,100.00           | \$234,653.00            | \$0.00                                  | \$64'715,753.00           |
| 10            | Guanajuato          | \$0.00                    | \$0.00                  | \$0.00                                  | \$0.00                    |
| 11            | Guerrero            | \$202'531,500.00          | \$143'113,927.00        | \$101'113,927.00                        | \$446'759,354.00          |
| 12            | Hidalgo             | \$111'024,900.00          | \$17'000,000.00         | \$0.00                                  | \$128'024,900.00          |
| 13            | Jalisco             | \$0.00                    | \$0.00                  | \$0.00                                  | \$0.00                    |
| 14            | México              | \$53'583,600.00           | \$18,000,000.00         | \$0.00                                  | \$71'583,600.00           |
| 15            | Michoacán           | \$120'261,200.00          | \$30'000,000.00         | \$0.00                                  | \$150'261,200.00          |
| 16            | Morelos             | \$43'820,400.00           | \$16,606,800.00         | \$0.00                                  | \$60'427,200.00           |
| 17            | Nayarit             | \$59'149,000.00           | \$24'149,600.00         | \$0.00                                  | \$83'298,600.00           |
| 18            | Nuevo León          | \$16'892,100.00           | \$5'630,800.00          | \$0.00                                  | \$22'522,900.00           |
| 19            | Oaxaca              | \$249'632,900.00          | \$10,000,000.00         | \$0.00                                  | \$259'632,900.00          |
| 20            | Puebla              | \$74'626,800.00           | \$20'000,000.00         | \$0.00                                  | \$94'626,800.00           |
| 21            | Querétaro           | \$68'000,000.00           | \$9'000,800.00          | \$0.00                                  | \$77'000,800.00           |
| 22            | Quintana Roo        | \$17'780,100.00           | \$5'000,000.00          | \$0.00                                  | \$22'780,000.00           |
| 23            | San Luis Potosí     | \$74'736,500.00           | \$18'672,261.00         | \$0.00                                  | \$93'408,761.00           |
| 24            | Sinaloa             | \$25'928,420.00           | \$4'575,604.00          | \$0.00                                  | \$30'504,024.00           |
| 25            | Sonora              | \$0.00                    | \$87'814,900.00         | \$0.00                                  | \$87'814,900.00           |
| 26            | Tabasco             | \$27'925,000.00           | \$30,000,000.00         | \$0.00                                  | \$57'925,000.00           |
| 27            | Tamaulipas          | \$0.00                    | \$0.00                  | \$0.00                                  | \$0.00                    |
| 28            | Tlaxcala            | \$59'163,100.00           | \$7'218,000.00          | \$0.00                                  | \$66'381,100.00           |
| 30            | Veracruz            | \$49'242,600.00           | \$70'000,000.00         | \$0.00                                  | \$119'242,600.00          |
| 31            | Yucatán             | \$85'020,000.00           | \$45'900,000.00         | \$0.00                                  | \$130'920,000.00          |
| 32            | Zacatecas           | \$58'045,100.00           | \$5'804,500.00          | \$0.00                                  | \$63'849,600.00           |
|               | <b>Total</b>        | <b>\$2'145'786,980.00</b> | <b>\$786'677,360.00</b> | <b>\$144'113,927.00</b>                 | <b>\$3'076'578,267.00</b> |

Elaborado con información publicada por lo Diarios Oficiales durante 1999.

\* Son aportados con recursos propios para el Programa de Combate a la Pobreza.

<sup>c</sup> Son recursos aportados por parte del Estado, para programas de Desarrollo Productivo de la Mujer, Crédito a la Palabra, Fondos Regionales Indígenas y Conversión Social



**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000**

**Cuadro 24**  
**CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL 2000 QUE SUSCRIBEN LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL CON EL EJECUTIVO FEDERAL.**

| CLAVE ENTIDAD | ESTADO              | RAMO 20                   | APORTACION ESTATAL PARA ZONAS DE ATENCIÓN INMEDIATA Y PRIORITARIAS | TOTAL                     |
|---------------|---------------------|---------------------------|--|---------------------------|
| 1             | Aguascalientes      | \$11'617,500.00           | \$1'290,830.00   | \$12'908,330.00           |
| 2             | Baja California     | \$24'842,300.00           | No aportó.   | \$24'842,300.00           |
| 3             | Baja California Sur | \$21'962,400.00           | \$3'564,769.00   | \$25'527,169.00           |
| 4             | Campeche            | \$112'235,000.00          | \$20'000,000.00  | \$132,235,000.00          |
| 5             | Coahuila            | \$80'970,400.00           | \$14'288,900.00  | \$95'259,300.00           |
| 6             | Colima              | \$32'340,700.00           | \$10'780,200.00  | \$43'120,900.00           |
| 7             | Chiapas             | \$318'853,700.00          | \$35'500,000.00  | \$354'353,700.00          |
| 8             | Chihuahua           | \$114'885,900.00          | \$ 38'301,900.00   | \$153'187,800.00          |
| 9             | Durango             | \$64'651,100.00           | \$8'816,100.00   | \$73'467,200.00           |
| 10            | Guanajuato          | \$66'484,300.00           | No aportó.   | \$66'484,300.00           |
| 11            | Guerrero            | \$202'531,500.00          | No aportó  | \$202'531,500.00          |
| 12            | Hidalgo             | \$122'739,400.00          | \$25'139,400.00  | \$147'878,800.00          |
| 13            | Jalisco             | \$54'445,200.00           | \$14'300,000.00  | \$68'745,200.00           |
| 14            | México              | \$99'180,300.00           | \$25'910,000.00  | \$125'090,300.00          |
| 15            | Michoacán           | \$121'461,200.00          | \$30'365,300.00  | \$151'826,500.00          |
| 16            | Morelos             | \$43'916,700.00           | \$16'665,000.00  | \$60'581,700.00           |
| 17            | Nayarit             | \$59'232,000.00           | No aportó.   | \$59'232,000.00           |
| 18            | Nuevo León          | \$16'892,100.00           | \$6'176,800.00   | \$23'068,900.00           |
| 19            | Oaxaca              | \$250'000,000.00          | \$27'777,800.00  | \$277'777,800.00          |
| 20            | Puebla              | \$100'000,000.00          | \$25'000,000.00  | \$125'000,000.00          |
| 21            | Querétaro           | \$68'000,000.00           | \$9'000,800.00   | \$77'000,800.00           |
| 22            | Quintana Roo        | \$17'851,900.00           | \$8'000,000.00   | \$25'851,900.00           |
| 23            | San Luis Potosí     | \$85'692,900.00           | \$8'042,000.00   | \$93'734,900.00           |
| 24            | Sinaloa             | \$40'000,000.00           | \$16'144,449.00  | \$56'144,449.00           |
| 25            | Sonora              | \$94'000,000.00           | \$12'818,000.00  | \$106'818,000.00          |
| 26            | Tabasco             | \$45'876,100.00           | No aportó  | \$45'876,100.00           |
| 27            | Tamaulipas          | \$48'194,100.00           | \$5'366,000.00   | \$53'560,100.00           |
| 28            | Tlaxcala            | \$59'363,100.00           | \$12'825,300.00  | \$72'188,400.00           |
| 30            | Veracruz            | \$100'000,000.00          | \$15'000,000.00  | \$115'000,000.00          |
| 31            | Yucatán             | \$96'696,900.00           | No aportó.   | \$96'696,900.00           |
| 32            | Zacatecas           | \$59'655,900.00           | \$10'527,510.00  | \$70'183,410.00           |
|               | <b>TOTAL</b>        | <b>\$2'634'572,600.00</b> | <b>\$401'601,058.00</b>  | <b>\$3'036'173,658.00</b> |

Los programas que operan en coordinación son el FONAES, PROGRESA, DICONSA, FIDELIST, LICONSA, INI, FONART, VIVAH, FONHAPO, además de los programas de desarrollo regional como lo

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000**

---

son Empleo Temporal, Crédito a la Palabra, Desarrollo Productivo de la Mujer, Jornaleros Agrícolas, Productores Agrícolas de bajos Ingresos, Maestros Jubilados, Servicios Social Comunitario y Coinversión Social.

**4.7. EL IMPACTO SOCIAL DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIR LA POBREZA EXTREMA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**

En este punto se llega la parte medular del presente trabajo de investigación; Conocer la afectación trascendente que repercute en un grupo de personas que se encuentran en condiciones de pobreza extrema, mismas que se encuentran organizadas, manteniendo relaciones sociales por las cuales cooperan para la realización de sus intereses principales, con continuidad y bajo un sistema de estructura de normas que regulan sus acciones; Compartiendo una cultura en común y perseverando una democracia.

**4.7.1. PROGRESA.**

El programa tiene una cobertura en toda la República Mexicana, con excepción del Distrito Federal. Atiende a 2'560,000 familias en zonas marginadas, es decir, atiende a 22 millones de mexicanos en condiciones de pobreza extrema.

La inclusión de las personas en pobreza extrema al programa, se somete a la opinión de una asamblea que se forma en cada comunidad, mismas que acepta sugerencias de quienes serían mejores candidatos para ser beneficiarios del PROGRESA.

Las niñas y niños, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, en pobreza extrema reciben atención y prevención de la salud, además de un asesoramiento para tener una alimentación nutritiva y económica.

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000**

---

A cada familia se le da un apoyo económico para complemento alimenticio de \$130.00 mensuales, con el objetivo de mejorar su alimentación y hacerla nutritiva.

Los pobres en extremo al tener una alimentación, salud y educación adecuada, pueden desarrollar sus capacidades y potencialidades, que les permite tener oportunidades en la vida. En consecuencia los menores viven una infancia agradable sin tener que realizar trabajos pesados.

El apoyo económico destinado para educación, se brinda del tercer grado de primaria al sexto, por un monto anual de \$110.00 para adquirir útiles escolares, más \$55.00 al inicio del segundo semestre por reposición de útiles. A los alumnos del primer al tercer grado de secundaria, que sean menores de 18 años, se les da un apoyo de \$205.00 anuales para adquirir útiles escolares.

Además de lo anterior, se les da una beca educativa por ciclo escolar, que al sumarla con las anteriores cantidades quedarían de la siguiente manera:

**Cuadro 25**

**TOTAL DE APOYOS POR BECAS CORRESPONDIENTES A CADA NIÑO Y NIÑA.**

| <b>PRIMARIA (Correspondiente a 10 meses del ciclo escolar)</b> | <b>NIÑOS Y NIÑAS que estén inscritos y que asistan a la escuela</b> |
|--|---|
| TERCERO  | \$250.00  |
| CUARTO   | \$265.00  |
| QUINTO   | \$295.00  |
| SEXTO  | \$335.00  |
| <b>SECUNDARIA</b>  |   |
| <b>NIÑOS</b>   |   |
| PRIMERO  | \$455.00  |
| SEGUNDO  | \$470.00  |
| TERCERO  | \$485.00  |

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000**

---

| <b>NIÑAS</b> |          |
|--------------|----------|
| PRIMERO      | \$470.00 |
| SEGUNDO      | \$500.00 |
| TERCERO      | \$525.00 |

Cabe aclarar que los apoyos que se brindan por primera vez, se entregan al inicio del ciclo escolar posterior.

#### **4.7.2. PET.**

El PET rehabilita y mejora las zonas marginadas del medio rural, al través de la mano de obra intensiva de las personas mayores de 16 años en pobreza extrema, sin importar que puedan ser productores rurales, jornaleros con y sin tierra, u hombres y mujeres que habiten en las regiones prioritarias de atención inmediata y regiones de atención inmediata.

El programa está enfocado para la obtención de un trabajo en épocas de baja demanda de mano de obra no calificada en zonas marginadas del medio rural, prevaleciendo el principio de que la ejecución del proyecto no compita por la mano de obra existente en el mercado local. De esta manera el pobre en extremo de puede tener un ingreso adicional a su actividad productiva principal, de \$26.00 por jornal diario, en un total de 88 jornales, obteniendo así \$2,288.00, en casi tres meses.

#### **4.7.3. FONART.**

El FONART, se encarga de la promoción de la actividad artesanal del país, impulsa el desarrollo social productivo y da apertura a la comercialización de las comunidades artesanales rurales e indígenas de alta y muy alta marginación, en el mercado nacional y extranjero para integrarlos a los beneficios del avance económico y social del país.

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL**  
**DE DESARROLLO 1995-2000**

---

Brinda a los artesanos un crédito directo de \$1,000.00 que se incrementa progresivamente hasta llegar a \$5,000.00, cuando el artesano es puntual en sus pagos.

Además, el programa apoya a los artesanos para que pongan su taller con ayuda de los miembros de su familia, quienes poseen la técnica y diseños. Además, con el mejoramiento de la comercialización, asistencia técnica, el estímulo a la creatividad y el financiamiento, aumentan sus capacidades y abren oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar.

#### **4.7.4. FIDELIST.**

Cubre las zonas urbano-marginadas con el fin de que sus habitantes puedan consumir a precio subsidiado, un total de 74 kilocalorías, 158 gramos de proteína y 46% de energía que proporciona un kilogramo diario de tortilla y de esta manera los pobres en extremo, puedan tener acceso a otros artículos de la canasta básica.

#### **4.7.5. VivAh.**

El VivAh, brinda a las familias urbanas en condiciones de pobreza extrema la oportunidad de adquirir una vivienda o la construcción de un cuarto de 11m<sup>2</sup> en la vivienda de un solo cuarto, para lo que se les pide a estas familias un ahorro previo de \$3,000.00 a \$6,000.00.

Fomenta el ahorro y proporciona una vivienda adecuada para aquellos que no son sujetos de un crédito. Para ser beneficiario del programa se necesita: ser mexicano por nacimiento, tener un ingreso igual o menor de dos salarios mínimos, ser jefe de familia, contar con un ahorro previo de \$6,000.00 o \$7,000.00 no contar con algún predio o vivienda en propiedad, firmar una carta compromiso de ocupación de la vivienda por un plazo mínimo de 5 años, y en su caso, del cumplimiento oportuno del pago del costo del lote con servicios, a favor del Estado y/o Municipio, no haber obtenido una vivienda previamente

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000**

---

mediante este programa, llenar la CIS que le entregará la SEDESOL. A su vez, el Gobierno Federal subsidiará a las familias con cantidades que van de los 18 a 21 mil pesos y el Gobierno Estatal y/o Municipal aportará el lote con servicios.

#### **4.7.6. FONAES.**

Fortalece la capacidad productiva de la población en pobreza extrema, al través del impulso de empresas y proyectos productivos viables con el desarrollo de la capacidad empresarial de los campesinos, indígenas y la población urbana en condiciones de pobreza extrema, además de aquellos que se encuentren en las regiones prioritarias y otras regiones que detalla la SEDESOL.

Las modalidades de apoyo del FONAES, se orientan en las siguientes vertientes productivas: áreas como la pecuaria, forestal, comercialización, pesquera, agrícola, industrial, extractiva, artesanal y servicios, que generan empleos, ingresos, y mayores niveles de bienestar. Dirigiéndose en un 50% a las mujeres.

#### **4.7.7. Programas del INEA.**

El INEA, con el fin de que la población en pobreza extrema de 15 años en adelante que no tiene acceso a los servicios educativos, tenga oportunidades para mejorar su nivel de vida, promueve cursos de alfabetización, educación primaria, secundaria, capacitación no formal para el trabajo y de la educación comunitaria. En estos programas se le da especial atención a los indígenas monolingües y bilingües, jóvenes de 18 años del Servicio Militar Nacional que no han iniciado o concluido su educación básica, jornaleros agrícolas migrantes, población mexicana que radica en los Estados Unidos de Norteamérica y niños de 10 y 14 años que no cursan la primaria en el sistema escolarizado.

#### **4.7.8. Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional.**

Todos los servidores públicos, en los tres órdenes de gobierno, representantes de organización de la sociedad civil en instancias de planeación, al capacitarse y consolidar sus capacidades técnicas, organizacionales, administrativas y de gestión, coadyuvan al fortalecimiento de los programas de desarrollo social y superación de la pobreza extrema.

#### **4.7.9. CONAFE.**

Tiene una cobertura en todas las microlocalidades rurales marginadas y en las zonas rurales marginadas, que no cuenten con escuelas o al servicio educativo.

El programa motiva a las personas en pobreza extrema para que tengan acceso a una educación básica, promoviendo acciones integrales de salud, bienestar social y productivas que mejoren su calidad de vida. Además, se les brinda un apoyo de \$150.00 mensuales para transportes o para alimentación y hospedaje.

#### **4.7.10. Programa IMSS-Solidaridad.**

Proporciona servicios de salud de 1er. y 2º nivel a 11 millones de personas, en las zonas rurales marginadas de Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. De donde el 88% de los municipios, están catalogados como de alta y muy alta marginación.

Los servicios que proporciona el programa son: atención de la salud reproductiva y materno infantil; Salud integral del adolescente; Paquete básico de salud escolar; Alimentación y nutrición familiar; Vacunación universal; Enfermedades de las vías respiratorias y tuberculosis; Enfermedades asociadas con

el inadecuado saneamiento del medio; Enfermedades crónico degenerativas; Enfermedades transmitidas por vectores. Así como las actividades médico asistenciales, como lo son: la atención de urgencias; Consulta de medicina familiar; Especialidades; Dental; Atención de partos; Realización de intervenciones quirúrgicas; Servicios de hospitalización y; Estudios de laboratorio y rayos X.

En el sector rural se cuentan con 25 y 70 camas.

#### **4.7.11. LICONSA.**

Cubre las zonas con alta y muy alta marginación proporcionando leche a un precio subsidiado a las familias en pobreza extrema, misma que es muy importante en la dieta de los niños menores de 12 años-

#### **4.7.12. CONASUPO Y DICONSA.**

Cubre zonas rurales con alta y muy alta marginación de difícil acceso y sin fuentes de abasto, por lo que brinda a los habitantes de esta zonas productos básicos y complementarios no perecederos par su alimentación a precios competitivos.

#### **4.7.13. CONAZA.**

Atiende a las comunidades rurales de alta y muy alta marginación en las zonas áridas y semiáridas del país, satisfaciendo las necesidades de agua para consumo y de disposición de alimentos, mediante el apoyo de la agricultura, ganadería y forestería de subsistencia, además del mejoramiento de la producción familiar.



CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL  
DE DESARROLLO 1995-2000

---

CONAZA, incorpora al uso productivo las tierras afectadas por la desertificación, mediante su rehabilitación, protección y conservación de los ecosistemas. Además que mejora el entorno habitacional de las comunidades y facilitando la subsistencia ya que abre medios de comunicación y desarrollo.

#### 4.7.14. INI.

El INI, atiende a 1,800,138 indígenas de los 4,525,964 que son en total, en las siguientes áreas: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Yucatán, además de las regiones prioritarias de Baja California, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

En los programas que realiza el INI, los indígenas tienen una participación directa.

El programa protege a los indígenas por medio de la asesoría, defensoría y gestión jurídica en asuntos civiles o penales. Además realiza una investigación sobre los problemas relativos a los pueblos indígenas para buscar una solución y difunde la cultura de los indígenas, por medio de las 24 radiodifusoras.

Al través del programa, los indígenas reciben capacitación en asuntos relacionados con los fondos regionales, procuración de justicia, salud, albergues escolares, promoción y difusión cultural, organización, planeación y participación comunitaria, evaluación de proyectos, entre otros.

Se promueve la organización social a cargo de grupos organizados y organizaciones indígenas con o sin figura legalmente constituidas.

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL  
DE DESARROLLO 1995-2000

---

Los grupos de riesgo son atendidos por la asistencia social, quien facilita su acceso a los servicios de salud y nutrición para atender a los diversos comités comunitarios, a su vez que promueve la medicina tradicional indígena para la atención a la salud.

Los albergues escolares proporcionan educación básica y media terminal, alimentos, hospedaje y apoyo a la educación.

En las comunidades indígenas, se proyectó una infraestructura social y servicios públicos, por medio del programa de infraestructura social.

Los indígenas, mediante su asociación, recaban un fondo regional para el desarrollo de los pueblos indígenas.

#### **4.7.15. Programa de Crédito a la Palabra.**

Proporciona recursos a la población en pobreza extrema, para la promoción del desarrollo integral de las comunidades y familias, la generación de ingresos y empleos, y el desarrollo regional. A estas personas se les brinda un apoyo de \$550.00 por hectárea y hasta tres hectáreas por productor y en el caso de las mujeres de \$550.00 por unidad de producción, cuando sea menor a una hectárea y se dediquen a la producción comercial de frutales o de hortalizas.

#### **4.7.16. Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer.**

Proporciona oportunidades de desarrollo que elevan la calidad de vida de las mujeres que viven en pobreza extrema en actividades de producción familiar, establecimientos comerciales y de servicios, granja, huerto y taller.

#### **4.7.17. Programa de Fondos Compensatorios.**

El programa invita a los procesos de desarrollo regional en zonas de pobreza extrema al través de esquemas que promuevan el desarrollo de las capacidades individuales, la integración comunitaria, la participación social, la coordinación interinstitucional y una visión de largo plazo que le dé sustentabilidad a los programas, mediante la ejecución de obras de infraestructura social básica, de servicios regionales y de actividades productivas que aumenten el ingreso de las familias y las oportunidades.

#### **4.7.18. Programa de Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales.**

Impulsa y apoya el desarrollo de la calidad de vida de los grupos y regiones prioritarias, así como zonas de atención inmediata, mediante la investigación, estudios y proyectos que realicen especialistas, instituciones de los tres órdenes de gobierno, centros académicos y de investigación, además de las organizaciones civiles con un apoyo de \$800,000.00 para los proyectos.

#### **4.7.19. PRONJAG.**

El programa se aplica en las zonas de atracción, intermedias y de expulsión, en donde los jornaleros agrícolas, podrán mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, al través del establecimiento de Unidades de Trabajo, procesos de investigación de la problemática jornalera, promoción social, participación organizada y corresponsable de los jornaleros agrícolas, así como de los tres niveles de gobierno y de la participación de los productores agrícolas y agroindustrias demandantes de la fuerza de trabajo de los jornaleros.

#### **4.7.20. Programa de Maestros Jubilados.**

El programa cubre las zonas en pobreza extrema de las regiones prioritarias en las colonias populares y en las zonas rurales marginadas brindando, al través de los maestros que se encuentran jubilados, regularización escolar de niños en pobreza extrema, apoyo en las labores de educación especial, fomento de las actividades artesanales y productivas para complementar y mejorar el ingreso en las comunidades marginadas.

#### **4.7.21. Programa de Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos.**

El programa atiende a la población en pobreza extrema que habita en las zonas ixterras, comunidades de Puebla y comunidades mayas de la Península de Yucatán, por medio de proyectos que presentan alternativas de producción y empleo sustentable, así como acciones de beneficio social que tienen a elevar la calidad de vida de la población objetivo para que la población rural obtenga financiamiento y apoyos técnicos de producción que elevan la calidad de los proyectos productivos.

#### **4.7.22. Programa de Servicio Social Comunitario.**

El programa se aplica en las comunidades rurales, suburbanas, urbano-marginadas y de atención a grupos prioritarios, con el fin de que los servidores sociales presten sus servicios en acciones y proyectos de desarrollo comunitario, a la vez que propician el arraigo de los jóvenes estudiantes en sus comunidades de origen o su retorno a las mismas.

#### **4.7.23. Programa de Coinversión Social.**

Las organizaciones de la Sociedad Civil y/o instituciones con proyectos elaborados y ejecutados, generan en los grupos en condiciones de pobreza extrema, el desarrollo de su creatividad y capacidades,

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL  
DE DESARROLLO 1995-2000

---

con la realización de actividades como la elaboración de productos alimenticios, artesanales, talleres de confección de ropa y juguetería, medicina auxiliar, productos agropecuarios y jardinería, entre otros, la obtención de empleos y/o beneficios económicos, a la vez que se preparan para elevar su trabajo calificado.

### CONCLUSIONES

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 contiene una política social orientada a los pobres en extremo consistente en el desarrollo de las capacidades de las personas y las familias, con una alimentación, salud y educación adecuadas, lo que da origen al programa especial PROGRESA.

Los programas regionales, sectoriales e institucionales que surgen a la par y en coordinación del PROGRESA y de los lineamientos establecidos en el Plan, para evitar duplicidades. Se atienden a 39 regiones prioritarias de atención inmediata y 55 regiones de atención inmediata, definidas por la SEDESOL; Además de las que se convengan entre los gobiernos Federal y Estatales, atendiendo a los indicadores de marginación y pobreza de algunos de sus municipios o localidades.

El programa especial PROGRESA, se crea dos años después de iniciado el sexenio, para atender a 22 millones de pobres en extremo, mismos que para 1998 ascendían a 26 millones,<sup>255</sup> lo que hace que se genere la siguiente pregunta: ¿En realidad, en 1995 los 22 millones eran todos los pobres en extremo que existían en México e incrementaron para 1998, o sólo se pudieron atender a esos 22 millones ocultando a los 4 millones restantes?, de esta duda surge otra ¿cuántos pobres en extremo en realidad existen y cuántos nos dan a conocer?.

---

<sup>255</sup> [Http://sedesol.gob.mx/des/req/sistemas.htm](http://sedesol.gob.mx/des/req/sistemas.htm), Programa para superar la Pobreza 1995-2000, Op Cit p 7

## CAPITULO IV

EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

---

Los programas, que dan apoyos económicos para alimentación y educación, pueden calificarse de ridículos, irrisorios e ilógicos. Como el PROGRESA, que da un apoyo económico para complemento alimenticio de \$130.00 mensuales, que no mejora el consumo alimenticio, ni el estado nutricional de los miembros de la familia en pobreza extrema ya que con \$4.00 más por día, sólo es suficiente para un kilo de tortilla a precio subsidiado, que se repartirá en los aproximadamente 7 miembros de la familia, y no para otros alimentos de la canasta básica o lo que se pueden comprar en las tiendas CONASUPO-DICONSA y LOCONSA a precios subsidiados.

El problema con el programa de LOCONSA, es que no realiza revisiones periódicas como las marca los lineamientos, para verificar si en realidad se en las familias a las que va dirigidas se cuentan con menores de 12 años, ya que se dan múltiples casos en los que la tarjeta de la leche la tienen familias que no cumplen con los requisitos que marca el programa, quitando así la oportunidad de tener leche a las familias que realmente la necesitan.

En cuanto al apoyo educativo del PROGRESA, es incongruente ya que es absurdo aplicar al siguiente ciclo escolar un apoyo económico, para aquellos que se acaban de incorporar al programa, consistente en la adquisición de útiles, su reposición y una beca, ya que se deja al estudiante en el primer ciclo totalmente desprotegido, con la posibilidad de desertar. En este caso no queda claro si al inicio del próximo ciclo escolar se otorgará el apoyo conjunto del ciclo anterior y el que inicia. Es cierto que las cantidades de las becas aumentan de acuerdo al grado y al sexo, pero también aumentan las necesidades de los estudiantes.

El CONAFE, por su parte, otorga un apoyo de \$150.00 mensuales (\$7.50 diarios) para transportación de la microlocalidad rural marginada o de la zona rural marginada a la escuela más cercana, o bien, los \$150.00 se pueden utilizar en alimentación y hospedaje que se dará a la familia que pueda recibir en su casa el estudiante. Lo anterior es ilógico, ya que las personas que viven lejos de las escuelas, además de los útiles que pudieran necesitar gastan más energías y dinero en los traslados. El problema no es que

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL  
DE DESARROLLO 1995-2000

---

carezcan de escuelas cercanas a la comunidad, sino el dinero para solventar los gastos que ella implica, ya que con \$150.00 mensuales apenas es suficiente para el transporte, que va de los \$7.00 a los \$9.00 en las zonas rurales por viaje, por lo tanto para la alimentación y hospedaje, ya no queda nada.

El INEA, brinda servicios educativos básicos, además de cursos de capacitación no formal para el trabajo y la educación comunitaria sin importar la condición social, con el fin de que la población eleve su nivel de vida. El apoyo económico que se brinda es para las personas encargadas de impartir los cursos que van desde los \$130.00 a \$1,200.00 por 14 meses que dura el curso, además de material didáctico. Por lo que se trata de un servicio social con apoyo económico.

Valdría la pena que los apoyos económicos se dieran en especie o en una forma de vale para que se gasten para lo que fue destinado y no se ocupen en otras cosas, de esta manera podrían recibir despensas, material escolar, ropa y una credencial que les permita viajar en transporte colectivo sin pagar viaje o sólo la mitad.

Existen despensas que en diciembre del 2000 se vendían a precio comercial en \$59.90 y que contenían un aceite de 1 lt., 1 pasta para sopa de 200 g, 1 gelatina de 65 g, 1 bolsa de frijol pinto de 1 kg., 1 bolsa de lentejas de 500 g, 1 bolsa de sal de 1 kg, 1 bolsa de arroz de 1 Kg, 1 lata de atún de 174 g, 1 kg. de harina de maíz, 1 bolsa de azúcar estándar de 1 kg, 2 cubos de consomé de pollo, 1 café soluble de 30 g, 1 lata de chiles jalapeños de 220 g, 1 chocolate en polvo de 400 g y 1 fécula de maíz de 50 g.. Este tipo de despensas se deberían de dar como apoyo alimenticio en los programas que realice el gobierno federal ya que ellos pueden disminuir el costo de las mismas, además de que es de gran ayuda para las familias en pobreza extrema.

La razón por la que los educandos no asisten a la escuela es porque para el jefe de familia no es costoso la educación de sus hijos, en tanto que ellos le son más productivos en el campo o en el oficio al



CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL  
DE DESARROLLO 1995-2000

---

que se dedique. Además de que en las zonas rurales, todavía existe un machismo marcado e invertir en la educación de una mujer se considera como dinero y tiempo perdido.

Los servicios de salud que se brindan al través del PROGRESA, son preventivos, dejando fuera a las mujeres que no están embarazadas, hombres, personas discapacitadas y personas de la tercera edad. Aunque con el programa IMSS-Solidaridad, pueden acudir a ésta Institución, para que se les brinde servicios de salud de 1er. y 2º nivel, presentándose el inconveniente de que en los hospitales en las zonas rurales no hay cupo, por existir sólo 25 y 70 camas, mismas que si son insuficientes para las personas afiliadas al IMSS, mucho más para las beneficiadas por el programa. Otro grave problema al que se enfrentan es que las medicinas son escasas o las tienen que comprar, teniendo que decidir entre las más baratas sin completar el tratamiento, ni la receta recomendada. La falta de personal los atiende, de equipo, negligencia, despotismo, prepotencia, entre otros, son los obstáculos a los que se enfrentan cuando tienen la mala suerte de enfermarse.

Los centros de salud distribuidos en toda la República han ido en aumento al igual que su deficiencia. Sin embargo, los centros de salud siguen estando lejos de las zonas rurales, en donde existe mayor concentración de pobres en extremo carentes de este servicio.

En el objetivo del programa PROGRESA, en cuanto al componente salud, se de debió agregar la premisa de tener cuidado en todo momento de la dignidad humana de la población objetivo, brindando servicio de calidad, ya que es lo primero que los empleados de estas instituciones de salud olvidan y cometen negligencias.

El PET, brinda trabajo a mayores de 16 años, con un apoyo económico de \$2,288.00 por 88 días de trabajo, en casi tres meses. Esto es, que la población que se integre a este programa trabajará más por menos de un salario mínimo y sin prestaciones que por ley les corresponden, convirtiéndose en víctima de la plusvalía. Este "apoyo", es un abuso por parte del gobierno de la condición de estas personas, ya que

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL  
DE DESARROLLO 1995-2000

---

este "apoyo" no alcanza ni para cubrir sus necesidades básicas y mucho menos para complementarlas, por ello sus programas no funcionan.

Aquel pobre en extremo que no cuenta con trabajo, más que con este empleo temporal, no le alcanzaría para satisfacer sus necesidades básicas, y sólo el beneficiado de este programa es la "comunidad", el presupuesto de egresos o el gobierno, ya que consiguió mano de obra barata en trabajos que Obras Públicas por realizarlos pediría una partida elevada y desviaría recursos. Además de que no otorgan la incorporación a una institución de salud. Por lo que, ¿la ayuda es para los pobres en extremo o para que el gobierno "ahorre" recursos económicos?

Es excelente la intención que tiene el programa por brindar trabajo, pero lo que no es bueno, es la explotación que se les hace bajo la óptica de una buena acción.

Otro de los problemas que se enfrentan en este tipo de programas es que la población objetivo, no cubre con el perfil ya que en estos programas existe el tráfico de influencias, dejando de lado a aquellas personas que realmente lo necesitan y quieren trabajar.

El Programa de Crédito a la Palabra, es un programa que recicla los recursos, ya que se les brinda un crédito de \$550.00 para trabajar una hectárea de tierra para el cultivo. Sin embargo, el programa cobra ese crédito sin importar las variantes que se presenten en el medio ambiente, como lo son las heladas, inundaciones y sequías, además de cobrar un interés anual.

El Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer, impulsa la situación social y económica de las mujeres al través de la difusión y financiamiento de proyectos productivos. Este programa, motiva a las mujeres a elevar su nivel de vida, sobre todo porque la mujer es más productiva, cuando se libera de la idiosincracia machista.

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL  
DE DESARROLLO 1995-2000

---

Los programas de la CONAZA, benefician a la población en pobreza extrema porque abre medios de comunicación, desarrollo y apoyo al empleo. Además de satisfacer el consumo de agua potable mejorar el entorno habitacional de las zonas áridas, poner a disposición alimentos y mejorar la producción familiar.

Al través del FONART se logra que los artesanos en pobreza extrema produzcan artesanías con nuevas técnicas en su propio taller familiar. Para ello, se les da un crédito directo de \$1,000.00, mismo que aumentará de acuerdo a la puntualidad que se haga de este pago, hasta llegar a \$5,000.00. El programa fomenta que las artesanías, en las que se aplica un trabajo laborioso y mal pagado, sean comercializadas en el mercado nacional y extranjero, desarrollando la creatividad y elevando el nivel de vida de los artesanos en pobreza extrema.

El INI elaboró siete programas para erradicar la pobreza extrema de los indígenas en los que participan de manera directa en su aplicación, logrando un real entendimiento de la pobreza extrema y una correcta aplicación de los programas.

Sin embargo, en el aspecto de los albergues escolares, el apoyo que se brinda es relativo ya que la cuota por niño diario para tener sus alimentos y hospedaje es de \$16.00 que a mes son \$480.00, mismos con los que los indígenas no cuentan y que paradójicamente a esto, el INEA, les brinda una beca de \$2.50 a la semana, para golosinas y \$5.00 a la semana para un paquete de aseo. En tanto que a nivel secundaria, media superior o terminal y bilingüe, se les da una beca educativa de \$115.00 mensuales, equivalente a \$28.75 semanales.

El FONAES, capacita a la población en pobreza extrema por medio de empresas y proyectos, que desarrollan la capacidad productiva, en vertientes como: pecuaria, forestal, comercio, pesquera, agrícola, industrial, extractiva, artesanal y de servicios. Los problemas que se presentan en los programas de capacitación, son luchar contra una costumbre de métodos y técnicas familiares.

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL  
DE DESARROLLO 1995-2000

---

El programa VivAh, trata de proporcionar una vivienda o el aumento de un cuarto de 11m<sup>2</sup>, a las familias que viven en pobreza extrema. Las familias, para poder tener acceso al programa deben de contar con un ahorro previo de 3 a 6 mil pesos, mismos que un jefe de familia tiene que ahorrar, en el mejor de los casos, de su gran salario mínimo que recibe. No es justo que además de medio comer, vestir y educarse, se tenga que reducir aún más los gastos en estos rubros. Con esto sólo quiero hacer énfasis que las autoridades realizan programas sin conocer realmente las necesidades de la población en pobreza extrema.

El PRONAJ, atiende a los jornaleros agrícolas que se trasladan a las zonas de atracción e intermedias para trabajar, proporcionándoles Unidades de Trabajo, para que puedan vivir mientras dura su contratación. Mientras planean las formas para crear fuentes de trabajo en estas zonas y no tengan que emigrar.

Los programas de Fondo Compensatorio, de Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales, Maestros Jubilados, Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos, Servicio Social Comunitario, Coinversión Social, Capacitación y Fortalecimiento Institucional, son programas en los que realizan proyectos en beneficio de los pobres en extremo al través de instituciones de asistencia social que eleven el nivel de vida de la población objetivo.

A pesar de que se realizaron numerosos programas para combatir la pobreza extrema, "la administración de Ernesto Zedillo, dejará un déficit en la generación de empleos de 5 millones de fuentes de trabajo, una pérdida de 40% en el poder de compra de salarios y que 64% de la población ocupada no reciba prestaciones.

Con base en los últimos datos de la Encuesta Nacional de Empleo publicada por el INEGI, la coordinadora del área de investigaciones de la Universidad Obrera de México, detalla que entre 1993 y 1998, el número de trabajadores ocupados que se emplearon por menos de un salario mínimo y que

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL  
DE DESARROLLO 1995-2000

---

incluso no recibieron ningún pago por emplearse pasaron de 10 millones 704 mil 700 personas, a 12 millones, 532 mil 994 personas, lo que significó un aumento del 17.08% del total del personal ocupado. Esto es muy difícil para los trabajadores del país, comenta Laura Juárez, en su investigación, si consideramos que por ejemplo, los ocupados que perciben entre uno y dos salarios mínimos no pueden adquirir por lo menos una canasta básica de 40 productos, debido a que el costo diario de ésta para febrero e 2000 fue de 101 pesos al día (tres salarios mínimos), mientras que el salario mínimo fue de 37.90 pesos. El trabajador que percibe un salario mínimo tendría que recibir un aumento de 166.49% y el que percibe dos salarios mínimos 33.25%, aunque de ser así, aún no estarían en condiciones de obtener satisfactores como vivienda, salud, educación, vestido y cultura. En cuanto al salario mínimo, conforme a estimaciones de la Universidad Obrera de México, ha perdido 40% de su valor de la devaluación de diciembre de 1994 a febrero del año 2000<sup>256</sup>

En la nota periodística marcada como Anexo I, se muestra como se asignan más recursos a las zonas rurales que a las urbanas, sin embargo, los fines no se logran porque los pobres en extremo rebasan las cifras que se declaran como oficiales.

Los siguientes cuatro anexos (Anexo 2, Anexo 3 y Anexo 4) muestran como es que el gobierno no reconoce totalmente el problema de la pobreza extrema, proporcionando cifras irreales y, en un reconocimiento de fin de sexenio sólo dice: "El camino todavía es largo, los problemas de la pobreza y desigualdad son antiguos"; como una disculpa o justificación por no haber logrado lo que se prometió en campaña y en el Plan.

El sexenio Zedillista, con sus múltiples programas, causa un impacto social en la pobreza extrema toda vez que no se cumple con su cometido, afecta a la sociedad en todos los sentidos, como: el aumento de población por la inadecuada aplicación de los programas de fomento para la planificación familiar, una

---

<sup>256</sup> JUÁREZ SÁNCHEZ, Laura, Concluye Ernesto Zedillo con "números rojos", "El Universal" (México, D.F., Sección Nación, 25 de junio de 2000) p.A-15

CAPITULO IV  
EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL  
DE DESARROLLO 1995-2000

---

explosión demográfica, lugares insalubres que son un foco de infección, delincuencia, prostitución, corrupción en todas sus variantes, que deja a los pobres en extremo marginados de los avances y oportunidades de mejorar.

ANEXO 1

**Atender la  
 pobreza en zonas  
 rurales, prioridad  
 gubernamental  
 en 1999 [A 6]**



**74.8% IRA A LAS ZONAS RURALES**

## Casi \$46 mil millones contra la miseria en '99

Para este año, 45 mil 742.4 millones de pesos serán destinados para combatir la pobreza extrema, lo que representa un incremento del 12.4 por ciento real respecto a 1998. El mayor énfasis se pondrá en las zonas rurales del país con un 74.8 por ciento de los recursos erogados, mientras que las áreas urbanas contarán con el 25.2 por ciento.

Dentro de las acciones gubernamentales para mejorar la calidad de vida de este sector poblacional también se establece como meta otorgar servicios de salud a 3.4 millones de personas que aún carecen de esta cobertura en algún lugar del país.

La estrategia de 1999 para combatir la pobreza consiste en impulsar y fortalecer la capacidad de las familias por medio

de inversiones en salud, educación y alimentación. Asimismo se promoverá la generación de empleos e incrementará la oferta de servicios básicos además de mejorar el entorno de las comunidades con elevados índices de marginación.

De acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999, el Gobierno Federal realizará acciones amplias de la Política Social encaminadas a fortalecer la seguridad social, la salud, la educación, la vivienda y el trabajo.

En Seguridad Social, el costo de la reforma implicará destinar 48 mil 921 millones de pesos, lo cual es 10.6 veces la erogación que se hubiera realizado bajo la Ley anterior y representa 1.1 por ciento del PIB para

1999.

Debido a que aún existen 3.4 millones de personas que carecen de algún tipo de cobertura de salud, el Gobierno Federal pretende para este año abatir el rezago en la materia.

Se garantizará la cobertura universal de los servicios y elevará la capacidad de respuesta de las instituciones, además de dotar al sector de un pleno contenido federalista.

Las acciones anteriores están dirigidas al combate a la pobreza, de ahí que las erogaciones destinadas al conjunto del gasto para programas en dicho rubro sean de 45 mil 742.4 millones de pesos, las cuales superan en 12.4 por ciento real al de 1998. De éstos, el 74.8 por ciento se destina a zonas rurales y el 25.2 por ciento a zonas urbanas.

## ANEXO 2

■ Se buscó el diálogo, dice anexo al Informe

### Descarta Zedillo estado agudo en el conflicto en Chiapas

■ Se ha impulsado "una política de disuasión de la violencia"

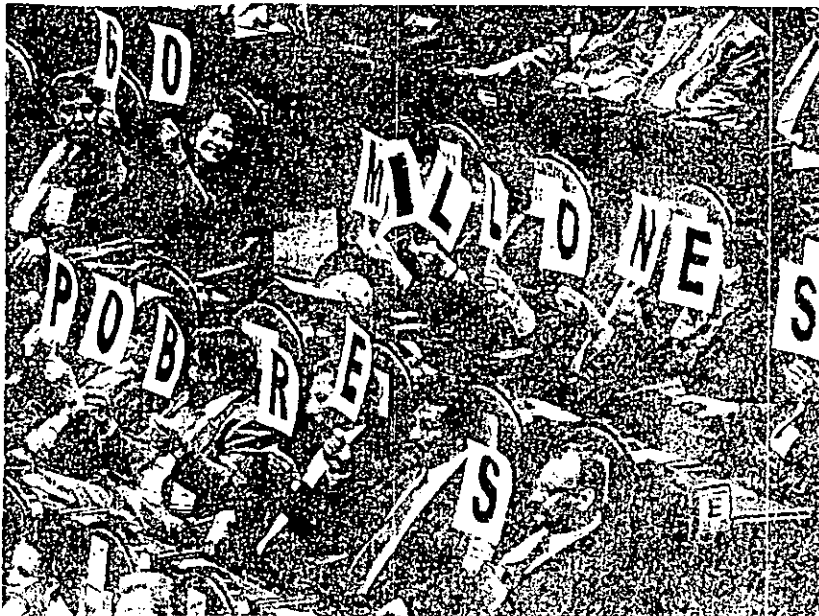
De acuerdo con el anexo del Informe de Gobierno, se concibe el conflicto armado como una expresión de la complejidad y profundidad de los problemas estructurales en esa entidad, acumulados y desatendidos: pobreza extrema, conflictos agrarios no resueltos, pugnas étnicas e intercomunitarias, disputas religiosas, inoperancia de la ley y de las instituciones encargadas de la impartición y procuración de justicia. El documento sostiene que el gobierno ha cumplido su compromiso de no recurrir a la violencia, y que el Ejército mantendrá el cese al fuego para propiciar un arreglo con base en la democracia y la justicia social.

Señala que en estos años se ha aplicado "una política de disuasión de la violencia" y un "fuerte impulso" al desarrollo social

para atender las causas del conflicto, y en la búsqueda permanente del diálogo con el EZLN.

El anexo del Informe sostiene que, paralelamente a la búsqueda de la solución pacífica, se han incrementado los recursos destinados a enfrentar los problemas sociales. Destaca incrementos en la cobertura educativa en Chiapas del orden de 25 por ciento; un abastecimiento de la mortalidad infantil de 42 por ciento, y un crecimiento de la cobertura de vacunación a 95 por ciento, entre otros logros.

Cinco escuelas dedicadas al conflicto en Chiapas que contribuyen con la prevención de que se ha avanzado, "pero aún quedan tareas pendientes", como la implementación de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas.



Protesta de legisladores del PRD durante la presentación del último Informe de Gobierno del presidente Ernesto Zedillo. (Foto: Andrew Winning/Reuters)



# CAPITULO IV EL IMPACTO SOCIAL EN LA POBREZA EXTREMA DE LOS PROGRAMAS PARA ERRADICARLA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

## ANEXO 3

### El camino para dejar atrás la pobreza "todavía es largo"

■ Heredará el próximo gobierno los 10 millones de analfabetos

Un cambio, estable que el camino para reducir en materia de pobreza y marginación "todavía es largo", pues son grandes y variados los problemas de pobreza y desigualdad.

El jefe del Ejecutivo dijo que el Programa el programa nacional para combatir la pobreza, está probando ser un instrumento sumamente eficaz. Así, en el curso del último Informe de Gobierno se reportó que este programa alcanzó actualmente a 2.6 millones de familias en todo el territorio de los estados.

Los recursos del programa este año sumaron 53 mil 656 millones de pesos, 75 por ciento de los cuales se canalizaron a las zonas rurales. Entre los logros de este programa está el incremento de 16 por ciento en el empadronamiento de la población menor de los años entre 12 y 36 años de edad; las familias registraron un incremento de 16 por ciento en el consumo de frutas y verduras y de 31 por ciento en productos lácteos, así como 24 por ciento en el consumo de carne.

La zona de pobreza a diario 100 mil horas durante de hecho 1994-2000, 27 por ciento de la población de la zona (Fiducia) cubren un millón 700 mil habitantes.

#### Universidad multilingüe

En los últimos de viceministro se informó que en el periodo 1995-2000 se elevarán un millón 214 mil créditos para su adquisición, cubriendo la demanda total y atendiendo a 277 por ciento el crédito asignado.

En las zonas del sector informal se resalta que la población indígena registra ritmos demográficos similares a los condiciones de pobreza. La tasa de mortalidad infantil continúa disminuyó de 34 a 44 por cada mil nacidos vivos, y el promedio de hijos por mujer se redujo de 3.8 a 3.7 hijos y...



La esposa del campesino en una localidad del Estado de Hidalgo. Foto: Cristina Rodríguez



Ataque del hospital del Instituto de Cancerología. Foto: Jerónimo Arteaga

...mejores oportunidades de bienestar, pues hoy enfrenta una pobreza y marginación, así como que agudiza por la dispersión y aislamiento de sus asentamientos.

En el caso del Informe se cita que la Comisión Económica para América Latina (Cepal) señaló en su reporte de hace ocho días que la pobreza en el país se reduce de 41 por ciento de la población a 38 por ciento, lo que significa una disminución de 4.1 millones de personas; además, según el Informe, la pobreza extrema se redujo de 16 por ciento a 13 por ciento.

Esta situación concuerda con la declaración del secretario de Desarrollo Social, Cárlos Jauregui, hace unas semanas de que la reducción en pobreza extrema que sufrió México en los últimos años, que hace seis años alcanzó los 10 millones de personas, para bajar a los 7 millones de personas.

La primera condición del desarrollo humano es la salud, y es el jefe Zedillo entre las libertades fundamentales del individuo. Señaló que su administración declaró a este nivel una atención muy especial que se ha reflejado en avances significativos

En los últimos cinco años el gasto del sector aumentó en más de 40 por ciento en términos reales. El número de médicos y enfermeras creció en casi 40 por ciento, se construyeron cuatro mil unidades médicas y se amplió la cobertura de los servicios básicos de salud para llegar a 99 por ciento de la población, dato el más alto en su rápido crecimiento de lo realizado en el área de la salud.

Comentó que se mejoró el sistema de atención del Seguro Social (IMSS) donde se evitó la quiebra financiera y se le dio vitalidad de largo plazo. Actualmente, la institución lleva a cabo el programa de un millón más de atención de su atención para que para la ciudad de los servicios.

Los discapacitados también fueron atendidos en el mensaje del Presidente quien destacó la elaboración de leyes para proteger a esta sector de la población y el caso bienestar de un programa universal para apoyarlos.

En los aspectos del sexto Informe de gobierno, el tema de la salud ocupó 30 páginas, en las que se describen las actividades emprendidas entre 1994 y el 2000 como

...los programas de atención médica en el campo, el programa IMSS Solidario y el apoyo a la calidad y modernización en la prestación de los servicios de salud, a través de la Comisión Nacional de Abastecimiento de Medicamentos, principalmente.

El documento puntualiza que el gasto y la inversión se elevó en mil 583 pesos lo que representa un incremento real de 33.7 por ciento respecto a 1995.

Un apartado especial se detalla la realidad en salud preventiva y atención en el crecimiento de un millón y personal para mejorar las condiciones de vida de la mujer, persona y comunidad el cáncer cervical uterino, así como los métodos de planificación familiar y mejorar la atención durante el embarazo.

Con respecto al IMSS, el texto indica que ha habido una estabilización en el número de casos, por cuanto por más años acumulándose e incrementó los resultados para prevenir y detener la enfermedad, así como el apoyo de la asociación con el Fondo para el desarrollo de medicamentos en forma gratuita entre las mujeres embarazadas, los niños menores de 15 años y mil adultos.

Otros de los programas incluyen en el área de la prevención de adicciones, las estrategias de rehabilitación y el fomento sanitario, así como la salud de la población adulta y anciana.

#### Escolaridad de 7.8 grados

La educación la brecha que el gobierno Zedillo dejó se traduce en una tasa de analfabetismo de 10 por ciento de la población, con un nivel de escolaridad de casi una década de escolaridad (7.8 años). En el año 2000 se espera que el número de la población que sea analfabeta sea de 10 millones, lo que representa un aumento de 20 por ciento respecto a 1994.

Los saldos negativos se concentran en los dos extremos de la sociedad, por un lado, en los habitantes de 60 años, en quienes han conseguido superar el nivel educativo promedio de secundaria.

En el primer caso, señala que el 45 por ciento de la población de 60 años o más no tiene escolaridad, es decir, que el 55 por ciento de la población de 60 años o más no tiene escolaridad.

Por otro lado, asegura que mantiene el nivel de concentración de apoyo a los sectores vulnerables en cuanto a educación media superior y superior con el incremento de la matrícula, pero aún no en la cantidad deseada. En el caso del nivel medio superior, la matrícula se redujo en 1994, llegó a 3 millones de personas, la matrícula en los siguientes que varían entre 16 a 18 años de edad, mientras que el número de estudiantes en la educación superior ascendió a 1.8 millones de estudiantes, es decir, 30 por ciento de la población que la brecha entre el nivel medio superior y superior.

La brecha entre la oferta y la demanda del gobierno la cobertura básica, así como en cuando los recursos y los esfuerzos de las autoridades educativas, se ven reducidos respecto a los programas de capacitación, además de la falta de recursos humanos y materiales para atender a la demanda. En el primer caso, la oferta se reduce en la cantidad de 3.2 millones de personas, tres veces la oferta correspondiente al nivel del gobierno.

Al final del sexto Informe, el jefe del Ejecutivo dijo que el crecimiento de la matrícula en la educación superior es de 10 por ciento, lo que representa un aumento de 10 por ciento respecto a 1994.

El jefe del Ejecutivo dijo que el crecimiento de la matrícula en la educación superior es de 10 por ciento, lo que representa un aumento de 10 por ciento respecto a 1994.

## ANEXO 4

# Los saldos del sexenio

## Combate a la pobreza

Al inicio de la presente administración (1994), el presidente Ernesto Zedillo y la Secretaría de Desarrollo Social reconocían que en el país se tenía a 40 millones de personas en pobreza, de las cuales 22 millones vivían en pobreza extrema y 18 millones en pobreza moderada. Seis años después (2000), el titular de la Sedeso, Carlos Jarque, asegura que en México hay 46 millones de personas que viven en la pobreza, y de ellos 26 millones —indígenas y campesinos— en la miseria. El subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda, Santiago Lévy, en artículos publicados en la revista del PRI, *Exámen*, señala que 65 por ciento de la población se puede considerar como pobre. Investigadores universitarios resaltan que en este sexenio la pobreza urbana se incrementó 5 por ciento, lo que representa 54 por ciento de la población total en áreas urbanas, y la pobreza rural alcanza hoy a 75 por ciento.

## Salarios

En el sexenio del presidente Zedillo se registró el poder adquisitivo más bajo en los últimos 18 años. Una imparable caída que se traduce en un deterioro cercano a 5 por ciento. El gobierno privilegió el control de la inflación por encima de los aumentos a los salarios —mínimos y contractuales— y del nivel de vida de los trabajadores. Al inicio del sexenio el precio de la canasta básica era de 130.7 pesos y a julio pasado rondaba en 403 pesos (un incremento de 497 por ciento); mientras el salario aumentó en el mismo periodo sólo 248.1 por ciento.

El desempleo abierto pasó de 7.6 a 2.0 por ciento (de 1995 a julio de este año), nivel extremadamente bajo en comparación con la población que se ubica en el sector informal de la economía, es decir, aquellos que no tienen un empleo formal o estable y que representan más de la mitad de los mexicanos en edad de trabajar. Respecto al nivel de ingresos, 49.9 por ciento de los trabajadores perciben hasta dos salarios mínimos, equivalente a 75 pesos diarios.

El sexenio que culminó registró el menor número de huelgas estalladas en los últimos 25 años, aunque prevalecieron las demandas individuales, particularmente por despídidos injustificados y obstáculos para ejercer el derecho de libre asociación.

## Salud

En este sexenio el área de la salud ocupó un papel relevante en la política social, y aunque el balance general es positivo, persisten problemas como una elevada tasa de mortalidad materna de 4.6 por 10 mil nacidos vivos. De 1995 a la fecha se ha mantenido prácticamente en el mismo nivel e incluso entre 1998 y 1999 registró un repunte al ubicarse en 5.4 por 10 mil nacidos vivos. Está pendiente de resolverse el problema de la desnutrición infantil, que afecta a casi 30 por ciento de los niños menores de 5 años. En las zonas rurales, 29 por ciento de los infantes padece desnutrición crónica. En México aún no está controlada la epidemia de VIH/sida y aun cuando el número de nuevos enfermos se estabilizó en los últimos cuatro años (aproximadamente en 4 mil), la enfermedad es la primera causa de mortalidad entre

la población de 18 a 35 años. Con la instrumentación de la reforma del sector salud y la descentralización de los servicios a los estados de la República, se impulsó el Programa de Ampliación de Cobertura, pero al final de este año aún habrá 500 mil personas sin acceso a los servicios básicos.



## CONCLUSIONES FINALES

1. En cuanto al concepto de pobreza extrema no existe una homogeneidad en el concepto, ya que en cada sexenio los parámetros para definirla son diferentes, así como los métodos para medirla, por lo que también son muy relativos los resultados de su aumento y disminución. Además de que las estadísticas son muy manipulables e inexactas.
2. En la teoría, la pobreza extrema es la incapacidad de las mujeres, niños, indígenas, discapacitados, ancianos, refugiados, migrantes, hombres desempleados, para ni siquiera cubrir las necesidades alimentarias mínimas, por lo que tienen un grado de bienestar inferior al de los pobres. Carecen de los recursos suficientes para acceder a los bienes contenidos en una canasta básica que le permite el desempeño adecuado en sus actividades, caracterizándolos la ausencia de la conciencia de clase que los convierte en una masa informe e incoherentemente dirigida. Sin embargo, en los programas que se han realizado, sus evaluaciones son diferentes, ya que para estos programas el pobre en extremo es el que gana menos de dos salarios mínimos, carece de los servicios públicos y tiene la capacidad económica para ahorrar \$6,000.00 para una casa, o pagar \$16.00 diarios por niño para que le den alimentos en la escuela y que en incongruencia con el programa, reciben un predomino de \$2.50 a la semana por niño, para que lo gasten en golosinas. Estas incongruencias se

---

**CONCLUSIONES FINALES**

---

deben a la falta del conocimiento de la real forma de vida de los pobres en extremo. Gastan más en comerciales informativos y publicarlos en el Diario Oficial que el apoyo que brindan.

Por otro lado tenemos una canasta básica que a mi parecer se excede ya que contiene artículos que no consideraría como de primera necesidad como lo son: gasolina, automóvil, servicio de restaurante, servicio de cantina, servicio doméstico, tabaco, bistec o carne molida de res, refrescos envasados y servicio de lonchería. Con esta inclusión de artículos, parecería que la población en pobreza extrema no es tan pobre como parece y que los artículos de primera necesidad se confunden con los artículos que más se consumen en el país.

3. Todos los factores que propician a la pobreza extrema son consecuencia de un inadecuado ataque al problema. El principal problema a atacar es incidir en su cultura para que la educación forme parte imprescindible en sus vidas, brindarles trabajo de acuerdo a sus capacidades y una despensa mensual con la que puedan complementar su alimentación si no es que es la única forma de alimentarse.
4. La pobreza extrema urbana y la pobreza extrema rural se viven de manera diferente, siendo la más cruda de ellas la pobreza urbana.
5. El Plan Nacional de Desarrollo, tiene como objetivo transformar la realidad del país, promoviendo la actividad económica, social, política y cultural, al través de sus programas especiales, sectoriales, institucionales y regionales. Aplicando la democracia, por medio de consultas populares con los diferentes sectores de la sociedad, para que en teoría, se cubran sus necesidades reales.
6. En la misma planeación democrática se contraponen la política económica y la social, ya que la primera de ellas cubre con un mínimo costo las urgencias materiales y en cambio la

## CONCLUSIONES FINALES

planeación social intenta satisfacer necesidades no materiales que por su naturaleza están íntimamente ligadas a la personalidad humana.

7. El Plan se aplica al través de la Administración Pública (Centralizada y Paraestatal), por medio de programas, que en este caso, por pertenecer al ramo 26 Desarrollo Social se crearon para combatir la pobreza extrema. Como lo establece el párrafo segundo del artículo 22 de la Ley de Planeación, los programas elaborados observaron congruencia con el Plan, y su vigencia no excedió del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprobó, aunque sus previsiones y proyecciones se refirieron a un plazo mayor. De esta manera tuvimos el programa sectorial denominado "Programa para Superar la Pobreza" o "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza", de donde surgieron los programas institucionales, que fueron elaborados por las entidades paraestatales de acuerdo a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Así surgió el PROGRESA y PET. Los programas regionales, se refirieron a las regiones que se consideran como prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales contenidos en el Plan; En el sexenio pasado se elaboraron los siguientes programas: CONAFE, IMSS-Solidaridad, Abasto Social de Lecha a cargo de LICONSA, S.A. de C.V., Abasto Rural a cargo de Conasupo, S.A. de C.V. y sus Filiales Diconsa, CONAZA, INI, Crédito a la Palabra, Desarrollo Productivo de la Mujer, Fondos Compensatorios, Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales, PRONJAG, Maestros Jubilados, Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos, Servicio Social Comunitario, y Coinversión Social.
8. Los anteriores programas trataron de combatir la pobreza extrema, sin lograr el objetivo trazado. Es realmente triste, que al través de los gobernantes que ha tenido el país, aumente la pobreza extrema. En todo fin de sexenio, se dan a conocer cifras que pretenden demostrar que la pobreza extrema ha disminuido a la par que el candidato a la presidencia en cuestión, tome como estandarte de campaña política su compromiso para erradicarla dando a

---

**CONCLUSIONES FINALES**

---

conocer cifras, que además de no coincidir con las del sexenio pasado, ascienden casi al doble, como sucedió en el sexenio de Ernesto Zedillo, quién según cifras publicadas culminó su gobierno con 26 millones de personas en pobreza extrema, cuando inició con 22 millones. Esto es incongruente, aunque se acentúa más la desconfianza en los resultados, ya que se puede pensar que la población en pobreza extrema aumentó o que sólo se inició el sexenio atendiendo a 22 millones de personas de los 26 millones que son.

9. En casi todas las épocas y lugares, el Plan, resulta nacional sólo en sus efectos, pues su origen y puesta en marcha es producto de una minoría, cuyos interés son contrarios al cumplimiento del Plan.
10. Es urgente que se decrete una Ley para Erradicar la Pobreza Extrema, que de manera aislada al Plan, se enfoque al combate de la pobreza extrema incidiendo en su cultura el control natal, la alimentación nutritiva, la vivienda digna, la educación garantizada y la salud eficiente, como medios para lograr el bien común y rubros que serán regulados en la misma Ley. En el caso del control natal, difundir una verdadera educación sexual y si esta no funciona, que se permita tener sólo 3 hijos por familia y en casos especiales que tengan la ausencia de recursos para darle una vida digna al menor, permitir el aborto, siempre y cuando la mujer lo desee.

En cuanto a la alimentación nutritiva, celebrar convenio con las empresas encargadas a alimentos en todas sus variaciones y presentaciones, para que el pago de sus impuestos se hagan en especie y a las familias en pobreza extrema se les vendan a precios accesibles.

Por su parte el apartado de Vivienda Digna, que regule a las empresas dedicadas a la construcción para que donen o paguen en especie sus impuestos, mismos que se les brindarán a los pobres en extremo y para construir sus casas en zonas permitidas y en donde se les de un crédito hipotecario de la misma casa a pagar en 30 años el terreno que designe el gobierno y que éste ponga los servicios públicos necesarios.

## CONCLUSIONES FINALES

La educación garantizada, consiste en que el gobierno al través de mayor presupuesto y las empresas por medio de donaciones o pago de impuestos en especie, cubran los útiles escolares, material y el uniforme completo de los educandos, permitiendo así que no surjan deserciones o que los apoyos brindados en dinero, se apliquen a otro fin distinto. En este caso, las empresas encargadas de hacer uniformes, lápices, cuadernos, gomas, etc., podrían participar de igual forma; Haciendo aportaciones en especie que se tomen como donaciones o pago de impuestos en especie.

La salud eficiente, se tendrá al través de personal realmente capacitado, con sentido de ayuda al prójimo y el que dará atención imparcial y cuidando la dignidad humana, con una unidad de especialistas a la zona urbana más cercana y en las demás unidades, médico generales con especialistas que más requiera la región. Además de que el servicio de farmacia deberá ser gratuito y proporcionará las medicinas necesarias, y para que el abastecimiento sea real, también se tendrán convenios con los laboratorios farmacéuticos para que donen medicinas no caducadas o paguen en especie sus impuestos, con las mismas. Si se logra entrar en la cultura de estas personas, se dará un gran paso que permitirá igualdad y una justicia social.

11. Las políticas económicas y sociales del Plan deben atender a ser más justas y equitativas, mediante una distribución de la riqueza nacional y una sólida planeación para el desarrollo integral y sustentable del país. Para el logro de este objetivo es urgente y necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ponga más atención en las necesidades reales de los pobres en extremo que entre ellos varían por su edad, sexo y zona geográfica; Que las viva y las respire porque la teoría no cambia constantemente como la realidad en que se vive.

---

**CONCLUSIONES FINALES**

---

12. La reforma al artículo 14 de la Ley de Planeación, sigue en espera de ser reformado para que las atribuciones de esta Secretaría queden expresamente asignadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
13. En la actualidad somos 97.4 millones de personas, cantidad superada por las expectativas del INEGI, y que demuestran que la Ley General de Población no ha sido aplicada eficazmente.
14. Por medio de la recaudación de impuestos, se puede realizar el Presupuesto de Egresos que se asigna una partida al Desarrollo Social, y en el sexenio Zedillista, se celebraron los Convenios entre el Ejecutivo Federal y los Estados de la República Mexicana y el Distrito Federal para combatir a la pobreza, al través del Convenio de Desarrollo Social que realiza los CUC, para continuar con el desarrollo regional.
15. En virtud, de que la planeación es una práctica administrativa, bastante generalizada en nuestra época, en materia legislativa no se ha establecido un adecuado sistema de planeación que permita una continuidad por los demás gobernantes, en el que impere la seguridad jurídica y no quede al arbitrio del gobernante en turno, el continuo cambio de políticas económicas y sociales.
16. El impacto social en la pobreza extrema de los programas para combatirla contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se debe a lo siguiente:
  - a) El desconocimiento real de la vida de un pobre en extremo y por tanto, de sus necesidades básicas que no están cubiertas.
  - b) La realización de programas en función de lo anterior y que en consecuencia no funcionan.
  - c) La falta de control en los programas y la canalización a personas que no necesitan el apoyo del programa.



## CONCLUSIONES FINALES

- d) La falta de capacitación y actualización del personal encargado de aplicarlos.
- e) La falta de capacitación de personas que realizan el levantamiento de la información de los cuestionarios que se aplican para determinar o de donde se puede determinar a la población en pobreza extrema.
- f) En suma el gobierno finge al través del papel, que teniendo el "total" de pobres en extremo se "realizan acciones" para combatirla y ésta "disminuye", porque la realidad es otra, no se contabilizan todos los pobres en extremo, no todos son "beneficiarios" de los programas y no disminuye con la rapidez que anuncian oficialmente, ya que en el siguiente sexenio la cifra aumenta y no coincide con la del término del sexenio anterior en cuanto a la disminución.

17. El sexenio Zedillista, no cumplió con el objetivo de elevar el nivel de vida de los pobres en extremo hacia un estado de seguridad, dignidad, fuerza y bienestar. Se inició el periodo presidencial con 20 millones de pobres en extremo y se concluyó con 26 millones de mexicanos en esa situación. Problema ante el cual el Presidente Ernesto Zedillo sólo se limitó a decir en su último informe de gobierno: "El camino por recorrer en materia de pobreza y marginación todavía es largo, pues son grandes y antiguos los problemas de la pobreza y desigualdad". Esta situación hace que los mexicanos no crean en sus gobernantes, ya que estos se comprometen a cosas que no pueden lograr y no hacen un reconocimiento real del problema, con tal de estar en el poder seis años realizan este tipo de compromisos. Por esta razón, sugiero que se realice un Plan Nacional de Desarrollo con objetivos a cumplir al tiempo que sea necesario, que en cada sexenio los presidentes deberán cumplir y en su caso modificar previo acuerdo con el Congreso, las Secretarías de Estado y los catedráticos especialistas en la materia, para que el país prospere y en consecuencia no existan los pobres en extremo. Con esto se evita la incongruencia de las líneas de acción entre sexenio y sexenio, y el experimentar la estrategia, en la que toda la población mexicana pueda salir perjudicada y muy pocos beneficiados.

---

**CONCLUSIONES FINALES**

---

18. Todas aquellas personas involucradas en la ejecución de lo plasmado en el Plan, antes que todo, deben valorar su trabajo, la función que desempeñan y ponerse en el lugar de la población objetivo para ejercerlo con toda responsabilidad, ética, eficiencia y eficacia.
  
19. El problema social que surge en la aplicación del Plan, es la ambición por detentar el poder, ya que en todos los sexenios los recursos asignados a las Instituciones para erradicar la pobreza extrema son suficientes, pero no son aplicados totalmente a este fin.

## BIBLIOGRAFÍA

1. -----; Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales. Tomo III, Ed. Planeta-De Agostani, S.A., España, 1988, pp.1209-1816.
2. -----; Pequeño Larousse Ilustrado, Francia, 1970, pp.1663.
3. **ACOSTA ROMERO, Miguel**; Compendio de Derecho Administrativo. Parte General, Ed. Porrúa, México, 1996, pp.382.
4. -----; Derecho Administrativo. Primer Curso, 11ª ed., Ed. Porrúa, México, 1993, pp.982.
5. -----; Segundo Curso de Derecho Administrativo, 2ª ed., Ed. Porrúa, México 1993, pp.1165.
6. **ADLER DE LOMNITZ, Larissa**; Cómo sobreviven los marginados, 6ª ed., Ed. Siglo XXI, México 1983, pp.229.
7. **AGRAMONTE, Roberto D.**; Principios de Sociología, Ed. Porrúa S. A., México, 1965, pp.624.
8. **ALBERONI, Francesco**; Cuestiones de Sociología, Ed. Herder, Barcelona 1971, pp.1538.
9. **ANGUS MADDISON Y ASOCIADOS**; La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento, Ed. Fondo de Cultura Económica/Economía Latinoamericana, México, 1993, pp.
10. **AZUARA PÉREZ, Leandro**; Sociología, 9ª ed. Ed. Porrúa S. A., México, 1987, pp.354.

## BIBLIOGRAFÍA

11. **BANCO DE MÉXICO**; 25 Preguntas y Respuestas sobre el Índice Nacional de Precios al Consumidor, Ed. Dirección General de Investigación Económica, Gerencia de Información Económica; México, 1995, pp.37.
12. **BOLTVINIK, Julio**; La pobreza y las necesidades esenciales en América Latina. El caso México. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (PNUD), Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1991, pp. 60.
13. **CAMPOS DE GONZÁLEZ PEDRERO, Julieta**; ¿Qué hacemos con los pobres?: La reiterada querrela de la Nación, 3ª reimpresión, Ed. Aguilar Nuevo Siglo, México 1996, pp. 688.
14. **CARRILLO FLORES, Antonio**; La Justicia Federal y la Administración Pública, 2ª ed. Ed. Porrúa S.A., México, 1973, pp 402.
15. **CHINOY, Ely**; Una introducción a la Sociología. Conceptos básicos y aplicaciones. Tr. Dario Julio Canton, 3ª ed., Ed. Paidós, Buenos Aires, 1964, pp.116.
16. **CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**; El Combate a la Pobreza. "Lineamientos programáticos", Ed. El Nacional, México 1991, pp.154.
17. **COPLAMAR**; Bases para la acción 1977-1982, Ed. Mimeo, México 1977, pp. 25.
18. **CRAIG, Grace J.**; Desarrollo Psicológico, Tr. Rosa María Rosas Sánchez, 4ª ed., Ed. Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A., México, 1988, pp. 682.
19. **DAVIS, Keith y John W. Newstrom**; El comportamiento humano en el Trabajo: Comportamiento Organizacional, Tr. Alicia Escamilla, 7ª ed. 2ª ed. en español, Ed. McGraw-Hill, México, 1988, pp. 608.
20. **DE PINA VARA, Rafael**; Diccionario de Derecho, 22ª ed. Ed. Porrúa, México, 1973, pp. 506
21. **DIAZ SUSTAETA, Federico**; Análisis de las causas de la pobreza en México. Tesis, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México 1983, pp.314.
22. **DUVERGER, Maurice**; Sociología de la Política. "Elementos de Ciencia Política", Ed. Ariel, Barcelona, España, 1976, 2ª Reimpresión, pp.461.
23. **FLORES CABALLERO, R.**; Administración y Política en las Historia de México. Ediciones INAP, México, 1981, pp. 213.
24. **FRAGA, Gabino**; Derecho Administrativo, 38ª ed., Ed. Porrúa, México, 1988, pp. 533.

## BIBLIOGRAFÍA

25. **FREUND**, Julien; Sociología de Max Weber, 2ª ed., Ed. Península, Barcelona, España, 1968, pp.259.
26. **GAMAS BUENTELLO**, Julia Andrea; Medición de la pobreza extrema en México, Tesis Instituto Tecnológico Autónomo de México, México 1994, pp.72.
27. **GARCÍA CRIADO**, Mª. de los Angeles; DICCIONARIO DE SINÓNIMOS Y ANTÓNIMOS y Sinónimos en Inglés, Ed. Planeta, España, 1993, pp.373.
28. **GOMEZJARA**, Francisco A; Sociología, 15ª ed. , Ed. Porrúa, México, 1986, pp.469.
29. **GRIFFIN**, Keith; Desigualdad internacional y pobreza nacional, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp. 329.
30. **HERNANDEZ LAOS**, Enrique; Crecimiento económico y pobreza en México, Centro de investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992, pp. 269.
31. **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA**; Manual del Entrevistador del Cuestionario Básico. XII CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2000, Ed. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México 1999, pp.103.
32. **INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA**; Una Ciudad Perdida, Ed. I.N.V., México 1968, pp.201.
33. **JIMÉNEZ SORIANO**, Álvaro; Pobreza y desigualdad en la vida sociojurídica de México, Tesis, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1995, pp.150.
34. **LEFEVRE**, Henri; La sociología marxista, Ed. Península, Madrid, 1972, pp. 250.
35. **LEWIS**, Oscar; Antropología de la Pobreza, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1969, pp. 302.
36. **LINTON**, Ralph; Cultura y Personalidad Trd. de Javier Romero, Ed. Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1965, pp. 245.
37. **MARTÍNEZ**, Ifigenia; Distribución del ingreso en México, tendencias y perspectivas en el perfil de México en 1980, Volúmen 1, Ed. Siglo XXI, México 1972, pp.345.
38. **MARTÍNEZ MORALES**, Rafael I. ; Derecho Administrativo. Segundo Curso, Ed. Harla, México 1994, pp.452.
39. **MARX**, Carlos; La lucha de clases en Francia de 1848 a 1850, Ed. Grijalbo, China, 1980, pp. 165.

## BIBLIOGRAFÍA

40. **MEDINA ECHEVERRÍA**, José; Panorama de la sociología contemporánea. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1940, pp. 321.
41. **OSBURN**, William F., Sociología. Tr. José Bugedda Sánchez, 4ª ed., Ed. Aguilar, Madrid, 1971, pp.926.
42. **ONU-CEPAL-INEGI**; Magnitud y evolución de la Pobreza en México 1984-1992. Informe metodológico. Ed. INEGI, México, Diciembre de 1993, pp.286.
43. **ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS**; Informe del PNUD sobre la pobreza 1998, "Superar la Pobreza Humana", Ed. Programa de las Naciones Unidas, Estados Unidos de América, 1998, pp. 92.
44. **PADILLA ARAGÓN**, Enrique; Pobreza para muchos, riqueza para pocos, Ed. El día de 1982, México 1982, pp.197.
45. **PRATT FAIRCHILD**, Henry; Diccionario de Sociología, 3ª ed. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1963, pp.317.
46. **RABASA**, Emilio O. y Gloria Caballero; Mexicano ésta es tu Constitución, 8ª ed., Ed. Miguel Angel Porrúa, México 1993, pp. 367.
47. **REAL ACADEMIA ESPAÑOLA**; Diccionario de la Lengua Española, Tomo II (h-z), 21ª ed. Ed. Esparsa-Calpe, S.A., Madrid, 1992, pp. 2133.
48. **RECASÉNS SICHES**, Luis; Tratado General de Sociología, 19 reimpresión de la 3ª ed., Ed. Porrúa S.A., México 1982, pp. 682.
49. **RUIZ**, Ramón Eduardo; México, 1920-1958: El reto de la pobreza y del analfabetismo. Tesis Universidad Nacional Autónoma de México, F.C.E. México1977, pp.263.
50. **SÁNCHEZ AZCONA**, Jorge; Introducción a la sociología de Max Weber, Ed. Océano, México 1986, pp.177.
51. **SCHOECK**, Helmut; Diccionario de Sociología, 4ª ed. Ed. Biblioteca Herder, Barcelona,1985, pp.759.
52. **TIMASHEFF**, Nicolás S; La teoría Sociológica. "Su naturaleza y desarrollo", Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1984, 11ª reimpresión, pp.391.
53. **TREJO**, Guillermo; Contra la pobreza, Ed. Cal y Arena, México 1993, pp.309.

BIBLIOGRAFÍA

---

54. **VÉLEZ**, Félix; La Pobreza en México: causas y políticas para combatirla, Serie: Lecturas del trimestre económico; No. 78; Ed. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp.302.
55. **WEBER**, Max; Economía y Sociedad, Versión española de José Medina Echavarría, 9ª reimpresión de la 2ª edición en español de la 4ª en alemán, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1969, pp.1237.
56. **WILCOX**, Clair; Hacia la prosperidad social. Análisis de programas y propuestas contra la pobreza, inseguridad e igualdad de oportunidades, Ed. Limusa, México, 1971, pp. 603.
57. **WILSON**, Alan Geoffrey; Geografía y planeamiento urbano y regional, Ed. Oikos, Barcelona, pp. 452.
58. **WITKER VELÁSQUEZ**, Jorge; Introducción al Derecho Económico, Ed. Harla, México 1995, pp.401.

## HEMEROGRAFÍA

1. -----; Programa contra la Pobreza; "Revista Indetec" (Guadalajara, Jalisco Septiembre-Octubre: 1997, No. 107) pp.91-94.
2. -----; Atender la pobreza en zonas rurales, prioridad gubernamental en 1999, "El Universal" (México, D.F., 25 de junio de 2000, Sección Nación) pp. A-17.
3. -----; Último informe de Gobierno, "La Jornada" (México, D.F. Sección política, 2 de septiembre de 2000, año 6; No. 5750) pp. 9-11.
4. -----; Se buscó el diálogo dice anexo al Informe. Descarta Zedillo estado agudo en el conflicto den Chiapas; "La Jornada" (México, Sección Política, 2 de septiembre de 2000, año16: No.5750) p. 9-10.
5. BARRÓN, Luis F. y Guillermo Trejo; La pobreza en México: la paradoja de la política social "Revista del Senado de la República" (México, Octubre-Diciembre, Volumen 2: 1996, No. 5), pp. 148-171.
6. CAMPOS, Julieta; Reforma del Estado y Pobreza, "Revista del Senado de la República" (México, Octubre-Diciembre, Volumen 2: 1996, No. 5), pp. 49-59.
7. GASETA DE SOLIDARIDAD, 15 de abril de 1991, pp. 50.
8. GUTIÉRREZ, Jorge V.; Pautas para una estrategia contra la pobreza, "Revista del Senado de la República" (México, Octubre-Diciembre, Volumen 2: 1996, No. 5), pp.60-70.



9. HERNÁNDEZ LAOS, Enrique; Notas sobre la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema en México, "Foro Internacional", (México, D.F., Enero- Marzo, Volumen XXXI: 1991, No. 3 (123), Ed. El Colegio de México) pp.483-493.
10. -----; Solidaridad al debate, la evolución de la pobreza y su combate desde Solidaridad, "El Nacional" (México, 24 de octubre de 1991, Sección A)p. A-1.
11. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA, Folleto Informativo, Ed. INEGI, México, 1990, p. 25.
12. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL; Acuerdo por el que el Instituto Mexicano del Seguro Social Publica los Lineamientos Generales del Programa IMSS-Solidaridad, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, Tomo DXLVIII, 12 de mayo de 1999: No. 7) pp. 48-84.
13. -----; Acuerdo por el que al Coordinación General del Programa IMSS-Solidaridad publica las Reglas de Operación del Programa IMSS-Solidaridad, "Diario Oficial de al Federación" (México, Segunda Sección, 15 de marzo de 2000, Tomo DLVIII: No. 11) pp. 94-128.
14. -----; Acuerdo por el que el Instituto Mexicano del Seguro Social, publica la calendarización de los recursos y la distribución de la población objetivo del Programa IMSS-SOLIDARIDAD, "Diario Oficial de al Federación" (México, Primera Sección, 17 de marzo de 2000, Tomo DLVIII: No. 13) pp. 29-102.
15. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL; Acuerdo por el que la Coordinación General del Programa IMSS-Solidaridad publica las reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa IMSS-Solidaridad, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, Décima Sección, 14 de mayo de 2001, Tomo DLXX :No.10) pp. 57-104, pp. 70-128.
16. JUÁREZ SÁNCHEZ, Laura; Concluye Ernesto Zedillo con "números rojos", "El Universal" (25 de junio de 2000, Sección Nación) p. A-15.
17. KLIKSSBERG, Bernardo; Cómo reformar al Estado para la lucha contra la pobreza, "Revista del Comercio Exterior" (México, Mayo 1992, Volumen. 42: No. 5) pp. 300-333.
18. LEVY, Santiago; La pobreza extrema en México: una propuesta de política, "Estudios Económicos",(México, Enero-Junio, Volumen 6: 1991, No. 1, Ed. ITAM-FCE, El Colegio de México) pp. 49-51.
19. -----; La Pobreza en México, Causas y Políticas para Combatirla, "Estudios Económicos" (México, Enero-Junio, Volumen 6: 1991, No. 1, Ed. ITAM-FCE, El Colegio de México) pp. 47-48.

## HEMEROGRAFÍA

20. LUSTIG, Nora; Índices y ordenamientos de pobreza: una aplicación para México, "Estudios Económicos", (México, Julio-Diciembre, Volumen 6: 1991, No. 2, Ed. El Colegio de México) pp.
21. MARGAIN, Hugo; Discurso ante la Convención Nacional Bancaria en 1972.
22. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS; Desarrollo sin Pobreza. II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Ed. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Quito, Noviembre 20-23, 1990, Bogotá 1990, pp. 234.
23. ....; 1996 año Internacional para la Erradicación de la Pobreza, Publicado por el Departamento de Información Pública, Nueva York, 10017 USA., Marzo 1997. Folleto informativo.
24. ....; 1996 año Internacional para la Erradicación de la Pobreza, Cuaderno de Trabajo Publicado por el Departamento de Información Pública, Nueva York, 10017 USA., Marzo 1997.
25. OROZCO, Moisés I.; Otras Políticas para el Alivio de la Extrema Pobreza, "Revista El Trimestre Económico" (México, D.F.: 1994, No. 78, Ed. ITAM-FCE), pp.113-139.
26. RUIZ GUTIÉRREZ, Ernesto; La Pobreza en el México de Fin de Siglo, "Revista del Senado de la República" (México, Octubre-Diciembre, Volumen 2: 1996, No. 5) pp. 118-133.
27. SALINAS DE GORTARI, Carlos; Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, "Diario Oficial de la Federación", (México, Segunda Sección, 31 de mayo de 1989) pp. 1-128.
28. SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL; Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer las variables y fuentes de información para apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas de distribución entre los municipios, de las aportaciones federales previstas en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999, "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 15 de enero de 1999, Tomo DXLIV: No. 10) pp. 3-4.
29. ....; Acuerdo que establece los Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda, Tercera, Cuarta Sección, 26 de febrero de 1999, Tomo DXLV: No. 19) pp. 1-128, 1-128, 1-145.
30. ....; Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social emite las Reglas de Operación de los Programas del Ramo General 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999, "Diario Oficial de la Federación" (México, Quinta Sección, 26 de febrero de 1999, Tomo DXLV: No. 19) p.1-96.
31. ....; Acuerdo de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, por el que se aprueba el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 1 de marzo de 1999, Tomo DXLVI: No. 1) pp.1-128.

## HEMEROGRAFÍA

32. -----; Acuerdo por el que los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal (PET) establecen las Reglas Generales de Operación del Programa de Empleo Temporal previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, "Diario Oficial de la Federación" (México, Cuarta Sección, 30 de marzo de 1999, Tomo DXLVI: No. 22 ) pp.1-79.
33. -----; Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social publica las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche Financiado con Recursos Federales considerados como subsidio federal del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, a cargo de LICONSA, S.A. de C.V., "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 31 de marzo de 1999, Tomo DXLVI, No. 23), pp.1-11.
34. -----; Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social publica las Reglas de Operación de los Programas Financiados con Recursos Federales considerados como subsidio federal del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, a cargo de Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO, S.A. de C.V. y sus Filiales (Diconsa), "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 31 de marzo de 1999, Tomo DXLVI: No. 23) pp.12-19.
35. -----; Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social publica las Reglas de Operación de los Programas Financiados con Recursos Federales considerados como subsidio federal del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, a cargo de Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 31 de marzo de 1999, Tomo DXLVI: No. 23) pp.20-49.
36. -----; Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social publica las Reglas de Operación de los Programas Financiados con Recursos Federales considerados como subsidio federal del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, a cargo del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART), "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 31 de marzo de 1999, Tomo DXLVI: No. 23) pp.50-59.
37. -----; Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social publica las Reglas de Operación de los Programas Financiados con Recursos Federales considerados como subsidio federal del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, a cargo del Instituto Nacional Indigenista (INI), "Diario Oficial de la Federación" (México, 31 de marzo de 1999, Segunda Sección, Tomo DXLVI, No. 23) pp.59-79.
38. -----; Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social publica las Reglas de Operación del Programa de Empresas Sociales Financiado con recursos federales considerados como transferencias federales del Ramo General Administrativo 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, a cargo de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES),

- "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 31 de marzo de 1999, Tomo DXLVI: No. 23) pp.79-94.
39. -----; Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social publica las Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VivAh) Financiado con recursos federales considerados como subsidio federal del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999. "Diario Oficial de la Federación" (México, 31 de marzo de 1999, Segunda Sección, Tomo DXLVI: No. 23) pp.95-110.
40. -----; Acuerdo por el que la Secretaria de Desarrollo Social publica las Reglas de Operación de los Programas Financiados con Recursos Federales considerados como subsidio federal del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, a cargo del Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla (Fidelist). "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 31 de marzo de 1999, Tomo DXLVI: No. 23) pp.111-128.
41. -----; Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del diverso por el que se regula la organización y funcionamiento interno del órgano desconcentrado denominado Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad. "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 26 de mayo de 1999, Tomo DXLVIII: No. 17) pp. 27.
42. -----; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Aguascalientes. "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 16 de agosto de 1999, Tomo DXLXI: No. 11) pp. 9-21.
43. -----; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Baja California Sur. "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 16 de agosto de 1999, Tomo DXLXI: No. 11), pp. 22-32.
44. -----; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Michoacán de Ocampo. "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 17 de agosto de 1999, Tomo DXLXI: No. 12), pp. 2-16.
45. -----; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Nayarit. "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 17 de agosto de 1999, Tomo DXLXI: No. 12) pp.17-29.
46. -----; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Puebla. "Diario Oficial de la Federación" (México, 18 de agosto de 1999, Tomo DXLXI: No. 13) pp. 2-19.

## HEMEROGRAFÍA

47. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Quintana Roo, "Diario Oficial de la Federación" (México, 18 de agosto de 1999, Tomo DXLXI: No.13) pp. 20-33.
48. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Nuevo León, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 26 de agosto de 1999, Tomo DXLXI: No.19) pp.2-13.
49. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Sinaloa, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 26 de agosto de 1999, Tomo DXLXI: No.19) pp. 14-25.
50. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Sonora, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 26 de agosto de 1999, Tomo DXLXI: No.19) pp. 26-39.
51. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Oaxaca, "Diario Oficial de la Federación" (México, 20 de septiembre de 1999, Tomo DXLXII: No. 13) pp. 7-26.
52. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Tabasco, "Diario Oficial de la Federación" (México, 20 de septiembre de 1999, Tomo DXLXII: No.13) pp. 27-39.
53. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Coahuila, "Diario Oficial de la Federación" (México, 1 de octubre de 1999, Tomo DXLXIII: No. 1) pp.3-16.
54. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Hidalgo, "Diario Oficial de la Federación" (México, 1 de octubre de 1999, Tomo DXLXIII: No. 1) pp. 17-33.
55. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de México, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 4 de octubre de 1999, Tomo DXLXIII : No. 2) pp. 3-15.
56. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de San Luis Potosí, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 4 de octubre de 1999, Tomo DXLXIII: No. 2) pp. 16-29.
57. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Veracruz-Llave, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 5 de octubre de 1999, Tomo DXLXIII: No 3) pp. 26-40.

## HEMEROGRAFÍA

58. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Yucatán, "Diario Oficial de la Federación" (México, Tercera Sección, 15 de octubre de 1999, Tomo DXLXIII: No. 11) pp. 1-15.
59. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Campeche, "Diario Oficial de la Federación" (México, 21 de octubre de 1999, Tomo DXLXIII: No. 15) pp. 9-22.
60. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Chiapas, "Diario Oficial de la Federación" (México, 22 de octubre de 1999, Tomo DXLXIII: No. 16) pp. 17-31.
61. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Morelos, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 18 de noviembre de 1999, Tomo DXLIV: No. 14) pp.3-17.
62. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Colima, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 18 de noviembre de 1999, Tomo DXLIV: No. 14) , pp.18-30.
63. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Zacatecas, "Diario Oficial de la Federación" (México, 19 de noviembre de 1999, Tomo DXLIV: No. 15) pp. 7-19.
64. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Chihuahua, "Diario Oficial de la Federación" (México, Cuarta Sección, 9 de diciembre de 1999, Tomo DXLXV: No. 7) pp. 1-15.
65. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Durango, "Diario Oficial de la Federación" (México, Cuarta Sección, 9 de diciembre de 1999, Tomo DXLXV: No. 7) pp. 16-30.
66. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Guerrero, "Diario Oficial de la Federación" (México, Cuarta Sección, 9 de diciembre de 1999, Tomo DXLXV: No. 7) pp. 30-48.
67. ....; Convenio de Desarrollo Social 1999 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Tlaxcala, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 13 de diciembre de 1999, Tomo DXLXV: No. 9) pp. 42-56.

## HEMEROGRAFÍA

68. -----; Acuerdo por el que se identifican las regiones prioritarias y de atención inmediata por sus condiciones de rezago y marginación, conforme a indicadores de pobreza. "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 26 de enero de 2000, Tomo DLVI: No.20) pp. 25 -35..
69. -----; Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de los Programas de los Fondos del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000. "Diario Oficial de la Federación" (México, Quinta, Sexta Sección, 15 de febrero de 2000, Tomo DLVII: No. 11 ) pp.1-128, pp. 1-128.
70. -----; Acuerdo por el que los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal (PET) establecen las Reglas Generales de Operación del Programa de Empleo Temporal previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2000. "Diario Oficial de la Federación" (México, Séptima Sección, 15 de febrero de 2000, Tomo DLVII: No. 11 ) pp.1-64.
71. -----; Acuerdo por el que se publica la calendarización de los recursos y la distribución de la población objetivo por estado, de los Programas de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VIVAH); del Subsidio al Consumo de la Tortilla a cargo del Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio a la Tortilla (FIDELIST); de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), así como de Empleo Temporal. "Diario Oficial de la Federación" (México, Quinta Sección, 29 de febrero de 2000, Tomo DLVII: No. 21) p. 1-12.
72. -----; Adición al Acuerdo por el que se publica el número de beneficiarios por Estado y Municipio del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V. publicado el 28 de febrero de 2000. "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 14 de marzo de 2000, Tomo DLVIII: No. 10) p. 43.
73. -----; Reglas de Operación del Programa de Subsidio al Consumo de la Tortilla Financiado con Recursos Federales Considerados como Subsidio Federal del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, previsto en el Presupuesto de egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2000, a cargo del Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla (Fidelist). "Diario Oficial de la Federación" (México, Tercera Sección, 15 de marzo de 2000, Tomo DLVIII: No. 11) pp.1-13.
74. -----; Reglas de Operación del PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL DE LECHE Financiado con Recursos Federales considerados como subsidio federal del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, a cargo de LICONSA, S.A. de C.V., "Diario Oficial de la Federación" (México, Tercera Sección, 15 de marzo de 2000, Tomo DLVIII: No. 11) pp.14-23.
75. -----; Reglas de Operación del PROGRAMA DE ABASTO RURAL 2000 a cargo de DICONSA, S.A. DE C.V. (DICONSA). "Diario Oficial de la Federación" (México, Tercera Sección, 15 de marzo de 2000, Tomo DLVIII: No.11) pp.24-31.

## HEMEROGRAFÍA

76. -----; Reglas de Operación de los Programas de la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), "Diario Oficial de la Federación" (México, Tercera Sección, 15 de marzo de 2000, Tomo DLVIII: No.11) pp. 31-65.
77. -----; Reglas de Operación de los Programas del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART), "Diario Oficial de la Federación" (México, Cuarta Sección, 15 de marzo de 2000, Tomo DLVIII: No. 11) pp. 1-11.
78. -----; Reglas de Operación del Programa de Ahorro y subsidios para la Vivienda Progresiva VivAh, "Diario Oficial de la Federación" (México, Cuarta Sección, 15 de marzo de 2000, Tomo DLVIII: No. 11) pp. 12-26.
79. -----; Reglas de Operación de los Programas del Instituto Nacional Indigenista (INI), "Diario Oficial de la Federación" (México, Cuarta y Quinta Sección, 15 de marzo de 2000, Tomo DLVIII: No. 11) pp. 27- 128, pp. 1-20.
80. -----; Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) "Diario Oficial de la Federación" (México, Quinta, Sexta y Séptima Sección, 15 de marzo de 2000, Tomo DLVIII, No. 11) pp. 20-128, pp. 1-128, pp. 1-15.
81. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Chiapas, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 16 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 10) pp. 6-24.
82. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Durango, "Diario Oficial de la Federación" (México, Quinta Sección, 16 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 10) pp.1-18.
83. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Guerrero, "Diario Oficial de la Federación" (México, Quinta Sección, 16 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 10) pp.19-34.
84. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Hidalgo, "Diario Oficial de la Federación" (México, Quinta Sección, 16 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 10) pp.35-54.
85. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de México, "Diario Oficial de la Federación" (México, Quinta Sección, 16 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 10) pp.55-74.



## HEMEROGRAFIA

86. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Morelos, "Diario Oficial de la Federación" (México, Quinta Sección, 16 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 10) pp. 75-93.
87. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Quintana Roo, "Diario Oficial de la Federación" (México, Quinta Sección, 16 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 10, pp.94-112.
88. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de San Luis Potosí, "Diario Oficial de la Federación" (México, Sexta Sección, 16 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 10) pp.1-18.
89. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Sinaloa, "Diario Oficial de la Federación" (México, Sexta Sección, 16 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 10) pp.19-35.
90. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Sonora, "Diario Oficial de la Federación" (México, Sexta Sección, 16 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 10) pp. 36-54.
91. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Tabasco, "Diario Oficial de la Federación" (México, Sexta Sección, 16 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 10) pp. 55-72.
92. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Tamaulipas, "Diario Oficial de la Federación" (México, Sexta Sección, 16 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 10, pp. 73-90.
93. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Veracruz-Llave, "Diario Oficial de la Federación" (México, Sexta Sección, 16 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 10) pp. 91-110.
94. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Zacatecas, "Diario Oficial de la Federación" (México, Sexta Sección, 16 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 10) pp. 111-128.
95. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Aguascalientes, "Diario Oficial de la Federación" (México, Cuarta Sección, 22 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 14) pp.1-18.

96. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Campeche, "Diario Oficial de la Federación" (México, Cuarta Sección, 22 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 14) pp.19-35.
97. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Coahuila de Zaragoza, "Diario Oficial de la Federación" (México, Cuarta Sección, 22 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 14, pp.36-55.
98. -----; Convênio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Colima, "Diario Oficial de la Federación" (México, Cuarta Sección, 22 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 14) pp.56-74.
99. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Chihuahua, "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 24 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 16) pp.1-21.
100. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Nuevo León, "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 24 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 16) pp. 22-41.
101. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Oaxaca, "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 24 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 16) pp. 42-75.
102. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Tlaxcala, "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 24 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 16) pp.76-96.
103. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Querétaro, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 30 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 20) pp.14-32.
104. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Yucatán, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 30 de mayo de 2000, Tomo DLX: No. 20) pp. 33-50.
105. -----; Convenio de Desarrollo Social 2000 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Estado de Puebla, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 21 de junio de 2000, Tomo DLX: No.15) pp. 8-27.

## HEMEROGRAFÍA

106. -----; Aclaración a la Reglas de Operación de los Programas del Instituto Nacional Indigenista, publicadas el 15 de marzo de 2000; "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 3 de julio de 2000, Tomo DLXII: No. 3) pp. 55-58.
107. -----; Acuerdo por el que se publican los Lineamientos Específicos para Mejoramiento de Vivienda (cuarto adicional), de acuerdo al numeral 15 inciso c) de las Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VivAh), "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 25 de julio de 2000, Tomo DLXII: No. 17) pp. 11-20.
108. **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**; Reglas de Operación de los Programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 30 de abril de 1999, Tomo DXLVII: No. 22) pp. 15-50.
109. -----; Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y de Gestión del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 20 de mayo de 1999, Tomo DXLVIII: No. 13) pp. 50-81.
110. -----; Acuerdo número 259 por el se establece el Plan de Estudios para la Formación Inicial de Profesores de Educación Primaria; "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 2 de agosto de 1999, Tomo DLI: No. 1) pp. 79-92.
111. -----; Relación de Instituciones que cuentan con reconocimiento de validez oficial de estudios de tipo superior, "Diario Oficial de la Federación" (México, Tercera Sección, 13 de diciembre de 1999, pp. 12-122.
112. -----; Documento que establece la distribución de los beneficiarios y recursos asignados a los programas de opera el Instituto Nacional para la educación de los adultos. por entidad federativa y programas educativos, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 31 de marzo de 2000, Tomo DLVIII: No. 23) pp. 55-60.
113. -----; Modificación y adición a las Reglas de Operación del Programa de Atención a Zonas Áridas, publicadas el 15 de febrero de 2000, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, Tomo DLXIV: No. 4) pp. 3-4.
114. **SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1995, "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 28 de diciembre de 1994, Tomo CDXCVI: No.20) pp. 18-30.

## HEMEROGRAFÍA

115. -----; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1996, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 22 de diciembre de 1995, Tomo DVII: No.17) pp. 128.
116. -----; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1997, "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 23 de diciembre de 1996, Tomo DXIX: No.16) pp. 128.
117. -----; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1998, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 29 de diciembre de 1997, Tomo DXXXI: No.20) pp. 128.
118. -----; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1999, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 31 de diciembre de 1998, Tomo DVII: No.17) pp.19-42.
119. -----; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000, "Diario Oficial de la Federación" (México, Segunda Sección, 31 de diciembre de 1999, Tomo DXXXI: No.23) pp. 22-57.
120. SECRETARIA DE SALUD; Acuerdo por el que se crea el Comité Nacional de Atención al Envejecimiento, "Diario Oficial de la Federación" (México, Primera Sección, 12 de Agosto de 1999, Tomo DXLXI: No. 8) pp.19-20.
121. SEN, Amartya K.; Sobre conceptos y medidas de pobreza, "Revista de Comercio Exterior (México, Abril, Volumen 42: 1992, No. 4, Ed. Bancomext) pp. 311- 318.
122. SILVA ARCINIEGA, María del Rosario; Red semántica sobre el término Pobreza, "Revista de Trabajo Social", (México, D.F., Julio- Septiembre 1995: Año 3, No. 10), pp.35-48.
123. TORRE RANGEL, Jesús Antonio de la; Los pobres y el uso del Derecho, "El Otro Derecho" (Bogotá, Colombia, Agosto: 1990, No.6, Ed. Temis, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos), pp.7-21.

## INTERNET

1. <http://sedesol.gob.mx/desreg/sistesis.htm>; Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, "Diario Oficial de la Federación, 2 de Febrero de 1998, pp. 7.
2. -----; Atención Inmedita y Prioritaria, 1999, INI; Bancos de Información Estadística, Subdirección de Investigación 1990-2000.
3. <http://www.sedesol.gob.mx/desreg/derpro2.htm>; Resultados de los principales programas 1995-2000, pp.8.
4. <http://www.gobernación.gob.mx>; Diario Oficial de la Federación.
5. <http://www.inegi.gob.mx>.
6. <http://132.248.67.112;4500/ALEPH/SPA/TES/TES/TES/START?>; Biblioteca Central, Ciudad Universitaria.

## LEGISLACIÓN

1. **AGENDA DE LOS EXTRANJEROS 2001**; Ley General de Población, 4ª Ed. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001, pp. 29.
2. **AGENDA DE LOS EXTRANJEROS 2001**; Reglamento de la Ley General de Población, 4ª Ed. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001, pp. 69.
3. -----; Código Civil para el Distrito Federal, Ed. Sista, México, 2001, pp.264.
4. -----; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 132ª ed. Ed. Porrúa México, 2001, pp.147.
5. -----; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 42ª ed., Ed. Delma, México 2001, pp. 53.
6. -----; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1ª ed., Ed. Delma, México 2001, pp. 53
7. -----; Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 1ª ed. Ed. Delma, México 2001, pp. 55-77.
8. -----; Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 1ª ed. Ed. Delma, México 2001, pp. 79-103.
9. -----; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 1ª ed. Ed. Delma, México 2001, pp. 135-148.

LEGISLACIÓN

---

10. -----; Reglamento de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 1ª ed. Ed. Delma, México 2001, pp. 151-205.
11. **FISCO AGENDA 2000**; Código Fiscal de la Federación, 16ª ed., Ed. ISEF, México, 2000, pp. 223.
12. **PARTIDO DE ACCION NACIONAL**; Iniciativa que crea la Ley Federal de Donación Altruista de Alimentos, Grupo Parlamentario de Acción Nacional, LVI Legislatura.
13. **PUBLICACIONES ELECTRÓNICAS DE MÉXICO**; Ley de Planeación, México, 2000, pp. 13.

## ABREVIATURAS

|                    |   |   |
|--------------------|---|---|
| <b>AGEB</b>        | : | Area Geoestadística Básica.   |
| <b>ANAGSA</b>      | : | Aseguradora Agrícola y Ganadera.  |
| <b>CCI</b>         | : | Centros Coordinadores Indigenistas.   |
| <b>CIS</b>         | : | Cédula de Información Socioeconómica.   |
| <b>CNSE</b>        | : | Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales.                                  |
| <b>CONAFE</b>      | : | Consejo Nacional de Fomento Educativo.  |
| <b>CONAP</b>       | : | Consejo Nacional de Publicidad  |
| <b>CONAPO</b>      | : | Consejo Nacional de Población.  |
| <b>CONASUPO</b>    | : | Compañía Nacional de Subsistencias Populares.                                   |
| <b>CONAZA</b>      | : | Comisión Nacional de las Zonas Áridas.  |
| <b>CONPROGRESA</b> | : | Coordinación Nacional de Progresía.   |
| <b>COPLADE</b>     | : | Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.                             |
| <b>COPLADES</b>    | : | Comités Estatales de Planeación.  |
| <b>COPLAMAR</b>    | : | Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. |
| <b>COPRODES</b>    | : | Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social.                           |
| <b>CUC</b>         | : | Convenios Únicos de Coordinación.   |
| <b>DIF</b>         | : | Desarrollo Integral para la Familia   |



---

**ABREVIATURAS**


---

|                  |   |   |
|------------------|---|---|
| <b>DIU</b>       | : | Dispositivo Intrauterino  |
| <b>ENIGH</b>     | : | Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.                                      |
| <b>ENIGH's</b>   | : | Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares.                                   |
| <b>FIDELIST</b>  | : | Programa de Subsidio de Tortilla.   |
| <b>FIDUCAR</b>   | : | Financiamiento Educativo Rural.   |
| <b>FIRCO</b>     | : | Fideicomiso de Riesgo Compartido.   |
| <b>FONAES</b>    | : | Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.                                   |
| <b>FONART</b>    | : | Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.   |
| <b>FONHAPO</b>   | : | Fondo Nacional de Habitaciones Populares.   |
| <b>FOVISSSTE</b> | : | Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Grupos Marginados. |
| <b>HR</b>        | : | Hospitales Rurales.   |
| <b>IMP</b>       | : | Índice Municipal de la Pobreza.   |
| <b>IMSS</b>      | : | Instituto Mexicano del Seguro Social.   |
| <b>INDESOL</b>   | : | Instituto Nacional de Desarrollo Social.  |
| <b>INEA</b>      | : | Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.  |
| <b>INEGI</b>     | : | Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.                                 |
| <b>INFONAVIT</b> | : | Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.                          |
| <b>INI</b>       | : | Instituto Nacional Indigenista.   |
| <b>INN</b>       | : | Instituto Nacional de la Nutrición.   |
| <b>INPC</b>      | : | Índice Nacional de Precios al Consumidor.   |
| <b>ISSSTE</b>    | : | Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.                 |
| <b>LP</b>        | : | Líneas de Pobreza.  |
| <b>MAIS</b>      | : | Modelo de Atención Integral a la Salud.   |
| <b>NBI</b>       | : | Necesidades Básicas Insatisfechas.  |
| <b>ONU</b>       | : | Organización de las Naciones Unidas.  |
| <b>PACD</b>      | : | Plan de Acción para Combatir la Desertificación.  |

## ABREVIATURAS

---

|                 |   |  |
|-----------------|---|--|
| <b>PAN</b>      | : | Partido de Acción Nacional.                                  |
| <b>PET</b>      | : | Programa de Empleo Temporal.                                 |
| <b>PIDER</b>    | : | Programa Integral para el Desarrollo Rural.                  |
| <b>PLADES</b>   | : | Planes de Desarrollo Estatal.                                |
| <b>PNUD</b>     | : | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo           |
| <b>PNR</b>      | : | Partido Nacional Revolucionario.                             |
| <b>PROGRESA</b> | : | Programa de Educación, Salud y Alimentación.                 |
| <b>PRONASOL</b> | : | Programa Nacional de Solidaridad                             |
| <b>PRONJAG</b>  | : | Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas.                  |
| <b>SAGAR</b>    | : | Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.     |
| <b>SAM</b>      | : | Sistema Alimentario Mexicano.                                |
| <b>SCT</b>      | : | Secretaría de Comunicaciones y Transportes.                  |
| <b>SECODAM</b>  | : | Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.       |
| <b>SEDESOL</b>  | : | Secretaría de Desarrollo Social.                             |
| <b>SEDUE</b>    | : | Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.                  |
| <b>SEGOB</b>    | : | Secretaría de Gobernación.                                   |
| <b>SEMARMAP</b> | : | Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.   |
| <b>SEP</b>      | : | Secretaría de Educación Pública.                             |
| <b>SHCP</b>     | : | Secretaría de Hacienda y Crédito Público.                    |
| <b>SINDER</b>   | : | Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral. |
| <b>SSA</b>      | : | Secretaría de Salud.   |
| <b>UMR</b>      | : | Unidades Médicas Rurales.                                    |
| <b>UNAM</b>     | : | Universidad Nacional Autónoma de México.                     |
| <b>VivAh</b>    | : | Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva.  |

## **ANEXOS**

|  | <b>Pág.</b> |
|--|-------------|
| <b>Anexo 1.</b> Atender la pobreza en zonas rurales, prioridad gubernamental | <b>232</b>  |
| <b>Anexo 2.</b> Se buscó el diálogo, dice anexo al Informe                   | <b>233</b>  |
| <b>Anexo 3.</b> Histórico gasto social, reporta Zedillo                      | <b>234</b>  |
| <b>Anexo 4.</b> Los saldos del sexenio                                       | <b>235</b>  |

## CUADROS

---

|  | Pág. |
|--|------|
| Cuadro 1. PIRÁMIDE DE MASLOW _____   | 12   |
| Cuadro 2. INTERPRETACIONES Y MÉTODOS PARA MEDIR LA POBREZA EXTREMA EN MÉXICO _____   | 40   |
| Cuadro 3. INFORMACIÓN ELABORADA POR EL INEGI PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LAS APORTACIONES FEDERALES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL _____ | 44   |
| Cuadro 4. MONTO MENSUAL DE LAS BECAS EDUCATIVAS DE ENERO A JUNIO DE 2000   | 152  |
| Cuadro 5. COBERTURA DEL PROGRESA _____   | 154  |
| Cuadro 6. OBRAS Y ACCIONES A APOYAR CON ENFOQUE PRODUCTIVO _____   | 158  |
| Cuadro 7. ACCIONES PREFERENTES A REALIZAR DE ACUERDO A CADA UNA DE LAS VERTIENTES _____  | 160  |
| Cuadro 8. PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL. MUNICIPIOS DE LAS 36 REGIONES DE ATENCIÓN INMEDIATA PARA 1999/2000 _____  | 161  |
| Cuadro 9. PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL. OTRAS REGIONES PRIORITARIAS _____   | 162  |
| Cuadro 10. ESQUEMA FINANCIERO _____  | 168  |

## CUADROS

|  | Pág |
|--|-----|
| Cuadro 11. DISTRIBUCIÓN DE SUBSIDIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA PARA EL AÑO 2000   | 168 |
| Cuadro 12. MONTOS PER CÁPITA POR SOCIO Y MÁXIMOS POR EMPRESA Y PLAZO _____   | 172 |
| Cuadro 13. ALFABETIZACIÓN EN ESPAÑOL Y ATENCIÓN A GRUPOS INDÍGENAS _____   | 174 |
| Cuadro 14. PRIMARIA PARA JÓVENES DE 10 A 14 AÑOS Y PRIMARIA PARA ADULTOS _____   | 175 |
| Cuadro 15. SECUNDARIA PARA ADULTOS _____   | 176 |
| Cuadro 16. LICONSA S.A. DE C.V. BENEFICIARIOS POR ESTADO PARA EL AÑO 2000 _____  | 182 |
| Cuadro 17. PRODUCTOS BÁSICOS Y COMPLEMENTARIOS NO PERECEDEROS QUE SON DETERMINADOS POR LAS PROPIAS LOCALIDADES OBJETIVO Y QUE, ENTRE OTROS, SON DE MAYOR DEMANDA _____ | 184 |
| Cuadro 18. ACCIONES DESARROLLADAS EN 1999 QUE NO EXCEDIERON DE \$600,000.00  | 187 |
| Cuadro 19. OBRAS CON UN MONTO MÁXIMO DE \$350,000.00 _____   | 188 |
| Cuadro 20. OBRAS QUE EN 1999, SE ESTIMARON EN \$201,000.00 Y EN EL 2000, EN \$310,000.00 _____   | 188 |
| Cuadro 21. ACCIONES PARA OBRAS QUE EN 1999, NO EXCEDIERON DE \$310,000.00 Y EN EL 2000 DE \$200,000.00 _____   | 189 |
| Cuadro 22. PROGRAMA DE DESARROLLO PRODUCTIVO DE LA MUJER _____   | 199 |
| Cuadro 23. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS EN LOS CONVENIOS CELEBRADOS ENTRE EL EJECUTIVO FEDERAL Y LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA MEXICANA Y EL DISTRITO FEDERAL _____      | 209 |
| Cuadro 24. CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL 2000 QUE SUSCRIBEN LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL CON EL EJECUTIVO FEDERAL _____  | 210 |
| Cuadro 25. TOTAL DE APOYOS POR BECAS A CADA NIÑO Y NIÑA _____  | 212 |

## GRÁFICAS

|  | Pág. |
|--|------|
| Gráfica 1. Pobres en extremo                                 | 93   |
| Gráfica 2. Presupuesto asignado al Ramo 20 Desarrollo Social | 136  |