



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

“EL IMPACTO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO 2000-2005”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A :
JORGE ANTONIO DEL RÍO GARCÍA

DIRECTOR DE TESIS:
MTRO. CARLOS JAVIER CABRERA ADAME



MÉXICO, D.F.

2008



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.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por darme la oportunidad de llegar hasta aquí.....

A mi madre Josefina García Paya, por estar conmigo a lo largo de mi vida. Te quiero mucho mamá.....

A mi padre Antonio Del Rio Cruz, por apoyarme hasta el final de mis estudios. Te quiero mucho papi.....

A mis hermanas Mariana y Sharai, que son parte de mi vida.....

A mi esposa Patricia que estuvo a mi lado en los momentos difíciles y que me enseñó lo bello de la vida. Te amo patito.....

Al Mtro. Carlos Javier Cabrera Adame por confiar en mi proyecto y ayudarme incondicionalmente a terminarlo.

ÌNDICE

<u>INTRODUCCIÓN.....</u>	1
---------------------------------	----------

CAPITULO I

“La Política Social en México”	5
---	----------

1.1 La Política Social.....	5
------------------------------------	----------

1.1.1 Definición

1.1.2 Orígenes

1.1.3 Actualidad y Retos.

1.1.4 Enfoques Teóricos.

1.1.5 Elaboración.

1.1.6 Áreas de Estudio.

1.2 Política Social en México.....	14
---	-----------

1.2.1 La Política Social durante el Estado Benefactor (1940-1982).

1.2.2 La Política Social durante el Modelo Neoliberal (1982- 2005).

1.3 Gasto Público.....	23
-------------------------------	-----------

1.3.1 Definición.

1.3.2 Clasificación.

1.3.3 Finalidades.

1.3.4 Fuentes.

1.3.5 Participación del Gasto Público en el PIB de México.

1.4 Gasto Social.....	30
------------------------------	-----------

1.4.1 Definición.

1.4.2 Historia del Gasto Social en México.

1.4.3 El Gasto Social durante el periodo 2000-2005.

1.4.4 Análisis del Gasto Social del periodo 2000-2005

1.4.5 Comparación del Gasto Social con otros países: el caso de la salud.

CAPITULO II

“La Evolución de la Pobreza en México”	40
2.1 ¿Qué es pobreza?	40
2.1.1 Definiciones de pobreza.	
2.1.2 Clasificación de la pobreza.	
2.1.3 Causas que generan la pobreza.	
2.1.4 Diferencia entre pobreza, desigualdad y marginación.	
2.2 Métodos de la medición de la pobreza	47
2.2.1 Importancia de la Medición de la Pobreza.	
2.2.2 Clasificación de la Medición de la Pobreza.	
2.2.3 Métodos de la Medición de la Pobreza.	
2.2.4 Consideraciones sobre la Medición de la Pobreza.	
2.3 Evolución de la pobreza en la década de los noventa	60
2.3.1 Antecedentes.	
2.3.2 Evolución de la pobreza en la década de los noventa.	
2.4 Análisis de la pobreza en México durante el periodo 2000- 2005	67
2.4.1 Determinantes de la pobreza.	
2.4.2 Líneas de pobreza.	
2.4.3 Índice de Desarrollo Humano.	
2.4.4 Comparación del IDH con otros países.	
2.4.5 Consideraciones sobre la medición de la pobreza en México.	

CAPÍTULO III.

“Evaluación de los Programas Sociales durante el periodo 2000 -2005: el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”	78
3.1 Los Programas Sociales.	78
3.1.1 Definición.	
3.1.2 Elaboración de un Programa Social.	
3.2 Evolución de los Programas Sociales en México.....	82
3.2.1 Antecedentes de los Programas Sociales.	
3.2.2 Los Programas Sociales durante el modelo Neoliberal.	
3.3 Evaluación de los Programas Sociales durante el periodo 2000-2005: el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.....	87
3.3.1 Los Programas Sociales durante el periodo 2000-2005.	
3.3.2 Evaluación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	
3.3.3 Definición.	
3.3.4 Objetivos.	
3.3.5 Incorporación al Programa.	
3.3.6 Metodología de Aplicación.	
3.3.7 Estructura.	
3.3.8 Presupuestación.	
3.3.9 Cobertura.	
3.3.10 Evaluación.	
3.3.11 Resultados.	
3.3.12 Consideraciones.	

INTRODUCCIÓN

El papel del Estado se ha ido modificando a través de la historia de la economía mexicana jugando un papel fundamental como regulador de la política económica del país, pero es hasta la década de los ochentas cuando se admite su fracaso tras varias crisis económicas y se da paso al Estado Neoliberal.

En el proyecto Neoliberal el Estado renuncia a la mayoría de sus facultades dentro del manejo de la economía y ahora se encarga de procurar el bienestar de la sociedad. Es por ello, que el Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), buscó poner en marcha estas políticas creando el Programa Nacional de Solidaridad, que fue un proyecto ambicioso que tenía como objetivos servir a la población que se encontraba en pobreza y extrema pobreza. El Programa atendería principalmente problemas de alimentación, vivienda, procuración de justicia, educación, salud, agua potable, electrificación, entre otras más.

Posteriormente con la llegada del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), se crearon nuevos Programas que complementarían a los que se encontraban en ese momento, dándole seguimiento a las Políticas de su antecesor con el Programa de Educación, Alimentación y Salud (Progres), como un instrumento fundamental del combate a la pobreza en México.

Lo que se pretende en este trabajo es evaluar el impacto de los Programas Sociales durante el periodo 2000-2005, enfocando mi investigación en el Programa pilar de éste periodo: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, utilizando como principal herramienta la medición de la pobreza en México.

Por lo que en la hipótesis del trabajo existen dos posibles resultados: primero, que el índice de la pobreza en nuestro país efectivamente ha disminuido gracias a la eficacia de los Programas Sociales y a las correctas políticas de gasto público; y segundo, que el Gobierno Federal esté mostrando otra realidad porque la pobreza no ha disminuido en los datos que el Gobierno Federal nos presenta y por lo tanto los Programas Sociales necesitan más eficacia para poder combatir la pobreza en México.

El objetivo de éste trabajo es explicar el impacto de la política social en México para ver si realmente esta cumpliendo con las expectativas de combate a la pobreza y pobreza extrema.

Es por ello, que en el **Capítulo I** se definirá el concepto de Política Social, se enunciarán sus orígenes, el enfoque teórico, las áreas de estudio y los retos que debe enfrentar ante una sociedad tan cambiante. A su vez, se explicará el papel de la Política Social en México durante el Estado Benefactor y el Modelo neoliberal, con la finalidad de entender los cambios en la Política Social.

A su vez, en este apartado se tocará el tema del Gasto Público, que es la parte fundamental de donde se obtiene el presupuesto del Gasto Social, siendo éste aquel que se destina a actividades para el combate a la pobreza. Por lo tanto, es importante considerar la participación del Gasto dentro de la aplicación de las Políticas Sociales en nuestro país, por lo que se buscará entender su definición, clasificación, finalidades y fuentes del mismo.

Por último, se realizará una comparación del Gasto Social de México con otros países para el caso de la salud, con el propósito de notar la diferencia entre la forma de distribuir el gasto social en países de Primer Mundo y nuestra sociedad.

En el **Capítulo II** se analizará el tema de pobreza, que es el motivo por el cual existen las Políticas Sociales, por lo que en este apartado definiré el concepto de pobreza, así como la importancia de tener metodologías para su medición; también enunciaré algunos de los métodos de medición de la pobreza para así establecer parámetros que permitan analizar de manera más detallada la evolución de la pobreza en México. Así mismo, se realizará un análisis de la evolución de la pobreza en nuestro país para la década de los noventa y en nuestro periodo de estudio que abarca del año 2000 al 2005, para así evaluar el impacto de la Política Social en México.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es la metodología para la medición de la pobreza que utilizaré para éste análisis, ya que considero que es una de las más relevantes junto con la del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza para medir los índices de desigualdad y pobreza en nuestro país. Al finalizar el análisis se enunciarán las consideraciones finales sobre la metodología para la medición de la pobreza, así como una comparación del Índice de Desarrollo Humano con otros países para distinguir las diferencias con naciones desarrolladas.

En el **Capítulo III** se realizará una Evaluación de los Programas Sociales en México para el periodo 2000-2005, para el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, considerado como el más importante dentro de la Política Social aplicada por ésta administración. Para ello se enunciará su definición, objetivos, incorporación al programa, metodología de aplicación, presupuestación, cobertura, evaluación y resultados. Pero para entender la importancia de la aplicación de los Programas Sociales, es fundamental entender su definición y su proceso de elaboración.

También explicaré la evolución de los Programas Sociales en México, comenzando por el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) aplicado por Carlos Salinas de Gortari; siguiendo con el Programa de Educación, Alimentación y Salud (Progresá) impulsado por Ernesto Zedillo Ponce de León; para concluir con el análisis de Oportunidades de Vicente Fox Quesada.

Así que el principal objetivo de éste trabajo es evaluar el impacto que tuvo el Programa Oportunidades dentro de la sociedad mexicana, utilizando las metodologías para la medición de la pobreza como una forma de contrastar los datos presentados por Gobierno Federal en cuestión de Política Social con la realidad que viven muchos mexicanos en nuestro país.

CAPÍTULO I

La Política Social en México.

1.1 Política Social.

1.1.1 Definición.

La política social se define como las estrategias que debe seguir un Gobierno para tratar de mejorar el nivel de vida de la sociedad. Dichos instrumentos pueden ser la creación de programas sociales, subsidios y planes económicos, entre otros.

Cuando hablamos de política social, nos referimos al combate a la pobreza y extrema pobreza, mejoramiento del sistema educativo, salud, vivienda, seguridad social, empleo, así como a la creación de condiciones que permitan igualar las oportunidades de desarrollo para la población.

El papel del Estado en este rubro es trascendental, ya que es el encargado de estimular la política social para generar las condiciones de crecimiento de la sociedad y así otorgarle mejores condiciones de vida.

1.1.2 Orígenes.¹

La política social según algunos estudiosos se origina en Alemania entre 1880 y 1890 cuando el Canciller G. Bismarck se convierte en el primer Gobernante que aplica la política social como una medida de protección a

¹ Véase a Ander Egg, Ezequiel, “América Latina y los desafíos de la política social”, ENTS, UNAM, México, 2002.

sus trabajadores; aunque es cierto que el fortalecimiento de la política social se da gracias a la lucha y reivindicaciones obreras.

Pero otros autores coinciden que los antecedentes de la política social se dieron en varios países Europeos: en Inglaterra el Poor Law (Derecho de pobres) en 1601 y el Nuevo Derecho de pobres en 1834; en Francia se dan las propuestas socialistas con Louis Blanc y sus Talleres Nacionales. Por lo tanto, la política social nace y se configura a partir de las primeras medidas públicas de protección a los trabajadores (que surgen en Alemania) y de las primeras medidas públicas de acción organizada frente al hecho de la pobreza (que se origina en Inglaterra).²

En términos generales, la política social nace porque:

- a) Existe una necesidad de constituir un mercado de trabajo estable y permanente, con las exigencias del desarrollo económico;
- b) Hay una lucha obrera debido a las presiones sindicales, lo que obligó a los Gobiernos a apoyar a este sector social, para evitar una lucha de clases; y
- c) Existe una brecha de desigualdad entre la sociedad, la cual se necesita reducir.

1.1.3 Actualidad y retos.

Actualmente, la política social forma parte importante de las funciones del Estado, que utiliza diversos mecanismos para mejorar la calidad de vida de la población, y es preciso mencionar que estos elementos no han cumplido con las metas del Estado. Según Corona y Steward³ el problema radica en dos

² Véase a Ander Egg Ezequiel, Ibidem, p. 22.

³ Ver a Díaz Cayeros, Alberto, Viabilidad política de la focalización de las políticas sociales: una perspectiva comparada en, Cordera, Rolando y Zicardi, Andrea, "Las políticas sociales a fin de milenio", Facultad de Economía, UNAM, México, 2000, pp. 37-56..

rubros: el primero es que la política social atiende a las familias o grupos que no necesitan apoyo del Estado; y el segundo es dejar de atender a los más pobres.

Los nuevos retos de la política social son reducir el nivel de la pobreza que cada vez se hace más grande debido a la mala orientación y aplicación de las políticas económicas. También se debe considerar un crecimiento de la desigualdad social, del desempleo, del rezago educativo, la insuficiencia de servicios básicos a la población como agua, luz, drenaje, entre otros.

Aunque también se debe de considerar el crecimiento de la población y el envejecimiento de la misma, ya que en un corto plazo habrá más adultos mayores que jóvenes y el Estado será incapaz de subsidiar a toda la sociedad.

La política social como tal abarca muchos rubros dentro del desarrollo social, pero en este trabajo analizaremos los más importantes: salud, educación y vivienda, que son elementales para el desarrollo del nivel de vida de la sociedad.

En este sentido, debemos mencionar que existe una focalización de la política social. La focalización persigue varios objetivos, pero a veces, en la práctica, uno de ellos parece desplazar a los demás y opacarlos con efectos negativos sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas. Los objetivos principales de la focalización son tres:⁴

1. Atender con precisión la satisfacción de necesidades de personas excluidas cuantitativa y cualitativamente de satisfactores mínimos o

⁴ Ver Cordera Campos, Rolando y Zicardi, Alicia, Ibidem.

esenciales por razones culturales, socioeconómicas y de costos de transacción (transporte, tiempo). Este objetivo se refiere a las carencias por satisfacer. .

2. Identificar con precisión a los beneficiarios potenciales. Este objetivo se refiere a la población-objetivo más vulnerable.
3. Diseñar programas para asegurar un alto impacto per-cápita en el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o a entrega de bienes o servicios.

1.1.4 Enfoques Teóricos.⁵

La política social a lo largo de la historia ha tomado distintas vertientes, sin embargo es hasta el inicio del Modelo Neoliberal cuando el Estado se convierte en el elemento más importante de la política social y por lo tanto de las políticas públicas para el combate a la pobreza. Entre los principales enfoques de la política social encontramos a:

I. Las políticas de bienestar en el rígido individualismo.

Estas políticas surgen a mediados del siglo XV y llegan hasta inicios del siglo XX y distingue tres etapas importantes: la primera es la intervención del Estado en cuestiones de pobreza, que inicia a mediados del siglo XV y finaliza con la transición del feudalismo al capitalismo en el siglo XVIII debido a los cambios ideológicos que surgieron en esta época. La segunda está marcada por el nacimiento de la filosofía liberal que abarca de finales del siglo XVIII, hasta el fin del siglo XIX; esta se caracteriza por el *laissez faire*, conteniendo tres principios básicos:⁶

⁵ Para la realización de este tema véase a Palacios, Ángeles, Las políticas de Bienestar Social en el Capitalismo, en, Cabrera Adame, Javier y Cordera Campos, Rolando, “Superación de la Pobreza y Universalidad de la Política Social”, Facultad de Economía, UNAM, México, 2005, pp. 133-177.

⁶ Cabrera Adame y Cordera Campos, *Ibidem*, p. 148.

1. Un mercado de trabajo, donde la mano de obra, pudiese hallar su precio.
2. La existencia de un patrón oro, donde la creación del dinero debía estar sujeta a un mecanismo automático.
3. El libre cambio, donde las mercancías deberían estar en libertad de circular de un país a otro.

La última etapa es la del fin del rígido individualismo, caracterizada por el auge que generó la Revolución Industrial. La categoría social de los pobres se dividió en las clases socioeconómicas, teniendo los pobres urbanos que adaptarse a la clase trabajadora. En la medida que avanzó el capitalismo, se fue encarnando políticamente las necesidades sociales que demandaba una fuerza de trabajo cada vez más creciente.⁷

II. Enfoque de Adam Smith y Thomas Malthus.

Adam Smith en su obra “La Riqueza de las Naciones” (1776), condena el intervencionismo del gobierno y opta por que el libre mercado sea quien regule el bienestar económico de la sociedad. Desde su punto de vista la fuente de la riqueza y la Ley de Pobres de Speenhamland⁸ fueron los que restringieron el libre traslado de trabajadores y por lo tanto impidieron un mayor desarrollo de la Revolución Industrial.

Por otra parte, Malthus en su libro “Ensayo de la Población” (1798), aseguraba que la causa de la pobreza se debía al crecimiento acelerado de la población con relación a los alimentos. El crecimiento de la población se frenaría solamente por el estancamiento en la producción de alimentos.

⁷ Cabrera Adame y Cordera Campos, Ibidem, p. 153.

⁸ Esta ley representaba un esquema de subsidios monetarios que se les otorgaba directamente a los trabajadores.

III. Enfoque de la política social durante el Estado Benefactor.

El Estado de Bienestar es aquel que garantiza los estándares mínimos de educación, salud, alimentación e ingreso a la población. Sin embargo, la ideología del Estado Benefactor se enfocó hacia dos corrientes: la primera es el socialismo, que criticó severamente al sistema capitalista; este modelo buscaba la igualdad social a través de las mismas oportunidades de crecimiento.

Por otro lado, el enfoque liberal en su versión ortodoxa, manifestaba su disgusto por que el Estado interviniera en los asuntos sociales. Entre estas dos corrientes ideológicas nació el Estado de Bienestar, que apoya la necesidad de implementar una política pública que atenuará los problemas de un capitalismo liberal.

IV. Enfoque de la política social en el Liberalismo Contemporáneo.

Tras el fracaso del Estado Benefactor, la aplicación del Modelo Neoliberal en Inglaterra y Estados Unidos genera un nuevo papel para el Estado que ahora es el encargado de ejercer la política social. Este nuevo liberalismo se fortaleció a finales de los ochentas y a partir de los noventas se ejerció sin aún tener el éxito que se esperaba.

1.1.5 Elaboración.⁹

La participación del Gobierno es un pilar fundamental para la planeación, elaboración y ejecución de una política social, que debe de estar orientada al

⁹ Para la realización de este tema véase Ander Egg, Ezequiel, Op. Cit.

combate de la pobreza y de los rezagos sociales. Es por ello, que para elaborar una política social se deben de considerar tres preguntas:

1.- ¿Cuál es la situación?

Se refiere a detectar el problema social que se tiene dentro de la población, por ejemplo el rezago educativo en México.

2.- ¿A quién va dirigida la política social?

Aquí se trata de ubicar al tipo de población a quien va dirigida la política social, por ejemplo, a los alumnos de educación básica de nuestro país.

3.- ¿Qué se debe hacer?

Quiere decir que ya detectado el problema y a quien va dirigido esta política social, ahora se deben de determinar las medidas que se llevarán a cabo para su elaboración y puesta en marcha.

1.1.6 Áreas de estudio.

En la práctica de la política social es muy importante definir los espacios en los que debe participar el Gobierno, entre ellos se encuentran los rubros de salud, educación, seguridad social, vivienda, desarrollo social y empleo.

I. Salud.

La salud es el estado de bienestar físico y mental del hombre y es un elemento importante dentro del desarrollo de un país. Al referirnos a la salud

mental nos referimos a un estado emocional estable, un estado físico considerable y un estado médico bueno.

Las acciones del Estado en este rubro se orientan al mejoramiento de la calidad de vida de la población a través de la prevención de enfermedades y la estimulación físico-emocional del individuo; y es por ello que el Gobierno crea Instituciones de Salud como el IMSS y el ISSSTE.

II. Vivienda.

La vivienda es fundamental dentro de las necesidades básicas de la población; por lo que esta debe de cumplir con los siguientes objetivos: en primer lugar debe proteger a los usuarios de las condiciones climatológicas; en segundo lugar, que permitan la realización de actos domésticos para darle comodidad a las familias para realizar sus actividades; y por último, que contengan los servicios necesarios para subsistir como luz, agua, drenaje, entre otros.

El papel del Estado aquí es esencial, ya que debe buscar que la mayoría de la población tenga una vivienda digna y de calidad para que pueda desarrollar sus actividades cotidianas; el mecanismo más importante para generar estas viviendas se proporcionan mediante el financiamiento.

III. Educación.

Son las acciones dirigidas al desarrollo social de la inteligencia, el carácter y el juicio de las personas de acuerdo con la historia, la cultura y las necesidades de su sociedad.¹⁰

¹⁰ Definición de Lara Ramos, Luis Fernando, “Diccionario del Español Usual en México”, Colegio de México, México, 2001.

El Estado es el encargado de impartir la educación, de fomentar el crecimiento y de implementar mecanismos con los cuales se haga más competitivo el nivel educativo por el bien de la sociedad.

IV. Seguridad Social.

La Seguridad Social son los programas que se diseñan para proporcionar ingresos y servicios a los individuos en el caso de un percance como accidentes, invalidez, jubilación o desempleo. El Estado resuelve el problema de la seguridad social por medio de los subsidios u otras ayudas económicas.

V. Empleo.

El empleo es la utilización de un individuo por parte de Instituciones o Empresas para obtener su trabajo a cambio de un salario; este debe ser digno y honesto para que sea una garantía. La obligación del Estado es generar fuentes de empleo para garantizar la estabilidad económica de los individuos y a la par de sus familias.

VI. Desarrollo Social.

El Desarrollo Social es el rubro de la política social que abarca el combate a la pobreza y extrema pobreza mediante el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad. El Estado es el encargado del desarrollo social de los individuos, y para ello busca fomentar actividades que le ayuden a tener un mejor nivel de vida.

1.2 Política Social en México.

1.2.1 La Política social durante el Estado Benefactor (1940-1982).¹¹

El Estado Benefactor¹² cubrió una de las etapas más importantes para el desarrollo del país tanto en lo económico, político y social, ya que en esta existió un periodo de crecimiento en el desarrollo estabilizador y una caída estrepitosa con el Presidente López Portillo.

Para la cuestión de la política social se reconocía la responsabilidad y el derecho del Estado, por ser el representante de la sociedad, y su intervención a través de la redistribución del ingreso, para subsanar y modificar las consecuencias del capitalismo imperante.¹³

En este sentido, la intervención del Estado fue fundamental para que el Estado Benefactor funcionara. La aplicación de políticas sociales como un medio para subsanar las carencias de las personas empezó a tomar fuerza a través de la creación de escuelas, hospitales, viviendas, y otras obras importantes; aunque se debe mencionar que estas políticas no alcanzaban a toda la sociedad como esperaba el Estado.

En el sexenio Cardenista (1934-1940), el impulso de las políticas sociales fue un tema trascendental; en cuestión de educación promovió la educación primaria rural e indígena; para la enseñanza media y superior creó el Consejo Nacional de Educación Superior e investigación Científica y el

¹¹ Para la realización de este tema se utilizó el libro de Zorrilla Arena, Santiago, “50Años de Política Social en México”, Ed. Limusa, México, 1988.

¹² Comprendido como el periodo de 1940 a 1982 en el cual se abarcan los modelos de sustitución de importaciones, desarrollo estabilizador, desarrollo compartido y la petrolización de la economía.

¹³ Cordera Campos, y Cabrera Adame, Op. Cit p. 159.

Instituto Politécnico Nacional (IPN) en 1937 con la finalidad de impulsar la enseñanza superior y técnica.

Para la cuestión de salud y seguridad social, el Gobierno de Cárdenas expandió la obligación del Estado, que sólo tenía acciones dirigidas a campañas de prevención de epidemias. Entre los aspectos más relevantes del plan sexenal para la salud se pueden señalar:¹⁴

1. La expansión de leyes que fijaran principios de higiene en el problema de alimentación;
2. La fundación de un instituto, dependiente del Departamento de Salubridad, para atender el amplio desarrollo de las enfermedades tropicales en la zona sureste del país;
3. El tratamiento de enfermedades peligrosas como la lepra y la tuberculosis; y
4. La protección de la vida y la salud de los trabajadores del campo y la ciudad mediante la legislación correspondiente.

Manuel Ávila Camacho (1940-1946), aplicó una política social parecida a la de Cárdenas, aunque la diferencia radicaba en que éste no aplicó las tendencias socialistas de su antecesor. Entre las acciones más destacadas del periodo encontramos la creación de una Comisión de Fomento de la Iniciativa Privada que buscaba la impartición de la educación primaria por medio tanto del Estado, como de particulares. Las consecuencias sociales de la aplicación del enfoque educativo durante la administración de Ávila Camacho fueron las siguientes:¹⁵

¹⁴ Zorrilla Arena, Santiago, Op. Cit. p. 87.

¹⁵ González Beciez, David, "La educación mexicana a partir del periodo de unidad mexicana; antología: escuela y comunidad", Universidad Pedagógica Nacional, México, 1985, pp. 61 y 62.

1. Las tareas educativas se vieron íntimamente vinculadas al modelo económico del país.
2. La matrícula escolar se expandió desigualmente.
3. El modelo educativo de la escuela mexicana de las décadas de los veinte y los treinta dejan de operar como tal.
4. Se consolidó una gran burocracia educativa.

Para lograr un buen desempeño dentro de la salud y la seguridad social se siguieron algunas estrategias para la salud como¹⁶: políticas de abasto de agua potable, control sanitario de puertos, fomento del consumo adecuado de alimentos, vacunación obligatoria, lucha contra pospadecimientos infecciosos, impulso en la campaña contra el paludismo, programas habitacionales, campaña contra la tuberculosis, represión a los traficantes de drogas, impulso a la educación higiénica, creación de brigadas sanitarias, entre otras.

El periodo de Miguel Alemán Valdés (1946-1952), buscó una política social basada en la industrialización y modernización del país mediante acciones del Estado como la creación de Ciudad Universitaria, la Escuela Nacional de Maestros y fortalecimiento del sistema educativo. Además se tomó el modelo de la llamada “Escuela Unificada” que había resultado de la Segunda Guerra Mundial. Esta escuela pretendía en pocas palabras, facilitar el acceso a la enseñanza media y superior, sin distinciones económicas o sociales.¹⁷

Para la cuestión salud y seguridad social, las actividades realizadas por la Secretaría de Salubridad y Asistencia, se concretaron a dar continuidad a las acciones emprendidas por el Gobierno anterior, pero sin mayor énfasis debido a que la política económica de Miguel Alemán sentó las bases para la

¹⁶ Zorrilla Arena, Op. Cit, p. 108.

¹⁷ Zorrilla Arena, Op. Cit, p. 125.

construcción de grandes obras públicas ocasionando el atraso de las políticas de bienestar social y la lentitud del crecimiento de la seguridad social.¹⁸

Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), encomendó a la Secretaría de Salubridad y Asistencia generalizar los beneficios de la salud y la asistencia pública a todos los niños que hayan sido víctimas del abandono, la desnutrición y la incompreensión humana. Apegado a éstos principios, se llevaron a cabo jornadas de protección a la infancia.¹⁹

Además Ruiz Cortines se encargó de llevar una política social similar a la de sus antecesores con la creación de escuelas con el objetivo de que el mayor número de niños estudiaran la primaria, además de impulsar la salud para los pobladores de las zonas rurales. Esta administración también se caracterizó por preocuparse por el abasto popular que se reflejó en la creación de CEMISA que es el antecesor de la CONASUPO, así como la fundación del Instituto Mexicano de la Vivienda.²⁰

El Presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), vivió el despegue del crecimiento del país, y por ello introdujo planes de estudio para fomentar la educación como un eje importante de su política social; en su mandato se crearon los libros de texto gratuitos, se establecieron los CECATIS que eran los Centros de Capacitación para el Trabajo.²¹

Este sexenio es uno de los que más aporta a la política social, ya que se creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) como una forma de apoyar a las personas con menos recursos; además en este

¹⁸ Zorrilla, Arena, Op. Cit., p. 130.

¹⁹ Zorrilla, Arena, Op. Cit., p. 150.

²⁰ Krauze, Enrique, "El Sexenio de Ruiz Cortines" en México Siglo XX, Ed. Clio, México, 1999 p. 57.

²¹ Zorrilla Arena, Op. Cit., p. 159.

periodo se fundó una de las Instituciones más importantes de salud pública para los trabajadores del Estado: el ISSSTE.

Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), fue el último Presidente que estuvo bajo la sombra del desarrollo estabilizador; y por lo tanto la orientación de la política social se presentó de manera análoga a la de sus predecesores. Dentro de los aspectos más importantes dentro de la política social en cuestión de salud del Gobierno de Díaz Ordaz destacan:²²

1. El incremento en la eficiencia de los servicios médicos.
2. La intensificación de programas de control y erradicación de padecimientos frecuentes.
3. La ampliación de los servicios de saneamiento físico.
4. La incorporación de los trabajadores urbanos a los beneficios de la seguridad social, así como la posibilidad de hacer llegar a los campesinos dichos beneficios.

Por otra parte, en cuestión de educación se trató de orientar el sistema educativo hacia el trabajo; y para ello se introdujo en el nivel primario el método pedagógico conocido como “Aprender haciendo”. Otra de las modificaciones presentadas en este periodo fue la de unificar los planes de estudio de las preparatorias técnicas y las de carácter académico.²³

En el periodo de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), las cosas habían cambiado debido a la crisis política, económica y social que vivió el país tras el final del desarrollo estabilizador. El nuevo modelo económico llamado desarrollo compartido fracasó y por lo tanto las políticas sociales de Echeverría no fueron más relevantes que las de los Presidentes anteriores.

²² Zorrilla, Arena, Op. Cit., p. 189.

²³ Zorrilla, Arena, Op. Cit., p. 180.

Pero quizá uno de los sexenios más complicados de la economía mexicana moderna fue sin duda el de José López Portillo (1976-1982) quien al descubrir yacimientos petroleros en el Golfo de México deshecho su plan de tres periodos bianuales para estabilizar al país de la crisis del modelo de Echeverría.

A pesar de ello, el Gobierno de López Portillo se encargó de llevar un gobierno populista gracias al auge petrolero implementando programas Quinquenales de Salud y Seguridad Social, así como el Programa Comunitario Rural que se encarga de adiestrar la planificación familiar²⁴, la creación del CONALEP, del Instituto Nacional para la Educación Adulta (INEA), el programa de alfabetización.

1.2.2 La Política Social durante el Modelo Neoliberal (1982- 2005).

La llegada del Modelo Neoliberal a México impulsado por Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, implicó una menor participación del Estado en la economía y una intervención en el ámbito del desarrollo social que por primera vez se le da una importancia mayúscula mediante la elaboración de los programas sociales.

Pero sin duda, el Presidente que marca un parteaguas dentro de la política social en México es Carlos Salinas de Gortari, el cual crea el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), generando así un nuevo papel del Estado y beneficiando a un número mayor de personas.

Aunque en algunos casos, la política social en México se ha utilizado como un promotor electoral, ya que el gasto en política social se incrementa en

²⁴ Zorrilla, Arena, Op. Cit., p. 229.

cuanto llegan las campañas electorales como una forma de ganar simpatizantes.

I. Miguel de la Madrid.

Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), no aplicó una política social sostenida debido a la crisis heredada por su antecesor, a pesar de ello implementó Programas de Salud, Educación y Asistencia Social que buscaban cumplir las metas impuestas por el gobierno entre las que se encontraban: El Programa Nacional de Salud que estableció como metas:²⁵

- Elevar el índice de esperanza de vida de 64 a 67 años.
- Reducir la tasa de mortalidad a 5.7%.
- Disminuir la tasa de mortalidad infantil.
- Reforzamiento de vacunas para prevenir enfermedades infecciosas en todo el país.

El Plan Nacional de Educación se propuso elevar la calidad educativa, fomentar la investigación, descentralizar la educación básica, hacer de la educación un proceso de participación, entre otros.²⁶

Pero tanto los problemas económicos como la transición del Estado Benefactor al Modelo Neoliberal detuvieron el avance de la política social y esto se reflejó en un gasto social contraído.

²⁵ Zorrilla, Arena, Op. Cit., p. 247.

²⁶ Varios Autores y Colaboradores, "El sistema educativo Nacional", Enciclopedia de México, México, 1985.

II. Carlos Salinas de Gortari.

El Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) es quien se benefició de los resultados de la transición hecha por su antecesor y con ello logró otorgarle una nueva tarea al Estado que implicaría la aplicación de una política social más allá de los sexenios anteriores.

Las propuestas del Programa Solidaridad se consideraron un eje del desarrollo social encargado de combatir las necesidades de la sociedad y erradicar la pobreza en México. Este Programa Nacional de Solidaridad tiene como principios básicos:²⁷

- Respeto a la voluntad de individuos y comunidades.
- Participación plena de las comunidades.
- Corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad.
- Bienestar social.
- Desarrollo Regional.
- Ayuda a grupos indígenas.

Por primera vez en la historia moderna se buscó el combate a la pobreza mediante un Programa de Desarrollo Social de manera coherente y organizada. Con la aplicación de este Programa, la política social se vuelve un elemento de apoyo a la población, es decir, resalta la corresponsabilidad de personas y sectores de la consecución cabal del bienestar.²⁸

²⁷ Casasola Gudiño, Noemí, “Situación Nacional Contemporánea”, ENTS, UNAM, México, 2000, p. 80.

²⁸ Valencia Lomelí, “A Dos Años de la Política Social de Zedillo”, Ed. Amaroma, México, 1997, p. 167.

III. Ernesto Zedillo.

El Gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), siguió los pasos de su antecesor y aplicó el Programa Progresá que tenía las siguientes características:²⁹

- I. Propósito: apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar y que así mismo, se pone a llevar a cabo de oportunidades de educación, salud y alimentación como aspectos básicos para este fin.
- II. Mecanismos: apoyo educativo para facilitar que niños y jóvenes culminen su educación básica; atención básica a la salud de toda la población y; apoyo afectivo a las familias para atender sus necesidades nutricionales.

Entre las principales estrategias de la política de superación de la pobreza extrema está la descentralización mediante la cual se aplicaron programas en Estados como Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla y Guerrero. Para ello se realizaron acciones coordinadas con el fin de incrementar las capacidades individuales y colectivas en tres ejes: salud, alimentación y educación.³⁰

Como ya se mencionó, el Sexenio del Presidente Zedillo en general, presentó un seguimiento de su antecesor en cuestión de política social. La población beneficiada: menores de 5 años y sus madres, teniendo cuatro ámbitos de acción que son el otorgamiento de paquete básico; la detección de problemas de salud en familias y grupos de riesgo; el reforzamiento alimentario-nutricional a menores mujeres embarazadas, en período de

²⁹ Ver Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 de Ernesto Zedillo Ponce de León.

³⁰ Véase “La Jornada” del 2 de Septiembre de 1996, México, p. 12.

lactancia, desnutridos y, la educación y promoción de la salud con énfasis en el uso de los servicios, así como la participación social.

1.3. Gasto Público.

1.3.1 Definición.

El gasto público es el principal elemento de apoyo a la política social, es por ello que para poder entender mejor la política social es necesario definir qué es gasto. El gasto es el instrumento que utiliza cualquier institución o entidad, ya sea pública o privada para adquirir bienes y servicios y así optimizar su desempeño.

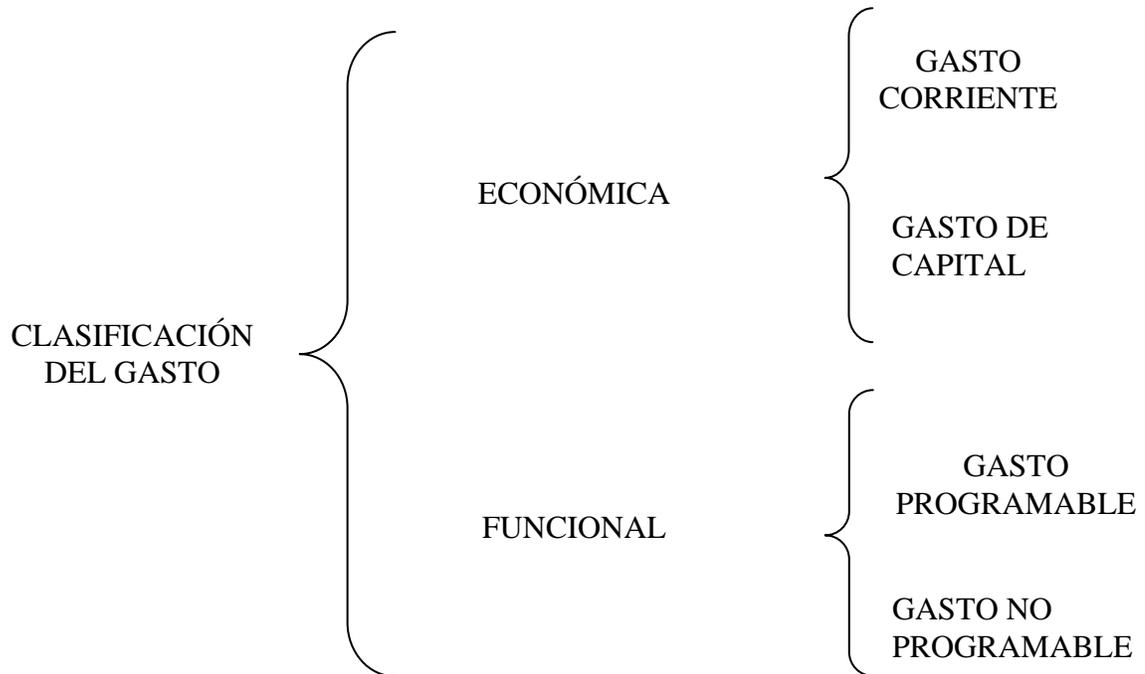
Entonces podemos definir al gasto público como el valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo de tiempo³¹, y este gasto es asignado por el Gobierno a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en su Presupuesto de Egresos calculado cada año.

Para llegar al ejercicio del gasto público se deben abarcar dos etapas: la primera es la preoperativa, en la cual se identifican las actividades en las que el Estado realizará el gasto; y la operativa que es el ejercicio del mismo en las acciones ya definidas.

³¹ Definición de Ayala Espino, José, “Economía del Sector Público Mexicano”, Facultad de Economía, UNAM, México, 2001, p. 141.

1.3.2 Clasificación.

El gasto como tal, es un elemento de vital importancia para el desarrollo de la economía; es por ello que la Administración Pública Federal considera la siguiente clasificación:



El Gasto Corriente es el gasto que realiza el Estado para cubrir sus propias necesidades, es decir, lo utiliza para darle financiamiento y administración a sus dependencias como Justicia, Marina o Defensa Nacional.

Por otra parte, el Gasto de Capital es el gasto del Sector Público para cubrir algunas actividades de carácter social que a su vez fomentará la inversión de la iniciativa privada. Un ejemplo de este son las carreteras, la energía, la agricultura y la industria.

Gasto Programable es el conjunto de erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y

entidades del Gobierno Federal entre las cuales se considera a los Poderes de la Unión, los Órganos Autónomos, la Administración Pública Central, y las entidades de la Administración Pública Paraestatal sujetas a control presupuestario directo, consignadas en programas específicos para su mejor control y evaluación.

Finalmente, el Gasto No Programable agrupa las erogaciones que no corresponden a la provisión de bienes y servicios públicos a la población (el programable) y que se ajustan automáticamente conforme a las fluctuaciones que se presentan durante el ejercicio fiscal como deuda pública; participaciones a entidades federativas y municipios; saneamiento financiero; adeudos de ejercicios fiscales anteriores; Adefas, entre otros..

Aunque es importante mencionar que no existe sólo esa clasificación del gasto y a la par sólo esos conceptos. Existen varios autores como José Ayala Espino³² que enuncia los siguientes:

1. Gasto no exhaustivo: Son los gastos que no tienen alguna remuneración, tales como los subsidios del Estado a algunas dependencias para mejorar sus condiciones de vida; por ejemplo, los desayunos escolares que son un gasto para el gobierno que no le genera un beneficio, pero ayuda de manera importante a muchos de los estudiantes en su alimentación.

2. Gasto deficitario: Cuando una entidad gasta más de lo que tiene se le llama déficit, por lo que este gasto es emitido por deuda pública, ya sea exterior o interior.

3. Gasto Programable: Es el gasto que abarca a la actividad económica y social de un país

³² Ver a Ayala Espino, José, Op. Cit., pp.154-157.

4. Gasto público productivo: es el gasto que es autoliquidable, ya que tiene que ver con los procesos productivos.

5. Gasto público improductivo: es cuando el gasto mediante las actividades dedicadas a los medios de producción es ineficiente.

6. Gasto social: es aquel que se destina para el financiamiento de los servicios sociales que se le brindan a la sociedad para el combate de la pobreza como educación, salud, vivienda, seguridad social, entre otros.

En la actualidad es posible afirmar que el instrumento principal de la política social lo constituye el gasto público destinado a cubrir las necesidades básicas de los grupos más vulnerables de la sociedad. Gracias a éste gasto es posible garantizar a la mayoría de la población la satisfacción de elementos mínimos de bienestar a través de diversos mecanismos distributivos y de la provisión de servicios sociales básicos como salud, educación, alimentación, empleo y desarrollo social.³³

El gasto social por lo tanto constituye la más importante asignación de recursos por parte del Estado para proveer de bienes y servicios básicos a la población de menores recursos.³⁴

1.3.3 Finalidades.

³³ Ver la Tesis de Mohedano Cruz, Ademir, "Gasto Social y combate a la pobreza. El caso particular de Oaxaca en el periodo 2000-2003", México, p. 29.

³⁴ Mohedano Cruz, Ademir, Ibidem.

El gasto público al ser una herramienta trascendental del Estado para el desarrollo económico cumple con tres finalidades muy importantes que son:

- I. Buscar el desarrollo económico; lo hace a través de las contribuciones a dependencias gubernamentales u organismos descentralizados para que agilicen el desarrollo de la economía;
- II. Dar seguridad y protección social; por medio de la creación de políticas sociales que ayuden a mejorar las condiciones de vida de la sociedad; y
- III. Mejorar la calidad de vida de la población; a través de obras de infraestructura como carreteras y puentes, centros deportivos, parques, etc.

1.3.4 Fuentes.

Para poder ejercer el gasto público, se necesitan fuentes de donde obtener los ingresos para así planear como se repartirá el gasto. Las principales fuentes de ingresos del gasto público, según la Ley de Ingresos de la Federación; son:

I. Impuestos.

Son las contribuciones que hacen las personas físicas y las personas morales con un fin específico; estos pueden ser directos (el sujeto paga directamente a la SHCP), indirectos (el sujeto lo paga a un intermediario, y este lo canaliza a la SHCP). Los principales impuestos existentes en nuestro país son:

- Impuesto Sobre la Renta
- Impuesto al Activo

- Impuesto Especial sobre Productos y Servicios
- Impuesto al Valor Agregado
- Impuesto sobre Automóviles Nuevos
- Impuesto Sobre Tenencia de Vehículos
- Impuestos a las Exportaciones
- Impuestos a las Importaciones
- Impuestos al Comercio Exterior

II. Derechos.

Son los pagos por conceptos de servicios que presta el Estado por medio de sus Secretarías como trámites gubernamentales o pasaportes.

III. Productos.

Son aquellos que se realizan por el aprovechamiento de bienes no sujetos al régimen público (derechos), tales como la enajenación de bienes inmuebles, el arrendamiento de las tierras y las construcciones, entre otros.

IV. Aprovechamientos.

Son los que están relacionados con el pago de multas, reintegros y decomisos del Fisco Federal entre otros.

V. Ingresos de Organismos y Empresas.

Estos provienen de los Organismos más importantes de nuestro país como la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social, Luz y Fuerza del Centro, Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado y Petróleos Mexicanos.

VI. Aportaciones a la Seguridad Social.

Son las contribuciones que se realizan por medio del descuento a los trabajadores y patrones de su sueldo para el mantenimiento y operación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

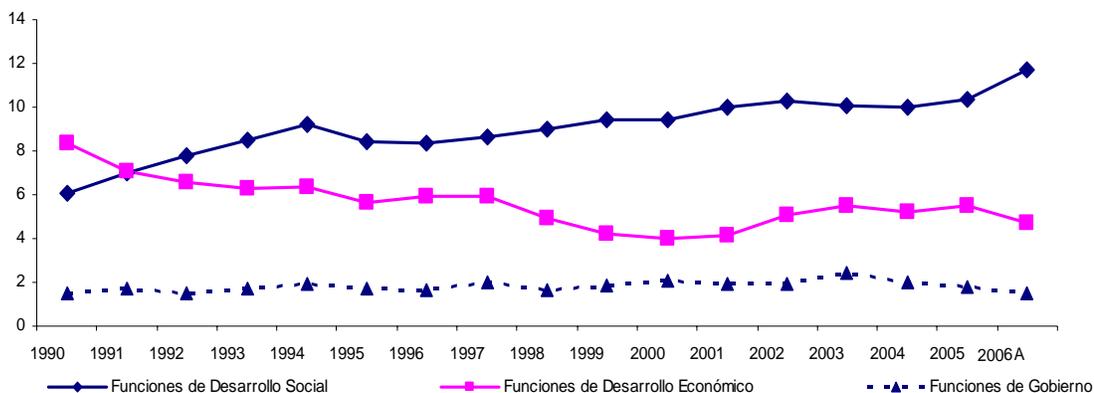
VII. Ingresos derivados del Financiamiento.

Es el ingreso que se obtiene por medio del endeudamiento, ya sea público o privado.

1.3.5 Participación del Gasto Público en el PIB de México.

El gasto público en México según el Presupuesto de Egresos de la Federación se divide en: Gasto como Funciones de Desarrollo Social, que abarca todo lo referido al gasto social; en Funciones de Desarrollo Económico, que incluye el desarrollo de las actividades económicas (sector primario, secundario y servicios); y por último los Gastos Gubernamentales, que contiene todo lo relacionado con el gasto de las Instituciones y Secretarías de Estado.

Gráfica 5
Participación en el PIB del Gasto Programable del Sector Público Presupuestario
en Clasificación Funcional, 1990-2006
(Porcentajes)



Nota: De 1990-2002 las Funciones de Desarrollo Económico se denominaban Funciones Productivas y las Funciones de Gobierno se denominaban Funciones de Gestión Gubernamental.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con cifras de la Cuenta de la Hacienda Pública de la Federación, 1980-2005 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2006. SHCP:

En la gráfica anterior podemos apreciar como se distribuyó el gasto como porcentaje del PIB en cada uno de los rubros que se mencionaron de 1990 hasta nuestro periodo de estudio; en general encontramos que a partir de los años noventa el gasto hacia el desarrollo económico disminuyó en relación con el gasto para desarrollo social y de ahí en adelante se han mantenido en esa tendencia, debido al nuevo papel del Estado dentro de la economía y la creciente responsabilidad del Estado con la sociedad.

1.4 Gasto Social.

1.4.1 Definición.

El Gasto Social es la parte del Gasto Público destinada a financiar las actividades relacionadas con la provisión de servicios sociales básicos para

la población.³⁵ Es por ello que una de las principales metas de todos los Gobiernos es el combate a la pobreza, y el gasto social es el instrumento de las políticas sociales que se encarga de destinar los recursos para erradicar este problema.

1.4.2 Historia del Gasto Social en México.³⁶

Después de 1929 la figura de Keynes es importante, ya que es uno de los impulsores de una política de participación del Estado en la economía; pero es hasta finales de los años cuarenta cuando este entiende su papel como tal. Con el Presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946), se le dio vital importancia a la industrialización en México: se destinó 59% a comunicaciones y transportes, 17% en fomento agropecuario, el sector industrial absorbió el 11%, representando en conjunto el 87% de la inversión total; a bienestar social sólo se le destinó el 11.4 por ciento.

El sexenio de Miguel Alemán Valdés (1946-1952), se caracterizó por tener una política de impulsar el sector industrial, aunque también se le dio bastante relevancia a la inversión pública creando obras de infraestructura como Ciudad Universitaria, el viaducto Miguel Alemán, entre otras. A la inversión social no se apoyó tanto como la administración anterior, pues apenas llegó a un 13.6%, siendo lo más relevante la importancia que se le destinó a la educación pública y a la salud.

Con Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), se trató de estabilizar la inflación a través de la imposición de un plan que establecería un equilibrio dentro de las variaciones macroeconómicas. Con respecto al gasto social, hubo un crecimiento considerable del 62% del sector salud con acciones como la

³⁵ Definición de Ayala Espino, José, Op. Cit.

³⁶ Para datos de este tema véase a Cabrera Adame, y Cordera Campos, Op. Cit.

creación del Centro Médico y el Hospital La Raza; mientras que servicios como la educación siguieron las tendencias a la alza en un 16% por ciento con la creación del Consejo Nacional Técnico de la Educación. Por su parte, la inversión al bienestar social en promedio sólo creció hasta 13.8, manteniendo el promedio de la administración anterior.³⁷

En el Gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964), se fomentó una política industrial como pilar del crecimiento, provocando la disminución de la inflación y una estabilidad entre el peso y el dólar. También hubo un avance significativo en la cuestión de salud, ya que con la fundación del ISSSTE que trabajando en conjunto con el IMSS serían los promotores de la salud pública. Por su parte, el gasto social creció hasta 21.6%, es decir más de ocho puntos porcentuales más que Ruiz Cortines.

La administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), presentó un incremento en salud, educación y vivienda, debido a que el modelo de crecimiento económico se encontraba en auge con una economía estable hasta 1970. En este sexenio la inversión social se destinó para servicios urbanos en 53%, en salud 16%, educación 21% y vivienda 9%. Así mismo se destaca la recuperación de la inversión educativa y la disminución en el gasto social que siguió creciendo hasta un 24%.³⁸

Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), tuvo un crecimiento del gasto social que llegó hasta 26.7 por ciento, debido a que en el rubro de salud se creó el programa IMSS-COPLAMAR, que dotó de seguridad social a amplios sectores de habitantes de las zonas urbanas y rurales. También se aprobaron modificaciones a la ley del Seguro Social con el fin de ampliar la cobertura que este ofrecía. En cuestión de vivienda, se creó el INFONAVIT

³⁷ Cabrera Adame, y Cordera Campos, Op. Cit, p. 219.

³⁸ Cabrera, Adame, y Cordera, Campos, Op. Cit, p. 221.

con el objetivo de financiar la vivienda a muchas personas que carecían de ella.

El periodo de José López Portillo (1976-1982), no dió grandes frutos al gasto social que decreció para ubicarse en 25.81% a pesar de haber contado con precios tan altos del petróleo. Lo que podemos apreciar es que el gasto para el desarrollo social es de un punto porcentual menor al del sexenio anterior; pero la mala administración de la abundancia propició que se diera una crisis muy profunda de la cual todavía tenemos secuelas.

Consecuencia de esta última administración y de los malos manejos de la economía, en la década de los ochenta el Estado entró en una crisis importante, por lo que se comenzó a dar la transformación del Estado. Este problema ocasionó a la par una disminución del gasto social debido a que el Gobierno trataba de sanear otros problemas que tenía (como la deuda externa, la inflación, etc.); hasta que se da el proceso en el cual el Estado releva su participación en la economía al sector privado.

Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se enfrentó a este reto con pocas herramientas y muchos problemas: inestabilidad económica, una política cambiaria inestable y desastres naturales como el terremoto de 1985. Todos estos problemas provocaron que el gasto social se redujera casi nueve por ciento para ubicarse apenas en 16.28%.

Con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se consolida la transición del Estado Benefactor al Modelo Neoliberal, por lo que el Presidente comienza a trabajar en el papel que le compete ahora al Gobierno: procurar de servicios sociales a la población, a través de la creación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que fue un motor importante del desarrollo social orientado a satisfacer necesidades como agua potable, electricidad, drenaje,

vivienda, desarrollo social, educación y salud. Gracias a esto el gasto social se ubicó en 30%, siendo así uno de los índices más altos en la historia moderna para gasto en desarrollo social.

Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), siguió la política social de su antecesor, y esta vez sólo le reformó algunos puntos y para crear el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). A pesar de tener como primera tarea la crisis de 1995 el Presidente logró incrementar el gasto social con respecto a la anterior administración llegando a 39 puntos porcentuales. También se creó el Acuerdo Nacional Sobre Educación para coordinar la cobertura en materia educativa y así disminuir el analfabetismo e incrementar el número de alumnos en las escuelas públicas.

En cuestión de salud, se impulsó una reforma dentro del Sistema Nacional de Salud para facilitar el sistema de salud para niños, adultos, jóvenes y adultos mayores.

Gráfica 1.1

México. Gasto en Desarrollo Social como porcentaje del Gasto Total para el periodo 1940-2000 (a precios corrientes)³



Fuente: Elaboración Propia datos tomados de Cabrera Adame y Cordera Campos, Op. Cit.

Como podemos apreciar en la gráfica 1.1 el gasto social en México durante los últimos sesenta años ha generado un crecimiento paulatino en la década de los cuarenta; en los cincuenta se aprecia un incremento pronunciado del gasto social debido al modelo económico aplicado (Desarrollo Estabilizador); este crecimiento se prolongó hasta los años setentas en donde decrece hasta desplomarse en 1982 con Miguel de la Madrid. En los noventas gracias al modelo Neoliberal, el gasto en desarrollo social crece de forma importante hasta formar parte fundamental de la economía.

1.4.3 Gasto Social en el Periodo 2000-2005.

El gasto social para el periodo del Presidente Fox se ha comportado de manera ascendente durante estos cinco años, principalmente en 2005, debido a la cercanía de las elecciones Presidenciales, que es cuando los Gobiernos utilizan más recursos hacia el desarrollo social.

Cuadro 1.1

México: Gasto Programable del Sector Presupuestario en Clasificación Funcional para el Desarrollo Social 2000-2005 (Millones de pesos a precios constantes de 2003)

Año	Salud	Educación	Seguridad Social	Abasto y Asistencia Social	Desarrollo Regional y Urbano	Empleo	TOTAL
2000	122,041.60	207,006.40	123,398.00	10,823.20	53,278.50	2,692.20	519,239.90
2001	135,483.30	235,127.20	128,913.80	12,766.10	65,561.60	2,650.00	580,502.00
2002	132,878.70	259,588.90	159,980.90	14,582.80	73,112.40	2,486.00	642,629.70
2003	174,462.10	268,871.00	145,527.60	17,231.40	85,299.60	2,459.90	693,851.60
2004	185,531.50	290,820.40	169,128.20	20,166.60	107,471.50	2,399.30	775,517.50
2005	223,536.20	320,872.60	176,410.20	25,401.60	112,136.70	2,657.00	861,014.30

Fuente: Elaboración propia. Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox 2005,

El cuadro 1.1 nos muestra que el Gobierno Foxista destinó más recursos hacia la educación debido a la creación de nuevas escuelas y el mejoramiento de las mismas; por otro lado la salud jugó un papel importante

gracias a la implementación del Seguro Popular y de otros mecanismos de prevención de enfermedades; así mismo la Seguridad Social, que incluye a los servicios para los individuos en caso de un percance (jubilación, desempleo), así como la seguridad pública, tuvieron el tercer lugar en importancia del gasto social en este periodo.

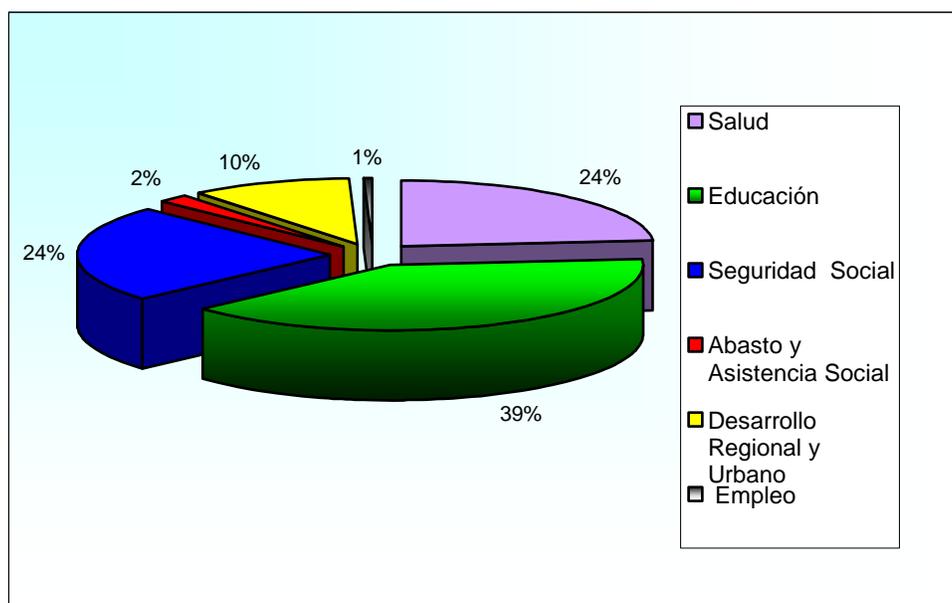
1.4.4 Análisis del Gasto Social en el periodo 2000-2005.

I. Año 2000.

El gasto social para 2000 es claro en las tendencias que se mencionaron: por un lado, el gasto en educación se convirtió en la prioridad al tener el 39% del presupuesto, mientras que la seguridad social y la salud compartieron el segundo lugar de recursos con el 24%. Para el empleo y la Asistencia Social sólo se les destinó el 1% y el 2% respectivamente, tal y como apreciamos en la gráfica 1.2.

Gráfica 1.2

México. Porcentaje de Gasto Programable para el Desarrollo Social en el año 2000.

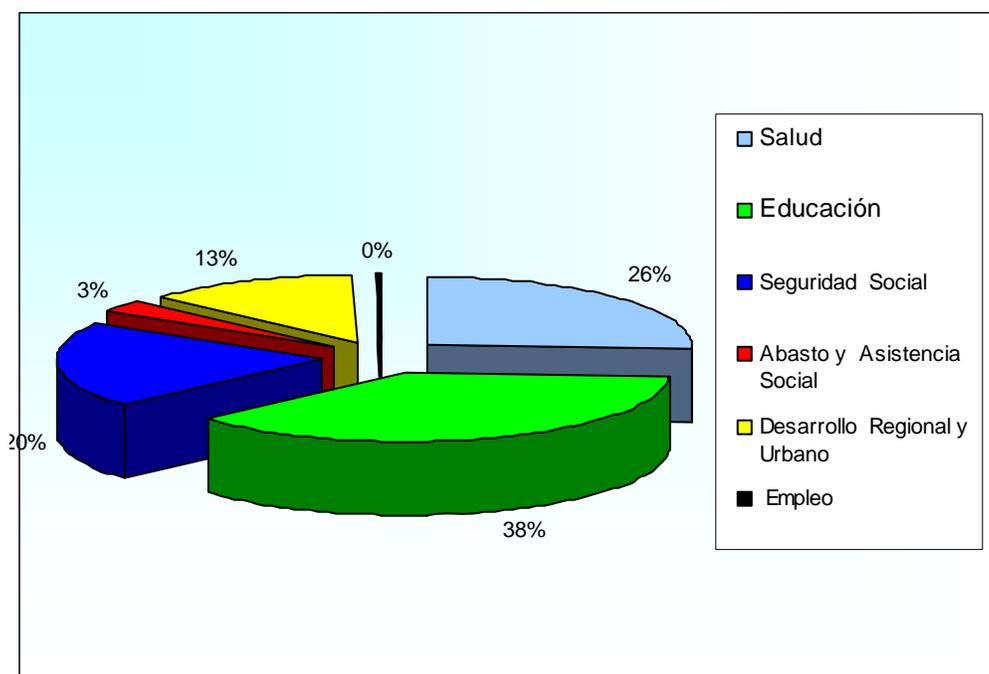


II. Año 2005.

Para 2005, la gráfica 1.3 muestra que hay un incremento en todos los rubros a excepción de empleo, ello debido al incremento del gasto social que es utilizado como una forma de proselitismo político para el partido político que se encuentra en el poder. El gasto en salud se incrementa en dos por ciento y la educación crece en uno por ciento. Por otro lado, los sectores de desarrollo regional y seguridad social destacan por lo que estos representan en épocas electorales.

Gráfica 1.3

México. Porcentaje de Gasto Programable para el Desarrollo Social en el año 2005.



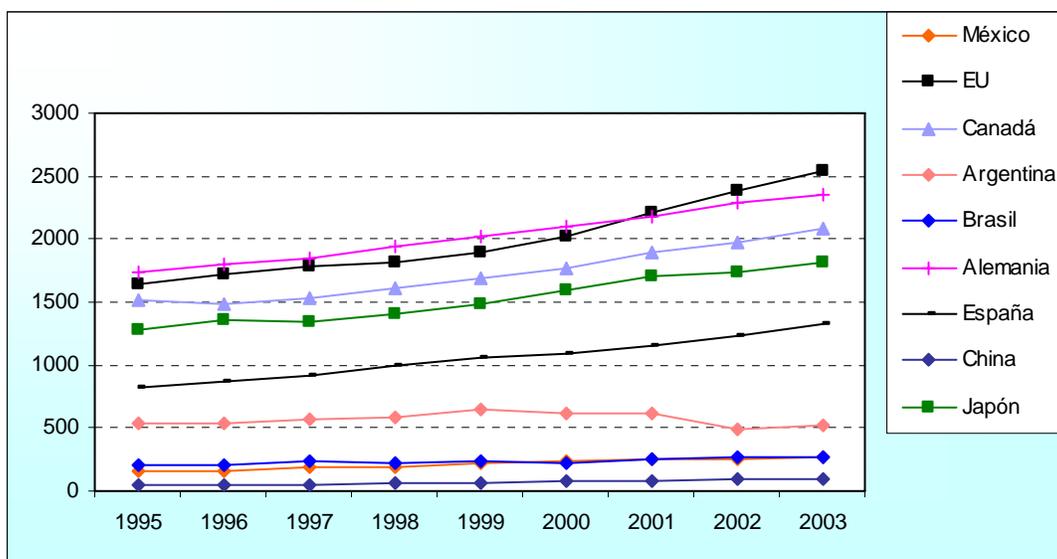
1.4.5 Comparación del Gasto Social con otros países: el caso de la salud.

El Gasto Social es manejado de diferente manera en los países de América Latina, Europa y Asia; a pesar de ello, los países con mayor desarrollo entienden que el modelo neoliberal coloca al Estado como el impulsor de las políticas sociales, mientras que en América Latina no se ha podido llevar a cabo estas políticas de gasto social como un pilar del crecimiento económico y del desarrollo social.

En este caso, sólo tomaremos el ejemplo de cómo distribuye el gasto social algunos países del mundo en materia de salud; con estas gráficas se podrá ilustrar que tanto los países europeos como Estados Unidos tienen mayor presencia dentro estos rubros que los países en vías de desarrollo como México.

Gráfica 1.4

México. Gasto Per-cápita en salud 1995-2003 en Dólares.



Fuente: Elaboración propia. Centro de Estudios para las finanzas Públicas, con cifras de la UNESCO.

En la gráfica 1.4 podemos apreciar como los países europeos destinan mayor gasto por habitante en cuestión de salud, mientras que América Latina, incluido México destinan un gasto por debajo de los doscientos dólares anuales. Mientras tanto otro país desarrollado como Japón, también está fortalecido en este rubro; y este es sólo un ejemplo del peso que tiene en otros países el gasto social y de la falta de políticas que regulen la correcta utilización de los recursos en la economía.

CAPÍTULO II.

“La Evolución de la Pobreza en México”

2.1. ¿Qué es Pobreza?

2.1.1 Definiciones de pobreza.

El concepto de pobreza no puede plantearse fuera del contexto de una filosofía social que teorice sobre la naturaleza de las necesidades del ser humano, y la importancia de ciertas carencias. A partir de que los contextos filosóficos y teóricos son diversos, incluso restringiéndose a uno de éstos, las implicaciones para la medición de la pobreza son diversas. Entender la pobreza como carencia de alimentos, por ejemplo, no necesariamente define la importancia de los bienes que proporcionan nutrición, ni lo que constituye la suficiencia de alimentos, o los posibles alimentos dignos de ser considerados como básicos.¹

La pobreza es una realidad inaceptable para cualquier sociedad, ya que vulnera las bases constitutivas de la vida humana y representa la pérdida del potencial de existir y actuar de las personas. Económicamente, en tanto que la pobreza está asociada a la carencia de recursos que reduce las libertades más elementales de los individuos, es sin duda un problema de considerable gravedad. Por ello, y aun teniendo en cuenta la variedad de cálculos posibles sobre su magnitud, requiere ser considerada como un asunto de atención prioritaria en cualquier sociedad. A continuación presentaré algunos enfoques sobre la pobreza.

¹ Ver Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en “Medición de la Pobreza, variantes metodológicas y estimación preeliminar”, México, 2002, p. 14.

I. Enfoque biológico.

Seebom Rowntree, definió a las familias en situación de pobreza primaria como aquellas “cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física”.²

II. Enfoque de privación relativa.

Peter Townsend, sostiene que “es posible definir el estilo de vida generalmente compartido o aprobado en cada sociedad y evaluar si... hay un punto en la escala de la distribución de recursos por debajo del cual las familias encuentran dificultades crecientes para compartir las costumbres, actividades y fiestas que conforman ese estilo de vida”.³

III. Enfoque del juicio de valor:

Para Mollie Orshansky, “la pobreza, como la belleza, está en el ojo de quien la percibe”, mientras que para Eric Hobsbawm, la pobreza “se define siempre de acuerdo con las convenciones de la sociedad donde ella se presente”.

IV. Enfoque político.

Si la sociedad piensa que no debe permitir que las personas mueran de hambre o de frío, entonces definiría la pobreza como la falta de comida y techo necesario para conservar la vida. [...] En cualquier momento, una definición de política refleja un equilibrio entre las posibilidades y los deseos

² Sen, Amartya K, “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, en Comercio Exterior, Vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992, pp. 311.

³ Sen, Amartya K., Ibidem.

de una comunidad. En sociedades donde los ingresos son bajos, la comunidad difícilmente puede comprometerse más allá de la supervivencia física. Otras sociedades, más capaces de apoyar a sus ciudadanos dependientes, empiezan a considerar los efectos que el pauperismo tendrá, tanto sobre los pobres como sobre los que no lo son.⁴

En los últimos años se ha realizado una combinación de definiciones que permite concebir a la pobreza como una privación multidimensional, dentro de la cual el impedimento para conseguir o hacerse de ciertos activos, ingresos, bienes de consumo, y otros satisfactores, da la pauta para reconocer a los pobres. Los elementos posibles para reconocer a quien es pobre pueden multiplicarse de forma indefinida, agregando cuestiones como la inferioridad social, aislamiento o relaciones de poder desfavorables, lo que eleva la complejidad de la definición de pobreza.⁵

V. Banco mundial.

Según el Banco Mundial la pobreza es la imposibilidad que representa para un segmento de la población alcanzar un nivel de vida mínimo y considera a los pobres como aquellos cuyos ingresos son menores a una cierta línea de pobreza, medido a través del método del ingreso.

VI. CEPAL.

La CEPAL define como pobre a quien gana menos de 120 dólares por mes en las zonas urbanas y menos de 78 dólares por mes en las rurales.

⁴ Sen, Amartya K., *Ibidem*.

⁵ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, “Medición de la Pobreza, Variantes Metodológicas y Estimación Preeliminar”, *Op. Cit.*, p.18.

2.1.2 Clasificación de la Pobreza.

I. Tipos de Pobreza.⁶

Pobreza alimentaria.

Es la población que cuenta con un ingreso insuficiente como para proveerse una dieta que satisfaga los requerimientos nutricionales mínimos para la supervivencia. A precios del año 2004, el ingreso mensual de referencia para cubrir estos requerimientos es de \$739.6 y \$548.17 pesos por persona para zonas urbanas y rurales, respectivamente.

Pobreza de capacidades.

Se refiere a la población que tiene un ingreso suficiente como para satisfacer sus necesidades de alimentación, pero no cuentan con la capacidad de invertir en transporte, vivienda, vestido y calzado. A precios del año 2004, el ingreso mensual de referencia para cubrir los requerimientos alimentarios, de educación y de salud es de \$909.71 y \$651.77 pesos por persona para zonas urbanas y rurales, respectivamente.

Pobreza de patrimonio.

Es la población con un ingreso suficiente como para satisfacer sus necesidades de alimentación, educación y salud, pero no con la capacidad económica para invertir en transporte, vivienda, vestido y calzado. A precios del año 2004, el ingreso mensual de referencia para cubrir estos

⁶ Ver a Székely Pardo, Miguel, “Lo que dicen los Pobres”, Cuadernos de Desarrollo Humano, SEDESOL 2005, p. 11.

requerimientos, incluyendo los alimentarios, de educación y de salud es de \$1,487.34 y \$1000.4 pesos por persona para zonas urbanas y rurales, respectivamente.

2.1.3 Causas que generan la pobreza.

Las personas que, por cualquier razón, tienen una capacidad muy por debajo de la media para ganar un salario, es probable que se encuentren en situación de pobreza. Históricamente, este grupo viene formado por personas mayores, discapacitados, madres solteras y miembros de algunas minorías. La falta de oportunidades educativas es otra fuente de pobreza, ya que una formación insuficiente conlleva menos oportunidades de empleo.

Gran parte de la pobreza en el mundo se debe a un bajo nivel de desarrollo económico. El desempleo generalizado puede crear pobreza incluso en los países más desarrollados. Lógicamente las fluctuaciones económicas menos graves, denominadas recesiones, causan un aumento menor del índice de pobreza.

Las razones por las que tantas personas no pueden satisfacer sus necesidades fundamentales son complejas. Al ser esencialmente de naturaleza política, económica, estructural y social, se refuerzan por la ausencia de voluntad política y por la inadecuación de las medidas que toman los poderes públicos, especialmente en lo que toca a la explotación de los recursos locales.

En el plano individual los seres están limitados por la imposibilidad de acceder a los recursos, al conocimiento o a las ocasiones de disfrutar de un modo de vida digno.

En el plano social, las causas principales son las desigualdades en el reparto de los recursos, de los servicios y del poder. Estas desigualdades a veces están institucionalizadas en forma de tierras, de capital, de infraestructuras, de mercados, de crédito, de enseñanza y de servicios de información o de asesoría. Lo mismo ocurre con los servicios sociales: educación, sanidad, agua potable e higiene pública.

2.1.4 Diferencia entre pobreza, desigualdad y marginación.

I. Marginación.

La marginación es un fenómeno estructural y multidimensional que tiene diversas formas de expresión, entre las que se incluyen la insuficiencia del ingreso, la falta de acceso a los conocimientos que brinda la educación y la carencia de una vivienda apropiada, entre otras.⁷

Por otro lado, también la marginación consiste en la separación efectiva de una persona, una comunidad, o un sector de la sociedad, respecto al trato social; el proceso puede mostrar diferentes grados y mecanismos, desde la indiferencia hasta la represión y reclusión geográfica, y con frecuencia trae aparejada la desconexión territorial. Su carácter definitorio, sin embargo, no es el aspecto geográfico, sino el aislamiento social.⁸

La discriminación marginal es un fenómeno vinculado con la estructura social, y está asociado con rezagos que se originan en patrones históricos y el desarrollo de un territorio determinado. Sus efectos implican repercusiones de tipo cultural, social, educacional, laboral, y económicas, entre otros. La pobreza puede ser un estado de la marginación y viceversa, aunque el hecho de que exista una, no necesariamente implica que exista la otra.

⁷ CONAPO, Índices de Marginación, México 2000, p. 85.

⁸ Ver a Cortes Osorno, Guadalupe, Op. Cit. p. 21.

II. Desigualdad.

La forma en que se distribuye el ingreso generado por un país no es igual entre todos sus habitantes, algunos tienen más ingreso que otros. Básicamente la distribución del ingreso depende de las fuentes de donde se obtienen tales ingresos, pero en última instancia se puede decir que la desigualdad radica en que unos poseen medios de producción y otros no.⁹

El término desigualdad se relaciona, casi de manera inmediata, con la inequidad existente en la distribución de la riqueza de un país, misma que tiene la característica de ser asimétrica y, en muchos casos, sumamente desproporcionada.¹⁰

La forma más frecuente de representar la desigualdad es a partir de la Curva de Lorenz que representa el porcentaje acumulado de ingreso recibido por una determinada porción de población ordenada en forma ascendente de acuerdo a la cantidad de su ingreso.

Entonces, dentro de estos tres conceptos encontramos ciertas similitudes como la carencia de oportunidades, de ingreso y de recursos básicos que una sociedad necesita. Por lo tanto, considero que la desigualdad y la marginación son elementos que forman parte de la pobreza; en primer lugar la desigualdad habla de la falta de ingreso, mientras que la marginación muestra que la falta de ingreso provoca la falta de oportunidades de crecimiento.

⁹ Medina, Fernando, "Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso", Estudios Estadísticos y Prospectivos, CEPAL, Chile, marzo de 2001, p. 6.

¹⁰ Rodríguez Medellín, Luis, Indicadores de desigualdad y distribución del ingreso en México, en Cabrera Adame, Javier y Gutiérrez Lara, Aníbal, "Introducción a los indicadores económicos y sociales México", Facultad de Economía, México, UNAM, 2005, pp. 197-254.

2.2 Métodos para la Medición de la Pobreza.

2.2.1 Importancia de la medición de la pobreza.

La pobreza en cualquier parte del mundo se ha transformado en un problema de gran relevancia; el constante crecimiento de la brecha entre los ricos y los pobres se ha generado debido al incremento del desempleo, la carencia de alimentos, de vivienda y de salud.

Es por ello, que los países en todo el mundo se han dado a la tarea de crear índices de pobreza con el objetivo de medir el fenómeno y generar posibles soluciones a este problema que cada vez se hace más grande. México no es la excepción, y mediante el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, el Instituto de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Gobierno Federal han buscado medir a la pobreza para intentar combatirla.

I. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

El Comité Técnico para la medición de la pobreza se conforma por un grupo de investigadores nacionales de diferentes instituciones tanto públicas como privadas, así como miembros del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) con el objetivo de que dichos expertos plantearan una metodología para la medición oficial de la pobreza en el país. El Comité estableció metodologías de medición de la pobreza tras rendir su primer informe de labores resultado de 21 reuniones de estos expertos. El resultado de esto fue la propuesta de la utilización de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática,

como fuente primaria de información para estimar la pobreza con base en la metodología acordada.¹¹

El trabajo de evaluación del Comité ha sido de alta calidad y hace pleno uso de la literatura internacional sobre la medición de la pobreza. En términos del marco conceptual, el Comité reconoció la naturaleza multidimensional y compleja de la pobreza, así como la necesidad de emplear múltiples indicadores para evaluar la estructura y la tendencia de la misma. Ello puede contribuir al debate de cuántos pobres existen realmente en nuestro país.¹²

Según el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, existen distintos métodos que intentar acercarse a determinar el número de pobres que existen, estos son:¹³

1. Método Indirecto o Línea de la Pobreza: en su versión tradicional, los pobres son aquellos con ingreso deficiente, con un ingreso que cae debajo de la línea de la pobreza. Para este mismo método, en su variante alimentaria, los pobres son aquellos cuyo ingreso no es suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias.
2. Método Directo o de Necesidades Básicas Insatisfechas: para este método, pobres son los que tienen carencias, privaciones o necesidades fundamentales insatisfechas, sobre todo en materia de servicios públicos.
3. Método de Medición Integral de la Pobreza: aquí los pobres son aquellos que tienen ingresos precarios, es decir, a la vez que tienen escaso acceso a servicios públicos y por tanto, el universo de Necesidades Básicas Insatisfechas es mayor.

¹¹ Ver Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, “Medición de la Pobreza, Variantes Metodológicas y Estimación Preliminar”, Op. Cit.

¹² Banco Mundial, “La pobreza en México, una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno”, México, 2004, p. 7.

¹³ Cabrera Adame, Javier y Cordera Campos, Rolando, Op. Cit. p.126.

II. Gobierno Federal.

El Gobierno de la República encabezado por el Presidente Vicente Fox Quesada, ha planteado diversos mecanismos para poder medir y a la par combatir la pobreza; es por ello que se promulga la Ley General de Desarrollo Social que establece los principios y las pautas generales para dar forma e institucionalizar una política de Estado que trascienda las políticas sexenales.¹⁴

Esta ley propone además la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, el Sistema Nacional de Desarrollo Social, y del Consejo Nacional de Evaluación, con el objetivo de supervisar la eficacia de las políticas sociales aplicadas por los Gobiernos y así corregir los errores que se cometan para que la aplicación de las políticas sociales sean cada vez mejores.

Los lineamientos y criterios que establece el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son:¹⁵

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

¹⁴ Cabrera Adame y Cordera Campos, *Ibidem* p. xxxii.

¹⁵ Ver el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social.

2.2.2 Clasificación de la medición de la pobreza.¹⁶

En la práctica, diversos autores han desarrollado medidas en tres tipos de espacios principales:

- I. Medidas monetarias, basadas exclusivamente en el ingreso o gasto de las personas. Estas incluyen además del ingreso o gasto monetario reportado por los hogares, el ingreso o el gasto en especie imputado y valuado monetariamente, tal como los regalos, las transferencias, el autoconsumo en especie y el alquiler estimado por el uso de vivienda propia. En principio, puede incluirse cualquiera otra partida pertinente al bienestar de las personas, siempre y cuando su valor monetario sea observable o imputable.
- II. Medidas no monetarias, que consideran rezagos en indicadores de bienestar que se definen en espacios unidimensionales no monetarios, tales como el acceso a agua potable, electricidad o drenaje, nivel de escolaridad o mortalidad infantil, inseguridad, etcétera.
- III. Medidas multi-dimensionales, que combinan indicadores de bienestar en dimensiones múltiples en un índice único.
- IV. Medidas mixtas: los métodos combinados intentan integrar la información de carencias de bienes y servicios con la falta de los ingresos. Además de las dificultades propias de cada método, la combinación de medidas unidimensionales y multidimensionales requiere enfrentar la ponderación de cada dimensión, ya sea con valores monetarios o de otro tipo. Una vez lograda la homogeneización de dimensiones, es posible calcular índices de pobreza que incorporen el número, la brecha y la desigualdad de las

¹⁶ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, “Medición de la Pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar”, Op. Cit, p. 25

brechas respecto al estándar establecido, aunque dichos índices son de difícil interpretación.

2.2.3 Métodos de la Medición de la Pobreza.

Como ya se mencionó con anterioridad, la medición de la pobreza es indispensable para poder encontrar mecanismos para solucionar éste problema que cada vez es más complejo. Es por ello que en este trabajo se enunciarán puntualmente los índices de medición de la pobreza que se utilizan en México y en diversos países con el objetivo de tener una visión de cómo es que se mide la pobreza.

I. Índice de Desarrollo Humano (IDH).¹⁷

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publica cada año el Índice sobre Desarrollo Humano (IDH), el cual es una medida innovadora ya que permite ver que el bienestar y el ingreso no son dimensiones equiparables.

En términos generales, el IDH mide los adelantos medios de un país en tres aspectos básicos del desarrollo humano:

1. Una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer
2. Conocimientos, medidos por la tasa de alfabetización de adultos (con una ponderación de dos tercios) y la combinación de matriculación primaria, secundaria y terciaria (con una ponderación de un tercio)

¹⁷ Los indicadores de esperanza de vida, educación e ingreso se tomaron de Rodríguez Medellín Luis, Indicadores de desigualdad y distribución del ingreso en Cabrera Adame, Javier, y Gutiérrez Lara, Aníbal, Op. Cit.

3. Un nivel de vida decoroso, medido por el PIB per cápita (en dólares Paridad de Poder de Compra). En esencia, se trata de un indicador compuesto, comparable internacionalmente, que combina: la longevidad (medida mediante la esperanza de vida al nacer); el logro educacional (a través de la alfabetización de adultos y la matrícula combinada de varios niveles educativos); y el nivel de vida, mediante el PIB per cápita anual ajustado (paridad del poder adquisitivo en dólares). El IDH permite identificar contrastes y marcadas desigualdades regionales, revelando la existencia de mundos diferentes en un mismo país.

Para calcular el IDH, es necesario crear un índice para calcular cada uno de sus componentes (esperanza de vida, educación e ingreso). Para ello, se seleccionan valores mínimos y máximos (los establecidos por el PNUD en el informe mundial) respecto de cada uno de los tres indicadores. El rendimiento de cada componente se expresa como un valor entre 0 y 1 aplicando la siguiente fórmula general.

$$\text{índice del componente} = \frac{\text{Valor efectivo} - \text{Valor mínimo}}{\text{Valor máximo} - \text{Valor mínimo}}$$

Los valores máximos y mínimos establecidos por el PNUD son los siguientes:

Cuadro 2.1

México. Valores máximos y mínimos de los componentes del IDH

Indicador	Valor máximo	Valor mínimo
Esperanza de vida al nacer (años)	85	25
Tasa de alfabetización de adultos (%)	100	0
Tasa bruta combinada de matriculación (%)	100	0
PIB per cápita (dólares PPC)	40,000	100

Fuente: PNUD, 2002.

Cálculo del Índice de Esperanza de Vida.

El índice de esperanza de vida mide los logros relativos de un país o estado en relación con la esperanza de vida al nacer. Por ejemplo, para Zacatecas, cuya esperanza de vida era en 2000 de 74.8 años, se le restará el valor mínimo, y a su vez se dividirá entre la diferencia entre el valor máximo y mínimo, dando como resultado 0.823.

$$\text{Índice de esperanza de vida} = \frac{74.8 - 25}{85 - 25} = 0.823$$

Cálculo del Índice de Educación.

El índice de educación mide el progreso relativo de un país en materia de alfabetización de adultos y la matriculación primaria, secundaria y terciaria combinada. En primer lugar, se calcula el índice de alfabetización de adultos y el de tasas brutas de matriculación combinadas.

Posteriormente, se combinan ambos índices para crear el índice de educación, en el cual se otorga una ponderación de dos tercios a la alfabetización de adultos y de un tercio a la tasa bruta de combinada de matriculación.

Para Zacatecas, en 2000, la tasa de alfabetización de adultos (personas mayores de 15 años de edad) era de 91.96 por ciento y la tasa bruta de matriculación combinada (para personas entre 6 y 24 años de edad) era de 60.79 por ciento, por lo que el índice de educación es de 0.815.

$$\text{Índice de Alfabetización de adultos} = \frac{91.96 - 0}{100 - 0} = 0.919$$

$$\text{Índice bruto de matriculación} = \frac{60.79 - 0}{100 - 0} = 0.607$$

Por lo tanto:

$$\text{Índice de educación} = \frac{2}{3} (\text{Índice de alfabetización de adultos}) + \frac{1}{3} (\text{índice bruto de matriculación}).$$

$$\text{Índice de educación} = \frac{2}{3} (0.919) + \frac{1}{3} (0.607) = 0.815$$

Cálculo del Índice del PIB.

El índice del PIB se calcula utilizando el PIB per-cápita ajustado en Dólares PPC de los Estados Unidos. En el IDH, el ingreso entra en sustitución de todos los demás aspectos del desarrollo humano que no se reflejan en una vida larga y saludable, ni en los conocimientos adquiridos. Se ajusta el ingreso debido a que para lograr un nivel respetable de desarrollo humano

no se requiere de un ingreso ilimitado. En consecuencia se utiliza el logaritmo del ingreso.

$$\text{Índice (y)} = \frac{\log y - \log y_{\min}}{\log y_{\max} - \log y_{\min}}$$

Para el caso de Zacatecas, con un PIB per-cápita de 4,636.3 Dólares en 2000, el índice del PIB es de 0.640.

$$\text{índice del PIB} = \frac{\log (4,636.3) - \log (100)}{\log (40,000) - \log (100)} = 0.640$$

A su vez, en el Informe sobre Desarrollo Humano se presentan tres rangos de desarrollo humano:

1. Alto (IDH de 0.800 a 1).
2. Medio (IDH de 0.500 a 0.799).
3. Bajo (IDH menor de 0.499).

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano del PNUD¹⁸, si se considera una metodología homogénea de cálculo del IDH y sólo los países en la clasificación mundial con los que es posible comparar a México desde 1975, se observa una gran estabilidad en el lugar que el país ocupa a nivel mundial. De hecho, en 1990, México fue clasificado como un país con un alto desarrollo humano, sin embargo, al variar el procedimiento de medición a partir de 1999, se incluye dentro de los países de desarrollo medio.

Al respecto conviene destacar que, considerando periodos donde cierta comparación es estrictamente posible, México ha tenido un resultado neto de tres posiciones de avance en un cuarto de siglo.

¹⁸ PNUD, “Informe sobre Desarrollo Humano 2000”, Resumen Ejecutivo, México, 2001, p. 3.

II. Índice de Pobreza Humano (IPH).¹⁹

El Índice de Pobreza Humano (IPH) es similar al de NBI. El IPH define elementos básicos constitutivos del desarrollo humano, sin los cuales se clasificaría a los individuos como pobres. Este método identifica variables correspondientes a tales elementos y lleva a cabo un ejercicio de agregación de aquellos identificados con carencias mediante ponderadores definidos bajo ciertas convenciones. Incluso, incorpora el acceso al agua potable, como lo hace el método de NBI, en su identificación de pobreza; por ello, comparte las limitaciones del método de NBI antes mencionadas. Sin embargo, el punto distintivo del IPH es su selección de variables diferentes asociadas a la pobreza, así como la ponderación que se hace de éstas.

El IPH agrega estas variables mediante una media generalizada:

$$P(\alpha) = \left(\frac{\sum \sum_i w_i P_i^\alpha}{\sum_i w_i} \right)^{1/\alpha}$$

donde P_i y w_i representan el i -ésimo indicador y su respectivo ponderador. En el caso del IPH, $n=3$, y $w_i > 0$ es la ponderación¹⁰.

Este indicador toma en cuenta tres dimensiones de pobreza:

1. (P_1) supervivencia: por ciento de población que se estima morirá antes de los 40 años
2. (P_2) conocimientos: por ciento de adultos analfabetos

¹⁹ Rodríguez Medellín Luis, Indicadores de desigualdad y distribución del ingreso en Cabrera Adame, Javier, y Gutiérrez Lara, Aníbal, Op. Cit.

3. (P3) nivel decente de vida, o aprovisionamiento económico en general, que en el IPH no se mide por ingreso, sino por el acceso a servicios de salud y agua potable, así como el porcentaje de niños desnutridos menores de cinco años.

Vale afirmar, en general, que los métodos que incorporan aspectos multidimensionales de pobreza demandan mucha información y presentan algunas desventajas. Por lo tanto, no son estrictamente superiores a otros, si bien son conceptualmente atractivos. Existen ejemplos de estimaciones multidimensionales muy detalladas, cuyo costo en términos de recursos y tiempo no necesariamente se justifica por la selección de la población pobre o su ordenamiento. Esta es, sin duda, un área de investigación que reclama más atención en el estudio de la pobreza.

III. Índice de Desarrollo Social.²⁰

El Índice de Desarrollo Social (IDS) forma parte de la serie metodológica que ha desarrollado CONAPO para contribuir a la construcción de herramientas analíticas que posibiliten la identificación y el establecimiento de prioridades de política y de acciones programáticas. Los IDS fueron calculados para cada entidad federativa y municipio del país, lo que permite conocer la concentración espacial de las regiones donde se presentan los mayores rezagos en materia de desarrollo social según la etapa del ciclo de vida de las personas, así como clasificar a cada uno de los municipios y entidades federativas del país de acuerdo con sus logros en la materia²¹.

²⁰ Rodríguez Medellín Luis, Indicadores de desigualdad y distribución del ingreso en Cabrera Adame, Javier, y Gutiérrez Lara, Aníbal, Op. Cit.

²¹ CONAPO, “Índices de Desarrollo Social en las etapas del curso de vida: 2000”, Colección: Índices sociodemográficos, pp. 14-15.

Cuadro 2.2

México. IDS de acuerdo con el Ciclo de Vida

1 ^{ra} Etapa	Niñez	de 0 a 5 años	Etapa de socialización, educación y entrenamiento
	Adolescente	de 6 a 14 años	
	Juventud Temprana	de 15 a 24 años	
2 ^{da} Etapa	Adultos Jóvenes	de 25 a 44 años	Participación en la actividad económica a través del trabajo.
	Adultos Maduros	de 45 a 59 años	
3 ^{ra} Etapa	Adultos Mayores	de 60 años o más	Es la del retiro de la actividad económica

Fuente: CONAPO, Índices de Desarrollo Social en las etapas del curso de vida 2000.

Las dimensiones analíticas de los IDS son:

1. Gozar de una vida sana saludable
2. Capacidad de adquirir conocimientos para funcionar de manera activa en la sociedad
3. Capacidad de disfrutar de las condiciones adecuadas para estudiar y formarse
4. Capacidad de participar en la actividad económica y de gozar de condiciones adecuadas de inserción laboral
5. Capacidad de residir en una vivienda de calidad
6. Capacidad de gozar de un ingreso que permita contar con un nivel de vida digno

2.2.4 Consideraciones sobre la Medición de la Pobreza.

A lo largo de la historia, la pobreza en nuestro país ha sido un gran problema para la sociedad mexicana; es por ello que los Gobiernos del Estado

Benefactor buscaron diversos mecanismos para tratar de disminuirla como obras productivas de infraestructura y apoyos a la sociedad; pero es durante el Modelo Neoliberal cuando se aplican políticas enfocadas directamente a la disminución de la pobreza, aunque dejando de lado el aspecto productivo.

A la par de esto, fue necesario hacer estimaciones sobre la Medición de la Pobreza y es por ello que fue fundado el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza que mediante diversos mecanismos han tratado de estimar la cantidad de pobreza y marginación existente en nuestro país, así como la evolución de la misma.

A pesar de que el Gobierno Federal ha encontrado estos métodos para tratar de solucionar este problema, considero que existen varios factores que aún no se consideran dentro de los Índices que se explicaron en este apartado.

Primero, encontramos que en los Índices propuestos no se hizo énfasis al nivel de desempleo, que en la actualidad es un factor determinante dentro de la economía mexicana. En segundo lugar, podemos mencionar que el calculo del Índice per-cápita no es un dato que ayude mucho a la estimación de la cantidad de pobres, debido a que no refleja la realidad en cuanto al ingreso por persona.²²

Por último, considero que la educación en nuestro país esta muy por debajo de lo que se estima en estos cálculos, ya que no se considera el nivel real de analfabetismo en comparación con el ingreso de las familias. Es decir, si consideramos el escaso nivel de ingreso de las familias, estas no tienen la posibilidad de costear más allá de la preparatoria de sus hijos; a su vez la calidad de la misma no es la mejor debido a la falta de capacitación y

²² Recordemos que el Ingreso per-cápita es la suma de los ingresos de toda la población dividida entre el número de población de una región o país.

actualización de los docentes, así como de un inadecuado manejo de los recursos por parte de las autoridades, ya que gran parte del presupuesto se destina al pago de salarios de los maestros, cuando existen comunidades que no cuentan con escuelas de calidad y dignas para que los alumnos tengan un mejor desempeño.

2.3 Evolución de la pobreza en México en la década de los noventa.

2.3.1 Antecedentes.

A lo largo de la historia, México se ha caracterizado por poseer una gran cantidad de pobres, a pesar de ello, no existe información completa acerca de la evolución de la pobreza en nuestro país, ya que es hasta la aplicación del modelo neoliberal cuando el Gobierno Federal se ocupa de buscar mecanismos a utilizar para el análisis y medición de la pobreza.

Es por ello, que en épocas anteriores a este modelo, es decir, en el periodo de 1940 a 1982 conocida como Estado Benefactor no existían los mecanismos de medición de la pobreza, debido a la escasez de información que a su vez arrojaría la cantidad exacta de pobres que existieron en ese momento. Esto no quiere decir que los Gobiernos no se preocuparon por la pobreza, simplemente que en ese modelo las acciones realizadas por las administraciones en materia de política social estaban enfocadas al desarrollo que a la par generaría mayores ingresos para la sociedad y por lo tanto ayudarían al combate a la pobreza.

El Estado Benefactor constituyó el marco preciso para la construcción de un proyecto económico basado fundamentalmente en una economía pública que serviría para legitimar y brindar consenso respecto de las acciones de gobierno. Ese proceso se interrumpe a principios de la década de 1970,

cuando el contexto económico e ideológico mundial cambia radicalmente y se abren espacios para el resurgimiento de las propuestas económicas y políticas contrarias a la figura estatal y a la acción pública como la de los Presidentes Luis Echeverría y José López Portillo, quienes aplican modelos que fracasarían contundentemente dejando una economía en crisis.

Para la década de los ochenta, Miguel de la Madrid busca alternativas que saquen al país adelante y por ello busca sustentar las bases para el modelo neoliberal que redefiniría el papel del Estado en la economía como un procurador de bienestar para la sociedad.

Como ya se mencionó, existen diversos organismos para medir la evolución de la pobreza en el país como el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto Nacional estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Gobierno Federal.

Pero es a partir de 2001 con la creación del CTMP que en conjunción con diversos organismos e institutos se han encargado de realizar investigaciones para determinar la cantidad de pobres que existen en el país. Gracias a esas metodologías se han encontrado diversos mecanismos para analizar la pobreza en la década de los noventas.

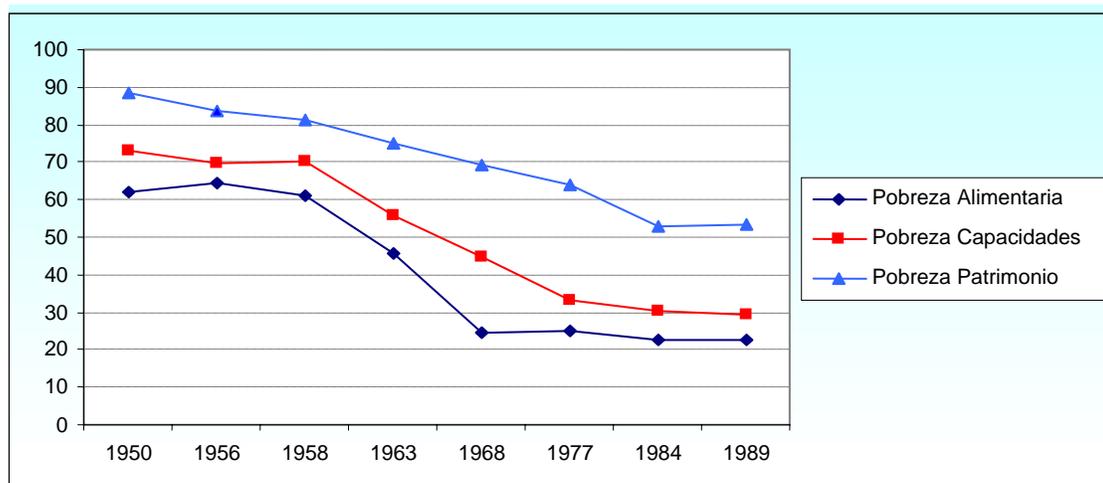
Tal como indica Miguel Székely²³ hay una diversidad de factores detrás de la falta de posicionamientos oficiales claros sobre la magnitud de la pobreza. Uno de ellos es que no existen bases de datos con información sobre el nivel de vida de la población. En nuestro país existían sólo parámetros de medición de la desigualdad como la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de

²³ Ver a Székely, Miguel, “Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México”, SEDESOL, México, 2005 p. 14.

los Hogares, y este no lograba analizar de manera precisa la medición de la pobreza y extrema pobreza en nuestro país; así mismo existían Organismos Internacionales que analizaron los periodos anteriores a la década de los noventa como la CEPAL o del Banco Mundial.

Para el caso de la medición de la pobreza en esta investigación, nos enfocaremos a determinar los parámetros de medición de la pobreza en base a la determinación de las líneas de pobreza²⁴, las cuales se muestran a continuación.

Gráfica 2.1
México: Índices de Pobreza de 1950 a 1989.



Fuente: Elaboración propia, datos tomados de la publicación de Székely, Miguel, Pobreza y desigualdad en México 1950-2004, SEDESOL, México, 2005.

En la gráfica 2.1 podemos observar que la pobreza de patrimonio se encuentra por encima de las otras dos líneas y con una tendencia a la baja en menor proporción a partir de los sesentas; mientras que la pobreza de capacidades nos muestra una tendencia diferente, ya que en esta el porcentaje disminuye de manera importante en los sesentas y se mantiene

²⁴ Parámetros tomados del Comité Técnico para la medición de la pobreza y que se mencionaron con anterioridad.

estable hasta finales de los ochenta; por último, la pobreza alimentaría muestra una fluctuación similar a la línea de capacidades, pero en un porcentaje menor.

2.3.2 Evolución de la pobreza en la década de los noventa.²⁵

La década de los noventa fue un momento trascendental para la vida del país, por un lado se consolidó el modelo neoliberal dando paso a la apertura comercial, se comenzó a dar un proceso de democratización en el país gracias al triunfo de la oposición en algunos estados y municipios de la República Mexicana y se generaron nuevos mecanismos de combate a la pobreza y extrema pobreza como los Programas Sociales (Pronasol y Progresa).

Como ya se mencionó, el cálculo de la medición de la pobreza para los noventa se hizo gracias a la preocupación del Estado por asumir su nuevo papel de generador de políticas sociales que ayuden a disminuir los índices de pobreza, así como las investigaciones hechas por los organismos nacionales e internacionales en esta década para poder analizar a fondo el decenio pasado.

Para entender de manera clara como es que ha evolucionado la pobreza, y como ya lo mencionamos, utilizaremos la metodología de la medición de la pobreza recomendado por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza llamado Líneas de pobreza²⁶ que consiste la valoración monetaria de una canasta de bienes y servicios considerados básicos, y su comparación con los recursos de que disponen los individuos o los hogares para adquirirla; si

²⁵ El análisis de este tema fue tomado de Cortes, Fernando, Hernández, Daniel y otros: Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX, en “Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México”, SEDESOL, México, 2005.

²⁶ Cortes Fernando, Hernández Daniel, Ibidem p. 6.

tales recursos les resultan insuficientes, se considera que la persona (o el hogar) se encuentra en condiciones de pobreza.

En la práctica, la aplicación de este método implica muy diversas opciones operativas que pueden afectar los resultados de la estimación de la pobreza. Entre las más importantes opciones metodológicas se encuentran las siguientes:

Determinación de las líneas de pobreza: Esta elección involucra la identificación y cuantificación de los umbrales de pobreza, ya sea a partir del ingreso o del gasto de los hogares. Suele establecerse para ese propósito una canasta con los requerimientos esenciales de bienes y, a partir de ello, estimar el valor de la línea de pobreza que permitiría a los hogares (o individuos) obtener el resto de los bienes necesarios, aunque también se acostumbra identificar directamente todos los bienes y servicios considerados como básicos para conformar, mediante su valuación monetaria, la línea de pobreza correspondiente.

Especificación del concepto de ingreso (o gasto) a utilizar: Esta opción identifica el concepto de ingreso que se usará en las mediciones de pobreza (total, neto de impuestos, monetario, permanente o corriente) o del gasto (total, monetario, imputado, en bienes duraderos y/o en bienes no duraderos). El concepto seleccionado se compara con la línea de pobreza adoptada, para evaluar la condición de pobreza o no pobreza de los hogares y/o individuos.

Ordenamiento de los hogares: Esta alternativa metodológica reconoce que el tamaño del hogar, su composición y los datos que declara pueden requerir adecuaciones a la información. Por ejemplo, los miembros de los hogares de gran tamaño, al compartir servicios comunes, pueden requerir de menos

compras de mayor volumen a menor precio, o compartir servicios como las habitaciones, baños, cocina, etcétera.

El análisis de la pobreza en términos generales ha mostrado un comportamiento bastante irregular, ya que en los primeros dos años de la década se muestra un crecimiento de los índices de pobreza en todas las líneas; por otra parte encontramos una disminución de los índices hasta que de 1994 a 1996, en donde debido a la crisis económica que sufrió el país durante el salinismo se incrementó de manera notoria.

Para la última parte de los noventa, encontramos un decrecimiento de la situación de la pobreza en nuestro país, tal y como se muestra en el siguiente cuadro en el que relacionamos las líneas de pobreza en porcentaje de los hogares, a su vez se incluye el mismo parámetro pero a nivel individual, por lo que la línea 1, hogares esta relacionada con la línea 1, personas, y así respectivamente. De hecho, debido al crecimiento demográfico²⁷, el número absoluto de personas por debajo de esta línea de pobreza aumentó de 19'052,128 a 23'798,782 entre 1992 y el año 2000, un aumento de 4.7 millones de personas.

Cuadro 2.3
México. Proporción de la población pobre, 1992-2000.²⁸

Definición de Pobreza	Porcentaje Total				
	1992	1994	1996	1998	2000
Línea 1, hogares	17.4	16.1	28.8	26.8	18.6
Línea 2, hogares	21.8	22.7	36.5	36.9	25.3
Línea 3, hogares	44.1	46.8	60.8	55.6	45.9
	Millones de Habitantes				
Línea 1, personas	22.5	21.1	37.1	33.9	24.2
Línea 2, personas	28.0	29.4	45.3	40.7	31.9
Línea 3, personas	52.6	55.6	69.6	63.9	53.7

Fuente: Comité Técnico para la medición de la Pobreza

²⁷ Esta cifra es tomada de Cortes Fernando, Hernández Daniel y otros, Op. Cit. p. 15.

²⁸ Cuadro tomado de Cortes Fernando, Hernández Daniel, Op. Cit., p. 15.

Ahora, sí quisiéramos realizar un análisis estratificado de la pobreza, la dividiremos en pobreza a nivel rural y a nivel urbano con el objetivo de precisar las carencias de las zonas urbanas y explicar con precisión cual es la diferencia numérica que existe entre ellas.

El cuadro 2.4 nos da una perspectiva de la evolución de la pobreza rural²⁹ y urbana en la que en 1992 el porcentaje de pobres rurales, utilizando la primera línea, era de alrededor de 2.7 veces el observado en los contextos urbanos, hacia el final de la década, en el año 2000, la relación aumentó a 3.4 veces. Para la línea de pobreza intermedia, la relación entre el porcentaje de pobres en zonas rurales y urbanas es de alrededor de 2.4 a 1, y se observan menores fluctuaciones durante la década. Para la tercera línea la relación es de 1.5 a 1. En resumen, las diferencias en términos de pobreza entre zonas urbanas y rurales se acentúan a medida que el análisis se enfoca en la parte inferior de la distribución del ingreso.³⁰

Cuadro 2.4

México: Proporción de la población pobre, zonas urbanas y rurales 1992-2000.³¹

Definición de Pobreza	1992	1994	1996	1998	2000
Zonas Urbanas (%)					
Línea 1, hogares	10,2	7,2	20,1	16,4	9,8
Línea 2, hogares	14,0	12,8	27,7	22,8	16,4
Línea 3, hogares	35,6	35,0	53,2	47,7	37,4
Línea 1, individuos	13,5	9,7	26,5	21,3	12,6
Línea 2, individuos	18,4	17,1	35,0	29,0	20,2
Línea 3, individuos	44,0	43,6	61,9	55,8	43,8
Zonas Rurales (%)					
Línea 1, hogares	29,5	30,0	43,3	43,8	34,1
Línea 2, hogares	34,8	38,1	51,3	49,3	41,4
Línea 3, hogares	56,7	64,2	73,4	68,6	60,7

²⁹ El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza considera una población rural cuando ésta cuenta con menos de 15000 habitantes.

³⁰ Cortes, Fernando y Hernández, Daniel, Op. Cit., p. 19.

³¹ Cuadro tomado de Cortes, Fernando y Hernández, Daniel, Op. Cit. p. 19.

Continúa.....					
Línea 1, individuos	35,6	36,8	52,4	52,1	42,4
Línea 2, individuos	41,8	46,2	60,2	57,6	50,0
Línea 3, individuos	65,0	72,0	80,8	74,9	69,3

Fuente: Comité Técnico para la medición de la Pobreza.

Por todo lo que se ha mencionado dentro de este tema, la importancia de la medición y el análisis de la pobreza en la década de los noventa ha ayudado a encontrar las causas y tratar de resolver los problemas que han generado esta situación. Es por ello que este periodo puede servir de parámetro para medir la pobreza correctamente y encontrar las soluciones correctas para que los índices de desigualdad y de indigencia se puedan reducir paulatinamente.

2.4 Análisis de la pobreza en el periodo 2000-2005.

En el año 2000 por primera vez en la historia se da el triunfo de un Partido distinto al Oficial que gobernó el país durante setenta años. El cambio democrático parecía abrir las puertas a una nación diferente y por lo tanto, se pensó que se darían las reformas que el país necesita.

En cuestión de la pobreza, la SEDESOL se preocupó no sólo por la creación de Programas Sociales que ayuden a combatir la pobreza, sino que buscó alternativas para medirla y así poder hacer un análisis de su evolución y así encontrar las causas de la generación de la pobreza.

En julio de 2001 se creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, y con ello se formaron una serie de metodologías para el cálculo de la pobreza en nuestro país, en este apartado analizaré a fondo como son aplicadas para tener una perspectiva de la evolución de la pobreza en México.

En el análisis de este periodo tomaré algunos de los índices que se mencionaron al inicio del capítulo II, es decir, aplicaremos la medición del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (líneas de pobreza) y el Índice de Desarrollo Humano con el fin de mostrar la evolución de la pobreza en nuestro país.

2.4.1 Determinantes de la pobreza.

Abatir la pobreza en México en el Gobierno de Vicente Fox fue uno de los objetivos de esa administración; pero para poder medirla es importante mencionar las determinantes de la pobreza; aunque se debe destacar que la evolución de las remesas ayudó a sanear un poco el problema de los ingresos en los hogares que ha sido la condicionante principal para que la pobreza se atenúe. Tan sólo en el periodo 2000-2002 la remesa promedio anual por residente mexicano en Estados Unidos se incrementó de 814 a 1,000 dólares.³²

Además, la aplicación de las políticas sociales en México no llegaban a quien más lo necesitaba realmente, ya que llegaba a ciertos sectores de la sociedad, pero existían otros que aún no gozaban de los beneficios otorgados por el Gobierno Federal. El sexenio Zedillista, a pesar de mantener un esfuerzo por generar programas de ayuda social, no se reflejó en una disminución pronunciada de la pobreza, con respecto a los primeros años de la década de los noventa.

El comportamiento a la baja del salario real es otro factor que se debe de considerar para entender los problemas que tiene la sociedad mexicana para tener los recursos suficientes para poder subsistir, a pesar de la estabilidad en la inflación. Por último, a pesar de que en México hubo un ambiente de

³² Dato del Banco de México, 2002.

estabilidad después de la crisis económica de 1994, no se generaron las condiciones adecuadas de crecimiento de la economía mexicana.

2.4.2 Líneas de Pobreza.

El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza dentro de su metodología expresa que la evolución de la pobreza en México ha mostrado una disminución en cada una de las líneas gracias a la aplicación de Programas Sociales implementados por el gobierno Foxista. Como se aprecia en el siguiente cuadro, en la pobreza alimentaría, hay una disminución de 24.2 hasta 17.3 por ciento de la población; mientras tanto, la pobreza de capacidades decreció en más del siete por ciento pasando de 31.9 hasta 24.6%; por último la pobreza de patrimonio pasó de 53.7 (más de la mitad de la población) hasta 47 puntos porcentuales.

Cuadro 2.6

México: Evolución porcentual de las líneas de pobreza para el periodo 2000-2004.

Año	Población Total	Pobreza Alimentaría	Pobreza Capacidades	Pobreza Patrimonio
2000	100,569,263	24.2	31.9	53.7
2002	103,039,263	20.3	27.4	50.6
2004	105,571,363	17.3	24.6	47.0
2005	110,689,250	19.0	25.7	48.9

Fuente: Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, México, 2006.

2.4.3 Índice de Desarrollo Humano.³³

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una herramienta útil para explorar las características locales de las capacidades básicas de los individuos en una sociedad. Por una parte, de la enorme complejidad asociada a la noción

³³ Para la elaboración de este tema ver el documento: “Informe sobre Desarrollo Humano”, PNUD, México, 2004.

de desarrollo, el IDH hace manejable el concepto seleccionando la longevidad, los conocimientos y el acceso a recursos como elementos esenciales; así mismo, poder vivir más, con oportunidades para reflexionar sobre la vida propia y del entorno en que se vive, y con posibilidades de disponer de bienes y servicios es el sustrato para lograr libertades de mayor alcance.³⁴ Para este caso también analizaremos primero que es lo que presentan estos informes sobre la evolución del Desarrollo Humano en nuestro país.

Según cifras de la Secretaria de Desarrollo Social mediante el informe de desarrollo humano³⁵, México se encuentra en una situación media considerando los parámetros de medición impuestos por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. A nivel Nacional, el Índice se encontraba en el año 2000 en 0.7937, situación que no resulta tan alarmante; pero si consideramos la desigualdad existente entre los estados desarrollados como el Distrito Federal (0.8830) y los que aún no cuentan con las condiciones plenas de vida para subsistir como Chiapas (0.7076), estaríamos hablando de situaciones diferentes y de la existencia de una gran brecha de pobres. (Véase cuadro)

Cuadro 2.7

México. Índices de Pobreza, Salud, Educación e Ingreso por Entidad Federativa.

Posición según IDH	Entidad	IDH	Índice Salud	Índice Educación	Índice Ingreso
1	Distrito Federal	0.8830	0.8476	0.8997	0.9018
2	Nuevo León	0.8451	0.8427	0.8577	0.8349
3	Coahuila	0.8284	0.8403	0.8582	0.7866
4	Baja California Sur	0.8269	0.8369	0.8658	0.7779
5	Aguascalientes	0.8246	0.8384	0.8573	0.7780
6	Quintana Roo	0.8238	0.8317	0.8241	0.8156

³⁴ Informe sobre Desarrollo Humano, Ibidem, p. 42.

³⁵ Informe sobre Desarrollo Humano, Ibidem, p. 44

7	Baja California Norte	0.8233	0.8482	0.8484	0.7734
Continúa....					
8	Chihuahua	0.8224	0.8416	0.8410	0.7847
9	Campeche	0.8129	0.8173	0.8075	0.8320
10	Sonora	0.8163	0.8377	0.8593	0.7518
11	Tamaulipas	0.8111	0.8339	0.8521	0.7472
12	Querétaro	0.8015	0.8273	0.8154	0.7617
13	Jalisco	0.8007	0.8360	0.8319	0.7344
14	Colima	0.8001	0.8347	0.8325	0.7331
15	Durango	0.7910	0.8255	0.8404	0.7071
16	Morelos	0.7856	0.8313	0.8187	0.7066
17	Sinaloa	0.7800	0.8281	0.8294	0.6825
18	Estado de México	0.7789	0.8350	0.8236	0.6780
19	Yucatán	0.7778	0.8181	0.8108	0.7044
20	San Luis Potosí	0.7694	0.8184	0.8099	0.6798
21	Tabasco	0.7684	0.8175	0.8292	0.6586
22	Guanajuato	0.7662	0.8248	0.7901	0.6836
23	Nayarit	0.7652	0.8257	0.8200	0.6500
24	Tlaxcala	0.7641	0.8282	0.8312	0.6330
25	Puebla	0.7598	0.8181	0.7855	0.6758
26	Zacatecas	0.7563	0.8198	0.8183	0.6307
27	Hidalgo	0.7515	0.8133	0.7991	0.6422
28	Veracruz	0.7457	0.8118	0.7819	0.6434
29	Michoacán	0.7422	0.8210	0.7787	0.6268
30	Guerrero	0.7296	0.8031	0.7473	0.6384
31	Oaxaca	0.7164	0.8026	0.7491	0.5976
32	Chiapas	0.7076	0.7990	0.7372	0.5868
	Nacional	0.7937	0.8270	0.8190	0.7352

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2004, PNUD, México.

Para el caso de estos dos estados, hay una diferencia del 24.8% entre los Índices de Desarrollo Humano del Distrito Federal y Chiapas; mientras que en el Índice de Salud difieren en un 15 por ciento; el Índice de Educación los separa 20 por ciento; por último, el Índice de Ingreso muestra una discrepancia de más de 40%. Con estos datos podemos darnos cuenta de la situación que vive nuestro país en cuanto a la distribución del ingreso y de las políticas sociales que se brindan para la sociedad.

I. Comparación Regional.

El Informe sobre Desarrollo Humano consideró dividir a México en cinco regiones importantes: Noroeste, Noreste, Centro, Occidente y Sur con la finalidad de comparar la situación del país de manera generalizada tal y como se muestra en el cuadro 2.8, en el cual apreciamos el Índice de Salud, de Educación, de Ingreso y a la par el de Desarrollo Humano de cada una de éstas.

Cuadro 2.8

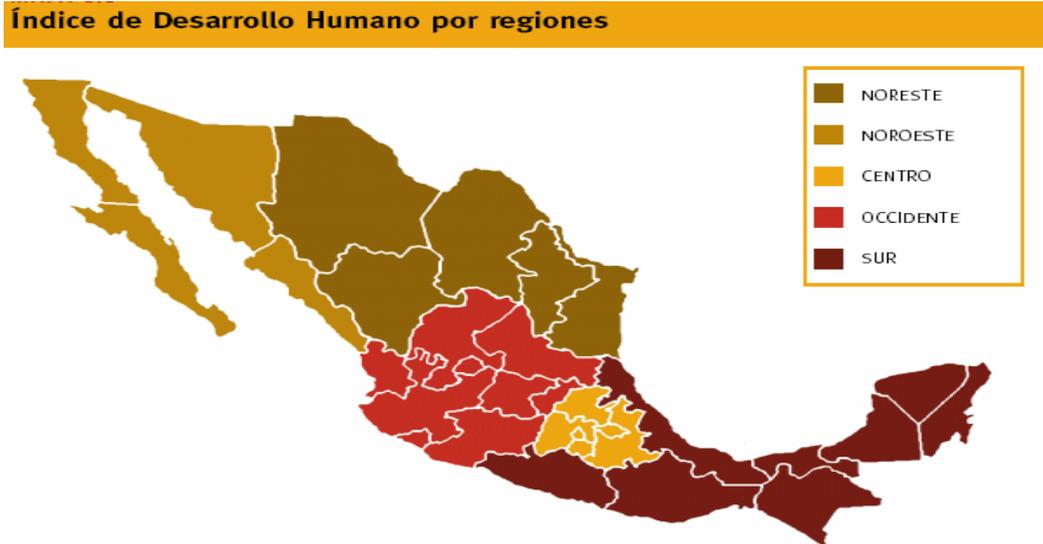
México. Índices de Pobreza, Salud, Educación e Ingreso por Región.

Posición según IDH	Región	Índice Salud	Índice Educación	Índice Ingreso	IDH
1	Noroeste	0.8379	0.8463	0.7377	0.8073
2	Noreste	0.8383	0.8510	0.7830	0.8241
3	Centro	0.8337	0.8359	0.7347	0.8014
4	Occidente	0.8273	0.8102	0.6931	0.7769
5	Sur	0.8088	0.7728	0.6443	0.7420

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2004, PNUD, México.

Por su parte, el mapa 2.1 nos enseña las enormes diferencias en el Desarrollo Humano entre las regiones en las que se divide México, ya que el noroeste, en donde se ubican estados como Tamaulipas y Nuevo León, es el que cuenta con mejor índice (0.8073); mientras que la región sur, conformada por Chiapas, Guerrero y Oaxaca, entre otros, cuentan con el menor índice (0.7420); por lo que existen regiones en México que tienen mayor peso que otras y debido a ello la pobreza se está atenuando en las zonas con un menor Índice de Desarrollo Humano.

Mapa 2.1



Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2004, PNUD, México.

II. Comparación del Índice 2000-2003.

Retomando el ejemplo comparativo entre el Distrito Federal y Chiapas, la evolución del Índice para el periodo 2000-2003 ha sido de manera descendente, a pesar de la aplicación de nuevas políticas sociales, en algunos Estados de la República (principalmente los más atrasados) han disminuido su Índice, incrementándose así la diferencia entre el Distrito Federal y Chiapas, que son, los polos opuestos de nuestra sociedad.

Cuadro 2.9

México: Comparativo del Índice de Desarrollo Humano en el periodo 2000-2003.

Estados	IDH 2000	IDH 2002	IDH 2003
Aguascalientes	0,8246	0,8167	0,8272
Baja California	0,8233	0,8239	0,8266
Baja California Sur	0,8269	0,8203	0,8317
Campeche	0,8189	0,8121	0,8240

Coahuila	0,8284	0,8216	0,8318
Colima	0,8001	0,7964	0,8013
Continúa....			
Chiapas	0,7076	0,6953	0,7114
Chihuahua	0,8224	0,8230	0,8257
Distrito Federal	0,8830	0,8775	0,8837
Durango	0,7910	0,7825	0,7972
Guanajuato	0,7662	0,7749	0,7804
Guerrero	0,7296	0,7576	0,7697
Hidalgo	0,7515	0,7541	0,7334
Jalisco	0,8007	0,7470	0,7550
México	0,7789	0,7965	0,8022
Michoacán	0,7422	0,7371	0,7459
Morelos	0,7856	0,7786	0,7895
Nayarit	0,7652	0,7605	0,7643
Nuevo León	0,8451	0,8390	0,8485
Oaxaca	0,7164	0,7094	0,7202
Puebla	0,7508	0,7540	0,7632
Querétaro	0,8015	0,7959	0,8042
Quintana Roo	0,8238	0,8181	0,8286
San Luis Potosí	0,7694	0,7633	0,7748
Sinaloa	0,7800	0,7762	0,7820
Sonora	0,8163	0,8157	0,8189
Tabasco	0,7684	0,7646	0,7711
Tamaulipas	0,8111	0,8075	0,8152
Tlaxcala	0,7641	0,7595	0,7681
Veracruz	0,7457	0,7381	0,7498
Yucatán	0,7778	0,7709	0,7798
Zacatecas	0,7563	0,7434	0,7606

Fuente: Elaboración propia, datos tomados del Informe de Desarrollo Humano 2004.

El cuadro 2.9 muestra estas tendencias a disminuir pero a permanecer en un parámetro estable, es decir, existe un decremento o incremento poco significativo que en otros términos nos muestra que la pobreza se ha estabilizado mas allá de combatirla como se ha buscado con la aplicación de Programas Sociales.

2.4.4 Comparación del IDH con otros países.

La comparación de la medición del Índice de Desarrollo Humano de otros países con México es una muestra de la enorme diferencia existente entre los países más desarrollados como Estados Unidos y algunos europeos como Noruega, Suecia o Finlandia en donde el nivel de vida es mucho mejor que en nuestro país.

Cuadro 2.10
Posición de los Estados en la Clasificación Mundial del Informe Global sobre Desarrollo Humano 2004.

1	Noruega	0,956
2	Suecia	0,946
3	Australia	0,946
4	Canadá	0,943
5	Países Bajos	0,942
6	Bélgica	0,942
7	Islandia	0,941
8	Estados Unidos	0,939
9	Japón	0,938
10	Suiza	0,936
11	Irlanda	0,936
12	Reino Unido	0,936
13	Finlandia	0,935
14	Austria	0,934
15	Luxemburgo	0,933
53	México	0,802
61	Panamá	0,791
72	Brasil	0,775
101	Irán	0,732
125	Marruecos	0,725
177	Sierra Leona	0,233

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados del Informe sobre Desarrollo Humano 2004.

Aunque también podemos encontrar la enorme diferencia entre nuestro país y otras naciones subdesarrolladas como Brasil, Panamá, Marruecos o Irán.

El cuadro 2.10 muestra de manera oportuna esta diferencia entre los países que han tenido un desarrollo muy grande a lo largo de la historia y los países en vías de desarrollo que están por debajo de México.

A su vez, la ubicación de la República Mexicana que según el Informe sobre Desarrollo Humano de 2004 ocupa el lugar 53 con un Índice de Desarrollo Humano de 0.802. Este informe contiene la ubicación de 177 países según el IDH que se calculó en base a las estimaciones ya mencionadas, siendo el último lugar Sierra Leona con un IDH de 0.233.

2.4.5 Consideraciones sobre la medición de la pobreza en México.

Con base en todos estos cuadros y datos sobre la medición de la pobreza en nuestro país, podemos comentar que a pesar de la implementación de Programas Sociales en el periodo de Vicente Fox, estos no han sido un factor determinante para el cumplimiento de los objetivos de las políticas sociales en México. Así mismo la focalización que existe dentro de los programas sociales ha jugado un papel relevante debido a que la ayuda para la sociedad no llega a todas las personas que realmente lo necesitan.

Tanto las mediciones del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza como la de otros organismos Internacionales (IDH) muestran la tendencia a disminuir los niveles de pobreza, aunque debemos mencionar que no se erradicó como realmente el país lo necesita para lograr un decremento en la brecha entre los pobres y los ricos.

También quisiera comentar que la medición de la pobreza con base a estos parámetros no refleja la realidad, ya que existen algunos factores que no se están considerando y por lo tanto no disparan tanto las cifras. Por ejemplo, creo que en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) no se están tomando en

cuenta variables como el índice de desempleo, ya que es un factor trascendental para la vida de la sociedad mexicana.

La implementación de esta variable mostraría un mayor panorama de la pobreza en nuestro país, ya que existe una gran cantidad de desempleados en México y si tomamos en cuenta el comercio informal, estaríamos considerando que los mexicanos no obtienen una fuente fija de ingresos.

Así mismo³⁶, durante el Gobierno de Vicente Fox, 4.7 millones de personas consiguieron rebasar el umbral de pobreza alimentaría en que se encontraban. En esta administración destaca que la población en esta situación de pobreza se redujo a un nivel de 17.9 millones durante los primeros cuatro años, sin embargo esta tendencia se revirtió en el año 2005 cuando 1.1 millones de personas más no pudieron satisfacer sus necesidades alimenticias básicas.

En términos relativos, en cinco años de la actual administración la pobreza alimentaría descendió 5.9 puntos porcentuales, al pasar de 24.1% en 2000 a 18.2% de la población en 2005. En la magnitud de la disminución se denota no sólo la desaceleración en el ritmo con que se venía reduciendo el problema, en el sexenio anterior lo hizo en trece puntos porcentuales, sino también lo vulnerable y transitorio de los efectos de las políticas públicas impulsadas.

³⁶ Este último comentario fue tomado de Cabrera Adame, Javier: Pobreza y Desigualdad en “Economía Informa”, Número 343, Noviembre-Diciembre, México, 2006, p. 121.

CAPÍTULO III.

“Evaluación de los Programas Sociales durante el periodo 2000 -2005: el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”.

3.1 Los Programas Sociales.¹

3.1.1 Definición.

El combate a la pobreza en nuestro país se ha convertido en un elemento básico dentro de las funciones del Gobierno Federal; y para combatir este problema de manera eficiente se crearon diversos Programas Sociales. Para entender el concepto de Programa Social, debemos considerar primero la diferencia que existe entre un Plan, un Proyecto y un Programa.²

Un Plan hace referencia a las decisiones de carácter global que expresan lineamientos políticos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones, la asignación de recursos acorde a esas prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos.

Por su parte, un proyecto se refiere a un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas.

¹ Para la elaboración de este tema véase a Ander-Egg, Ezequiel y Aguilar Ibáñez, María José, “Como elaborar un programa social”, Colección Política, Servicios y Trabajo Social, Argentina, 2004.

² Ander-Egg, Ezequiel y Aguilar Ibáñez, María José, Ibidem pp. 15-17.

Por último, un Programa hace referencia a un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordinados entre sí y que son de similar naturaleza. Con estos conceptos podemos entender que un conjunto de Proyectos generan un Programa, mientras que un conjunto de Programas crean un Plan.

Por lo tanto podemos definir a un Programa Social como acciones concretas cuya finalidad es la contribución directa (impacto positivo) sobre la calidad de vida y el modo de vida de una población o sociedad. Los programas sociales abordan la calidad y el modo de vida de una población por ser ellos indicadores del bienestar social, en cuanto a la disponibilidad de servicio y bienes como de la satisfacción de las necesidades individuales y sociales.³

3.1.2 Elaboración de un Programa Social.

Ya que conocemos el concepto de Programa Social, es muy importante saber cómo y bajo qué condiciones se realiza; en este caso se presentará una guía precisa de cómo elaborar este documento con la finalidad de entender los pasos que sigue el Gobierno Federal para su creación y puesta en marcha, para posteriormente sacar conclusiones sobre su eficiencia. Los pasos a seguir dentro de la elaboración son:

I. Descripción del Programa.

Se refiere a la denominación del programa, es decir, aquí se identifica qué se quiere hacer y por qué se va hacer. Lo importante en este punto es que se

³ Concepto de Cardozo Brum, Myriam, “Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social, Política y Cultura”, UAM, México, 1999. p. 20.

identifiquen los problemas que se tienen para así poder determinar el enfoque que se dará al programa.

II. Fundamentación o Justificación.

Al identificar la descripción del Programa se buscarán los elementos para poder fundamentar el motivo por el cual se abarcará el problema. Esta justificación se realizará mediante dos parámetros:⁴

- Hay que explicar la prioridad y urgencia del problema para el que se busca la solución y;
- Hay que justificar por qué este programa que se formula es la propuesta de solución más adecuada para resolver el problema.

III. Marco Institucional.

Es importante precisar que Institución realiza el Programa, ya que todas las Dependencias Gubernamentales pueden elaborar planes, proyectos o programas, y es necesario indicar su naturaleza organizativa, jurídica, así como los procedimientos administrativos de la Institución.

IV. Finalidad del Programa.

Este punto quizá sea el más relevante de todos, ya que en éste se plantearán los objetivos y finalidades, así como el alcance e impacto que se espera tener dentro del grupo objetivo. Para formular las finalidades del proyecto, es necesario que:⁵

⁴ Ander-Egg, Ezequiel y Aguilar Ibáñez, Op. Cit, p. 33.

⁵ Ander-Egg, Ezequiel y Aguilar Ibáñez, Op. Cit, p. 37.

- Estas justifiquen debidamente el programa y sus objetivos;
- Sea posible verificar cuantitativa o cualitativamente en su marcha y;
- Se constituya preferiblemente un único fin o vaya acompañado de otros fines compatibles.

V. Objetivos.

Como su nombre lo indica, aquí se plantean los objetivos que se deberán de seguir, los objetivos deben ser claros y tanto de manera general, como particular; aunque se debe de aclarar que estamos hablando de objetivos que se determinan por los efectos o resultados que se puedan tener, y no de finalidades que se determina por el impacto que éste pueda tener dentro del programa.

VI. Metas.

Las metas de un programa nos indican los logros que este tenga tanto a un corto como a un largo plazo. Las metas operacionalizan los objetivos, estableciendo cuánto, cuándo y dónde se realizarán éstos, de modo que las actividades y acciones correspondientes puedan ser claramente establecidas.⁶

VII. Beneficiarios.

Es importante mencionar este rubro, pues al establecer a los beneficiarios, es decir, a las personas que serán favorecidos con la aplicación del programa, se podrá medir cuales son las metas que se cumplieron dentro del mismo. Aunque también se debe de seleccionar a la gente que será beneficiaria en

⁶ Ander-Egg, Ezequiel y Aguilar Ibáñez, Op. Cit. p. 40.

un proyecto que cuentan con características generales como la situación general, ocupación, cuanto acceso tiene a los servicios básicos, entre otros.

VIII. Localización y cobertura.

La localización consiste en determinar el área en que se aplicará el programa para poder abarcar de manera correcta a las personas que realmente lo necesitan. Esta localización puede hacerse a un doble nivel:⁷

- Macro-localización: se refiere a la ubicación geográfica del proyecto dentro del área: región, comarca, ciudad, conjunto real, entre otras.
- Micro-localización: Identificando dentro de un conjunto menor, como puede ser un barrio o manzana, el lugar o zona en donde se desarrollará el proyecto.

3.2 Evolución de los Programas Sociales en México.

3.2.1 Antecedentes de los Programas Sociales.

Las políticas sociales tienen por objetivo explícito mejorar las condiciones de vida de la población. Durante la vigencia del Estado de Bienestar, modelo impulsado fundamentalmente en los países desarrollados después de la Segunda Guerra Mundial y aplicado parcialmente en América Latina, se trataron de resolver los más diversos problemas del conjunto de la sociedad: desempleo, bajos salarios, analfabetismo, escasa escolaridad, insuficiente capacitación para el trabajo, hacinamiento en viviendas, carencia de servicios básicos como agua potable, drenaje y energía eléctrica, enfermedades y muertes evitables, inseguridad ciudadana, etc. Esto implicó la superación de la situación de igualdad formal de los ciudadanos ante la ley para

⁷ Ander-Egg, Ezequiel y Aguilar Ibáñez, Op. Cit. p. 44.

transformarla en una igualdad real, en términos de las condiciones sustantivas de vida y mayor cohesión social. Para eso, el Estado amplió su campo de acción y creó nuevas instituciones, transformando la acción gubernamental en el eje del modelo.

De esta forma, las políticas sociales constituían mecanismos de redistribución de recursos que trataban de compensar las desigualdades sociales guiadas por el criterio de equidad, al margen de los mecanismos de mercado, ofertando bienes y servicios en materia de salud, educación, vivienda, alimentación, transporte, etcétera, disponibles en forma gratuita o a precios subsidiados, que permitían un acceso universal (al menos en el discurso) a todos los integrantes de la sociedad que lo requirieran.

El Estado de bienestar asumió también entre sus funciones la ampliación de los derechos sociales. Éstos permitieron la realización de importantes avances en la seguridad social: pensiones de retiro, seguros contra accidentes, enfermedades y discapacidades vinculadas al trabajo, protección contra el desempleo y atención a la salud.

Es por ello, que no existen antecedentes perfectamente conformados de los Programas Sociales dentro de la economía mexicana que como ya se mencionó adoptó el modelo del Estado Benefactor.

Programa Social como concepto, es un término con límites muy vagos y contenidos muy amplios al igual que el término Política Social. Tratar de establecer conceptualmente a los programas sociales es una tarea titánica dentro del contexto de las ciencias sociales, esto es debido a que es un término equivoco o de difícil acepción.

3.2.2 Los Programas Sociales durante el modelo Neoliberal.

En la década de los noventa los procesos de globalización y liberalización de mercados no contribuyeron a disminuir la pobreza y la desigualdad, como planteaba su discurso. México sufrió el surgimiento de nuevas disparidades e incertidumbres que se combinaron con cambios demográficos, sociales y económicos. La búsqueda de mecanismos innovadores y más eficientes que había conducido al abandono del universalismo propio de la política social del Estado de bienestar, obligó a los gobiernos a replantearse la necesidad de su intervención, ahora limitada a la focalización (en el ámbito de los territorios, grupos e individuos) de quienes han quedado al margen del mercado (pobreza extrema) para ofrecerles oportunidades en materia de educación, salud, vivienda, entre otras.

Considerando que los programas sociales se caracterizan por requerir del mediano y el largo plazos para alcanzar sus objetivos redistributivos, por ser afectados por múltiples variables contextuales, una gran variedad de actores participantes con intereses en conflicto y una fuerte atribución de importancia a la participación social, a la transparencia y la responsabilidad de la gestión, al menos en el discurso, su especificidad debe tenerse en cuenta en su evaluación. A continuación se revisa la forma en que dicha evaluación se ha llevado a cabo en el caso de los programas mexicanos de lucha contra la pobreza.

I. Programa Nacional de Solidaridad (1988-1994).⁸

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) se inició en el Estado de México mediante una resonante promoción de varios servicios básicos en el valle de Chalco, como la dotación de energía eléctrica, drenaje, agua potable, entre otros. La concurrencia de recursos federales, estatales y

⁸ Para la elaboración de este tema consulté el libro de Ontiveros Ruiz, Guillermo, "Política Social en México 1988-1994, Programa Nacional de Solidaridad", México, 2005.

municipales, así como la participación de la sociedad civil, lograron en poco tiempo la multiplicación de servicios sin demasiados intermediarios.

Solidaridad representa en su sentido más general el reconocimiento de los límites del modelo neoliberal en que se enmarca la política económica, al pretender cumplir el papel de paliativo frente a los más graves efectos sociales de las políticas de ajuste y frente a los rezagos históricos en el bienestar de la población.⁹

En ese sentido el gobierno inventó una nueva forma de atender sus demandas donde existió una reapropiación de los espacios públicos gubernamentales. Se habló por primera vez de la corresponsabilidad, donde Estado y sociedad trabajaban de la mano para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos. Así nació Solidaridad el eje de la nueva política social, que no inventa la solidaridad; tampoco se apropia de ella o la suplanta. La retoma como un valor profundamente arraigado en nuestras tradiciones y funda sobre ella una nueva manera de hacer las cosas.

El Programa trató de orientarse para construir un nuevo piso social para el desarrollo nacional que asegurara la igualdad de oportunidades y justicia especialmente para los que menos tienen, es decir buscó construir la expresión de los derechos sociales que está constituido por el conjunto de bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso toda la población para garantizar un nivel de vida decoroso, y que están plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 30, 27 y 123.¹⁰

II. Programa de Educación, Alimentación y Salud (Progresas).¹¹

⁹ Cortez, Carlos y Moreno, Patricia, “Múltiples Máscaras para un solo rostro. El Pronasol en el medio Rural”, UAM, México, 1992. pp. 3.

¹⁰ Ontiveros Ruiz, Op. Cit. p. 120

¹¹ Ver a Favela, Álvaro, Calvillo, Miriam y otros, Op. Cit.

El Programa de Educación, Alimentación y Salud se puso en marcha durante la Administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León quien gobernó al país de 1994 al 2000. ProgresA es uno de los programas más importantes que implementó el Gobierno Federal para desarrollar el capital humano de las familias pobres. El programa, que dirige sus beneficios directamente a quienes viven en la extrema pobreza en zonas rurales, apuntando a aspectos como la educación y la salud como aspectos fundamentales.

El componente de educación de PROGRESA está destinado a aumentar la matriculación escolar entre los jóvenes de las comunidades pobres de México ofreciendo subsidios de educación a las madres, que deben luego asegurarse de que sus hijos asistan regularmente a la escuela. A su vez, PROGRESA representa un cambio considerable en la provisión de programas sociales. En cuestión a la reducción de la pobreza en el país, la selección de beneficiarios se hace a nivel del hogar de manera de asegurarse de que los recursos del programa estén destinados y sean proporcionados a familias que vivan en la extrema pobreza, esto es, las que pueden sacar mayor provecho del programa.

En cuanto a la salud y la nutrición, el programa presta atención básica a cuestiones de salud y promueve la atención de la salud mediante intervenciones preventivas gratuitas, como la distribución de suplementos nutricionales y educación sobre higiene y nutrición, así como transferencias de dinero para la compra de alimentos. La entrega de las transferencias de dinero y suplementos nutricionales está condicionada a consultas de salud obligatorias a las clínicas públicas.

Este aspecto del programa insiste en particular en dirigir los beneficios a los niños menores de cinco años y a las mujeres embarazadas y que amamantan; el programa está administrado por el Ministerio de Salud y por IMSS-Solidaridad, división del Instituto Mexicano del Seguro Social, que proporciona beneficios a personas no aseguradas en zonas rurales.

El programa ha ido acompañado de medidas y recursos suplementarios destinados a incrementar la oferta y calidad de servicios de salud y educación, a fin de superar las limitaciones de capacidad que puede originar la utilización más intensiva de los servicios y recursos existentes. Los componentes de este Programa son:¹²

- Apoyos educativos para fomentar la asistencia y el rendimiento escolar, así como acciones para mejorar la calidad de la educación.
- Atención básica de salud para todos los miembros de la familia, así como el fortalecimiento de la calidad de los servicios de salud.
- Apoyos para mejorar la alimentación de las familias en condiciones de extrema pobreza.

3.3 Evaluación de los Programas Sociales para el periodo 2000-2005: el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

3.3.1 Los Programas Sociales durante el periodo 2000-2005.¹³

Los Programas Sociales durante el periodo del Presidente Fox, mantuvieron un seguimiento de sus antecesores. La principal diferencia entre la política social de ésta administración y las anteriores es que ésta marcó un

¹² Favela, Álvaro, Calvillo, Miriam y otros, Op. Cit. p.41.

¹³ La elaboración de éste apartado se realizó con información de la página de la Secretaria de Desarrollo Social, www.sedesol.gob.mx/.

parteaguas en el monitoreo y evaluación de sus Programas; así mismo buscó diferentes alternativas para todos los sectores de la sociedad abarcando no sólo a las personas de escasos recursos, sino que mediante la aplicación de Programas enfatizados a áreas como la migración, atención a adultos mayores, a jornaleros agrícolas y a microempresarios, el sexenio de Vicente Fox buscó el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad en general.

Es por ello, que la Política Social para el periodo 2000-2005 comprendió los siguientes Programas de combate pobreza y ayuda a la producción:

I. Programa 3X1 para Migrantes.

El Programa 3x1 para Migrantes, se orienta a conjuntar recursos de los migrantes y de los gobiernos federal, estatal y municipal, uniendo esfuerzos en acciones de contenido social para favorecer el desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes y elevar la calidad de vida de su población.

Éste Programa fue creado para apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero, para concretar proyectos mediante la concurrencia de recursos de la Federación, estados, municipios y de los migrantes señalados, promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficiarios del Programa.

II. Programa de atención a adultos mayores de 70 años y más.

En México y de acuerdo con los datos derivados del II Censo de Población y Vivienda 2005, existen alrededor de un millón de Adultos Mayores de 70 años y más en las localidades de hasta 2,500 habitantes quienes, además de

padecer de manera particular por los rezagos sociales de sus comunidades, se encuentran en una etapa de su vida en la que las posibilidades de contar con una fuente de de ingresos es muy baja.

Por tal razón el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales, tiene como objetivo principal, mejorar las condiciones de vida de los Adultos Mayores de 70 años y más que habitan en localidades de hasta 2,500 habitantes.

III. Programa de atención a Adultos Mayores en zonas rurales.

El Programa de Atención a los Adultos Mayores busca contribuir a que los Adultos Mayores de 60 años o más, logren superar las condiciones de pobreza alimentaria en que se encuentran y accedan a mejores condiciones de vida.

El Programa esta destinado a Adultos Mayores que tengan 60 años o más y que vivan en localidades rurales de alta y muy alta marginación, con menos de 2,500 habitantes, y que no reciban apoyo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, o del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa o del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales, y que no sean beneficiarios de programas estatales para Adultos Mayores.

IV. Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.

El Programa de Atención a los Jornaleros Agrícolas busca contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores eventuales del

campo que conforman la población jornalera agrícola, a partir de una atención integral oportuna.

El Programa centra su atención en la población jornalera agrícola, entendida como individuos o el núcleo familiar rural en pobreza patrimonial, cuyo jefe de familia es asalariado en actividades agrícolas o cuando el monto básico del ingreso familiar provenga de esta fuente.

V. Programa de Empleo Temporal (PET).

El Programa de Empleo Temporal (PET) genera oportunidades temporales de empleo para la mano de obra rural, a través de un apoyo económico por su participación en la construcción, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social básica, productiva y de capital familiar, respetando la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Éste Programa se destina a la Población rural pobre de localidades de alta y muy alta marginación, hombres y mujeres, mayores de 16 años, pudiendo ser productores rurales, jornaleros con o sin tierra que habiten las áreas rurales de los municipios establecidos según la clasificación definida en el numeral 3.1.1 de las Reglas de Operación del Programa.¹⁴

VI. Programa Jóvenes por México.

La Secretaría de Desarrollo Social tiene como objetivo principal mejorar el bienestar de la población generando avances concretos que se manifiesten en la reducción de la pobreza extrema y la desigualdad social. En este sentido, a través del Programa Jóvenes por México, la Sedesol promueve la

¹⁴ Ver Presentación Multimedia de la Secretaría de Desarrollo Social, “Oportunidades. Un Programa de Resultados”, México Edición 2006, en el apartado de Reglas de Operación.

vinculación e impulsa acciones conjuntas con las Instituciones de Educación Superior y Técnica Media Superior, con un enfoque integral que permitirá contribuir al desarrollo social y humano a través de los esfuerzos y conocimientos de los estudiantes prestadores de servicio social.

El Programa busca impulsar la realización de proyectos que promuevan y fomenten el desarrollo social y humano a través de acciones de servicio social comunitario que mejore las condiciones de vida de la población.

VII. Programa Opciones Productivas.

El Programa Opciones Productivas esta destinada a personas, unidades familiares, grupos sociales y organizaciones de productoras y productores en condiciones de pobreza que habitan preferentemente en las microrregiones y las personas que hayan sido o sean beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

También forman parte de éste, las personas que se integren a la Red de Mentores, de conformidad con lo establecido en las presentes Reglas, y las organizaciones de la sociedad civil que resulten elegibles para realizar trabajos de Agencias de Desarrollo Local.

VIII. Programa Hábitat.

Con el propósito de articular los objetivos de la política social con los de las políticas de desarrollo territorial y urbano, la Secretaria de Desarrollo Social desarrollo el programa Hábitat.

Hábitat busca contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y

habitables. Así mismo, enfrenta los desafíos de la pobreza urbana mediante la instrumentación de acciones que combinan, el mejoramiento de la infraestructura básica y el equipamiento de las zonas urbano-marginadas con la entrega de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario.

IX. Programa para desarrollo Local (Microrregiones).

El Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) tiene como objetivo general: Coadyuvar al desarrollo de las Microrregiones a través de la realización de obras y acciones en beneficio de sus habitantes, buscando la corresponsabilidad de los otros órdenes de gobierno y de la propia población en el desarrollo social, económico y humano; y, promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficios del programa.

X. Programa de Rescate de Espacios Públicos.

Objetivo del Programa: Fomentar la identidad comunitaria, la cohesión social y la generación e igualdad de oportunidades, así como contribuir a la disminución de la pobreza urbana, la prevención de conductas antisociales y mejorar la calidad de vida a través del rescate de espacios públicos.

Está dirigido a dignificar áreas marginadas y espacios comunitarios, incidiendo positivamente en aquellos problemas sociales que afectan la seguridad de las comunidades, a través de la protección, conservación y aprovechamiento de los espacios públicos de las ciudades, entendidos como todas aquellas áreas de uso común, como son: plazas, alamedas, áreas verdes, parques, jardines, espacios deportivos y culturales, camellones, centros de ciudad, bosques y lagos, entre otros.

3.3.2 Evaluación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.¹⁵

3.3.3 Definición.¹⁶

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es un programa federal para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema que es la continuación del Programa de Alimentación, Educación y Salud (Progres); para lograr sus objetivos, brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso.

Oportunidades es un programa interinstitucional en el que participan la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social y los gobiernos estatales y municipales.

El Programa combina la entrega de recursos en efectivo con intervenciones coordinadas de salud, educación y alimentación. En el corto plazo, estos recursos mejoran las condiciones socioeconómicas y el ingreso de los hogares más pobres y, a mediano plazo, impulsan el desarrollo de capacidades al incentivar la asistencia a las unidades de salud y a la escuela.¹⁷

3.3.4 Objetivos.¹⁸

¹⁵ Para la elaboración de este tema agradezco a la Maestra Gladis Barrios Veloso, Profesora de la Escuela Nacional de Trabajo Social, por proporcionarme los materiales en los cuales me apoyé para estructurar este apartado.

¹⁶ Tomado de la página web de la Secretaría de Desarrollo Social: www.sedesol.gob.mx/.

¹⁷ Secretaría de Desarrollo Social, “Oportunidades. Un programa de Resultados”, México Edición 2006.

¹⁸ Secretaría de Desarrollo Social en su página web: www.sedesol.gob.mx/.

Los objetivos del Programa se plantean tanto de manera general como de manera particular con la finalidad de establecer las líneas de acción del programa, así como para concretar las actividades a realizar para sus beneficiarios.

Objetivo general.

El Programa tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.

Objetivos específicos.

- A. Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema mediante el acceso a servicios de calidad en materia de educación, salud y alimentación, y la entrega de apoyos monetarios.
- B. Integrar las acciones de educación, salud y alimentación para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición, ni por la necesidad de realizar labores que dificulten la asistencia escolar de los niños y jóvenes.
- C. Contribuir a que los niños y jóvenes completen la educación básica y media superior mediante el otorgamiento de becas escolares

crecientes, y tengan la posibilidad de continuar hacia estudios superiores.

- D. Atender la salud y nutrición durante las etapas de gestación y crecimiento de niños y niñas mediante la entrega de suplementos alimenticios, vigilancia médica en las unidades de salud e información para el autocuidado y la buena alimentación.
- E. Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia para mejorar su educación, salud y alimentación.
- F. Promover la participación y respaldo de los padres en el mejoramiento de la calidad de la educación y los servicios de salud para que beneficien a toda la comunidad.

3.3.5 Incorporación al Programa.¹⁹

El Programa de Desarrollo Humano consta de una metodología de incorporación a este programa con la finalidad de localizar a las familias que más necesitan estos apoyos, siendo ésta una diferencia importante con los anteriores Programas. Los pasos principales para incorporar a las familias como beneficiarias del programa son:

- I. Localización de familias beneficiarias
- II. Incorporación de las familias beneficiadas
- III. Conformación de los Comités de Promoción Comunitaria
- IV. Recertificación de las familias beneficiarias

¹⁹ Tomado de la Presentación Multimedia de la Secretaría de Desarrollo Social, "Oportunidades. Un Programa de Resultados", México, Edición 2006, en el apartado de Reglas de Operación.

I. Localización de familias beneficiarias.

Las familias beneficiarias son las que se identifican mediante los criterios y procedimientos establecidos en estas reglas. El proceso por el cual se identifica a las familias beneficiarias consta de dos etapas:

- Selección de Localidades.

La selección de localidades nuevas o localidades ya atendidas por el Programa, tanto en el ámbito rural como en el urbano, en las cuales se lleva a cabo la identificación de familias para mantener el padrón de cobertura actual, se realiza con base en el índice de marginación establecido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), así como con la información estadística disponible a nivel de localidades por parte del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

- Identificación de Familias.

Para la identificación de familias beneficiarias se utiliza una metodología de puntajes basada en un criterio objetivo y único, homogéneo para todo el país, que considera la condición de residencia rural-urbana de las familias y sus condiciones socioeconómicas.

II. Incorporación de las familias beneficiadas.

La incorporación de familias beneficiadas es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la inclusión al Programa de las familias que se encuentran en condición de pobreza extrema, formalizando su registro en el Padrón Activo

de Beneficiarios²⁰. En la incorporación de las familias se establece el Contacto formal del Programa con sus beneficiarios a través de la titular de la familia, quien generalmente es la madre de familia que recibe los apoyos monetarios.

III. Conformación de los Comités de Promoción Comunitaria.

Los Comités de Promoción Comunitaria son una instancia de organización de las titulares beneficiarias del Programa, integrada por el conjunto de vocales nombradas por las titulares beneficiarias que representan. Dichos Comités contribuyen a establecer una mejor vinculación entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación, y de la Coordinación Nacional; a canalizar solicitudes y sugerencias de las familias beneficiarias, así como a fortalecer las acciones de nutrición, contraloría social y transparencia del Programa, preservando en todo momento la libertad de las familias.

VI. Recertificación de las familias beneficiarias.

Las familias beneficiarias que cumplan tres años recibiendo los beneficios del Programa están sujetas al proceso de recertificación, el cual consiste en evaluar nuevamente sus condiciones socioeconómicas a través del proceso que consta de las siguientes etapas:

1. Las familias son informadas sobre el proceso de recertificación;
2. A las familias se les aplica la encuesta de recertificación, confirmando su participación en el proceso;
3. Se evalúan las condiciones socioeconómicas de las familias; y

²⁰ El Padrón Activo de Beneficiarios es el registro de beneficiarios que cuentan con el servicio del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

4. Se informa a las familias el resultado de la recertificación.

La recertificación es un proceso que se realiza con apego a los tiempos establecidos en el resto de las actividades que intervienen en la operación del Programa. El levantamiento de la encuesta de recertificación y la evaluación de las condiciones socioeconómicas de las familias podrá realizarse en el periodo que va entre 2 años y medio a 4 años posteriores a la incorporación al Programa.

La importancia de la incorporación del Programa radica en que al establecer parámetros de incorporación a este Programa, se selecciona a las familias que realmente lo necesitan. El cuadro 3.1 muestra los criterios utilizados para considerar a las localidades como rurales, semirurales o urbanas por el número de habitantes. Así mismo, muestra cómo el parámetro utilizado por la administración Zedillista para las zonas rurales fue cambiado por la actual administración, pasando de menos de 5,000 habitantes en el periodo de 1997 a 2000, a menos de 2,500 en el periodo foxista, con la finalidad de ampliar los apoyos a las comunidades.

Cuadro 3.1
México. Criterio de Selección de Localidades 1997-2004

Años	Localidades
1997-2000	Rurales (menos de 5000 habitantes)
2001	Rurales (menos de 2500 habitantes) Semiurbanas (2500-15000 habitantes) Urbanas (15000-75000 habitantes)
2002	Ampliación de las zonas urbanas
2004	Presencia en 100% de los municipios del país, incluyendo Zonas Metropolitanas del DF, Guadalajara y Monterrey.

Fuente: Cuadro tomado del libro Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, Transferencias con Corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana, FLACSO, México 2006

A pesar de contar con estos criterios de selección, aún se ven carencias dentro su cobertura, ya que a pesar de anunciarse que el Programa llega a todo el país, todavía existen lugares a los cuales no se les ha apoyado, aunque insisto en que la innovación de tener un proceso de selección de las familias, representa un importante avance.

3.3.6 Metodología de Aplicación.²¹

La metodología de aplicación es la forma en la que opera el Programa, es decir, aquí estudiaremos la ejecución del mismo mediante la determinación de los componentes, así como los procedimientos de selección, monitoreo y evaluación de los apoyos que se proporcionan a las familias beneficiarias.

I. Componentes.

Para lograr de manera eficiente los objetivos planteados del Programa Oportunidades es importante considerar sus componentes, que son:²²

- **Componente Educación:** Consiste en becas y apoyos para la adquisición de útiles escolares con el fin de aumentar los niveles de inscripción, asistencia escolar.
- **Componente Alimentación:** Se otorgan apoyos para propiciar la mejora en el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias, privilegiando principalmente a los niños y a las niñas, así como a las mujeres, al ser quienes enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad asociadas a la maternidad, el parto y a la lactancia.

²¹ Para la elaboración de este apartado ver a Palacios Escobar, Ángeles, Diferencias limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México en Cabrera Adame y Cordera Campos, “La Política Social en México: tendencias y perspectivas”, Facultad de Economía, México, 2007.

²² Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2006 en su página web: www.oportunidades.gob.mx/.

- Componente Salud: Proporciona gratuitamente la prevención y atención de la salud, nutrición e higiene.
- Componente Patrimonial: Incentiva para que los jóvenes concluyan la educación media superior, lo cual permitirá que los egresados de ese nivel inicien su vida adulta en condiciones más equitativas y con mayores opciones para desarrollarse e insertarse en la vida productiva y social del país.

II. Proceso de Gestión.²³

Las dinámicas de operación y gestión del Programa Oportunidades implican la puesta en juego de tres procesos fundamentales:

1. La selección e incorporación de familias beneficiarias: Como ya se mencionó consiste el proceso de elección de las familias que más necesitan éste Programa.
2. Entrega de los apoyos: Al tener la selección de las familias beneficiarias se procede a proporcionar los apoyos correspondientes de acuerdo a las necesidades de las personas.
3. Monitoreo y seguimiento Operativo: Consiste en controlar y evaluar de manera eficiente la repartición de los apoyos a las familias.

III. Apoyos.

²³ Villatoro, Pablo y otros, México: El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; en Franco, Rolando y Cohen, Ernesto, “Transferencias con Corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana”, FLACSO, México, 2006.

El Programa tiene como propósito apoyar a las familias beneficiarias dependiendo de las necesidades de la misma. Dentro de los apoyos que se brindan a las familias encontramos:²⁴

A. Educación.

- Becas educativas para niños y jóvenes que cursan entre tercero de primaria y tercer grado de educación media superior.
- Apoyos monetarios para la adquisición de útiles escolares.

B. Salud.

- Paquete Básico de Salud para todos los miembros de las familias beneficiarias.
- Sesiones de comunicación educativa en materia de salud.

C. Alimentación.

- Apoyos monetarios para mejorar la alimentación familiar.
- Alimentación Suplementos alimenticios para todos los niños de entre 4 meses y 2 años de edad, los menores de 5 años que presentan desnutrición y para mujeres embarazadas o que están lactando.

D. Oportunidades de mejores ingresos.

- Acceso preferencial a programas sociales como:
 - Ahorro y crédito.
 - Proyectos productivos.
 - Cuidado del ambiente.
 - Mejoramiento de la vivienda.
 - Educación de adultos.

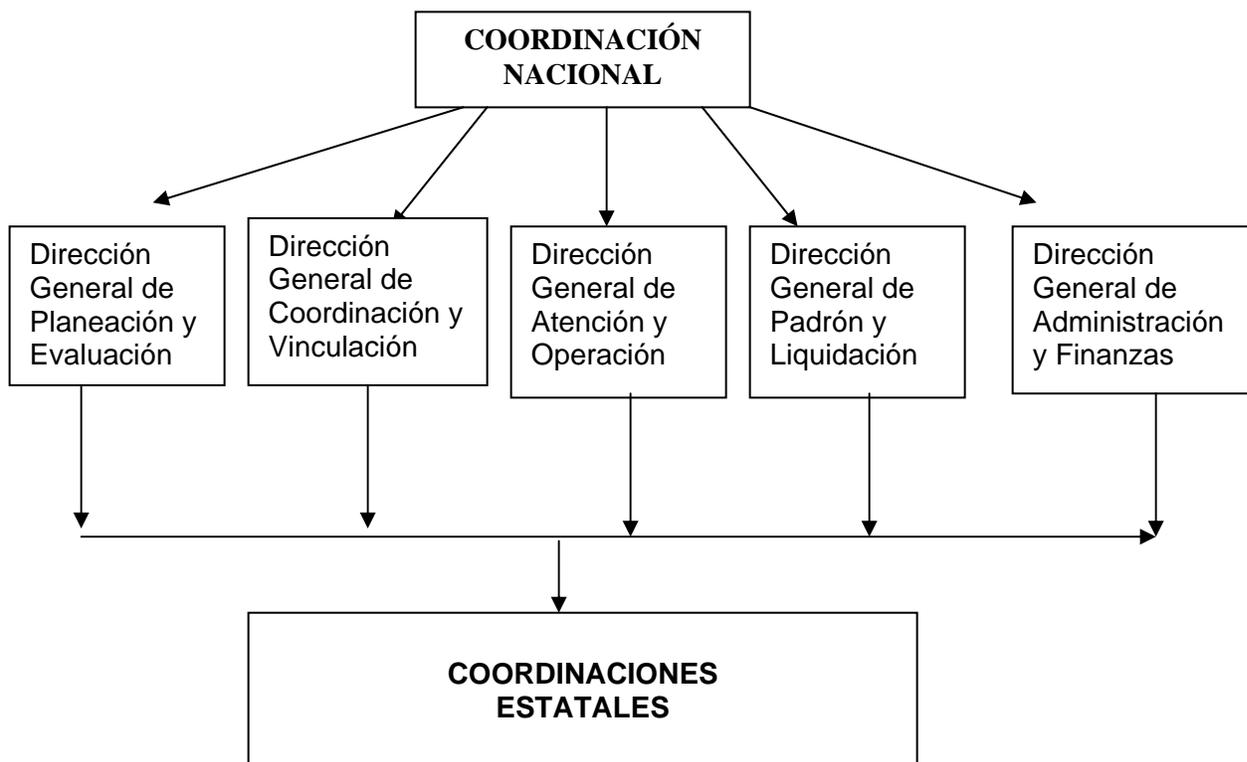
²⁴ Programa Oportunidades, en su página web: www.oportunidades.gob.mx/.

3.3.7 Estructura.

La estructuración del Programa Oportunidades nos muestra la importancia de la organización dentro de cualquier Institución o Programa. En éste caso el Programa se divide en cinco ramas encargadas de la administración, planeación, coordinación, registro y atención del mismo.

A su vez, existen Comités Estatales que se organizan a través de Comités Técnicos Estatales donde se involucran las responsables federales y estatales vinculados a la operación del Programa. De tal modo que el siguiente diagrama nos mostrará la estructura del Programa Oportunidades.

Estructuración del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades²⁵



²⁵ Programa Oportunidades www.oportunidades.gob.mx/

Tal y como se muestra en éste diagrama la Coordinación Nacional se Divide en:

- Dirección General de Planeación y Evaluación: como su nombre lo indica, se encarga de planear y evaluar los avances del Programa.
- Dirección General de Coordinación y Vinculación: es la parte estratégica del Programa, ya que se encarga de dirigir el funcionamiento del mismo.
- Dirección General de Atención y Operación: ésta área es la responsable de atender las quejas y sugerencias para así el Programa otorgue mejores servicios a los beneficiarios.
- Dirección General de Padrón y Liquidación: es la encargada del registro y/o liquidación de las familias al padrón de beneficiarios.
- Dirección General de Administración y Finanzas: es el área responsable de llevar las finanzas del programa para que así éste tenga buenos resultados.

3.3.8 Presupuestación.²⁶

I. Importancia de la Presupuestación.

El presupuesto es la cantidad de recursos asignada para un Programa, Organismo o Institución que tiene la finalidad de satisfacer las necesidades del mismo. Es por ello que el Programa Oportunidades depende de recursos asignados por el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cuál determina la cantidad mediante las peticiones del encargado del Programa.

²⁶Para la realización de éste apartado consultamos: Centro de Estudios para las Finanzas Públicas en Cuadernos de Finanzas Públicas 2006: Gasto destinado al Desarrollo Social 2000-2006.

El presupuesto del Programa se asigna a través de tres Secretarías: SEDESOL, SEP y SSA y la operación se rige por reglas establecidas por los titulares de esas secretarías en la SHCP y el IMSS. Para garantizar la acción conjunta y complementaria de estos tres componentes, se creó la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.²⁷

Para la aplicación y distribución de recursos en los diversos ámbitos sociales, era premisa fundamental contar con una medida de la pobreza, por lo cual, la Secretaría de Desarrollo Social convocó, en el año 2001, a un grupo de especialistas que conformaron un Comité Técnico²⁸ que propuso una metodología de medición de la misma.

II. Presupuestación a Nivel Nacional.

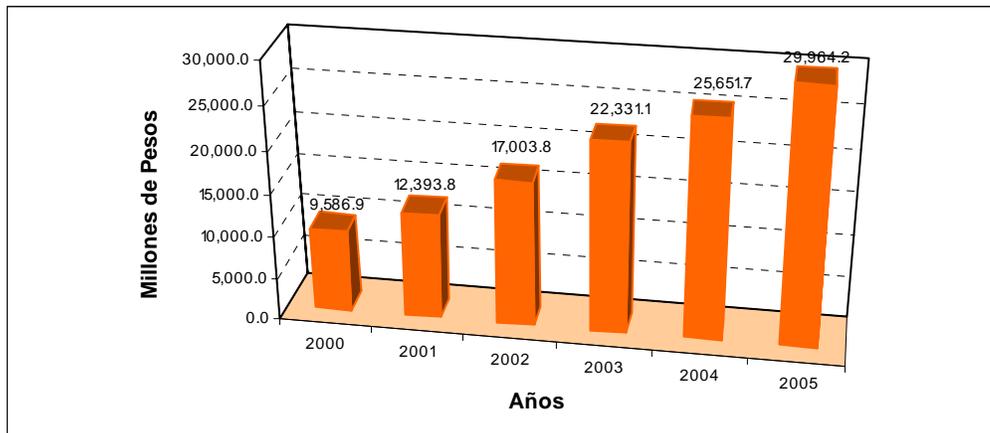
Para garantizar el crecimiento del presupuesto en Desarrollo Social, el Gobierno Federal presentó la Ley de Desarrollo Social, que en su artículo 20 manifiesta que: “el presupuesto federal destinado al gasto social, no podrá ser inferior en términos reales al del año fiscal anterior y su incremento será cuando menos en la proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto”.

Es por ello que el crecimiento del gasto dentro del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades muestra un comportamiento ascendente en el periodo 2000-2005 como se ve en la siguiente gráfica:

²⁷ Programa Oportunidades, en su página web, www.oportunidades.gob.mx/.

²⁸ El Comité Técnico se conformó por siete expertos de las siguientes Instituciones: Colegio de México, Universidad Iberoamericana, Universidad Autónoma Metropolitana y Centro de Investigación y Docencia Económica.

Gráfica 3.1
México. Gasto Federal destinado al Programa de Desarrollo Humano
Oportunidades 2000-2005 (millones de pesos)



Fuente: Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, México, 2006.

Como se puede apreciar en la gráfica anterior, el Presupuesto destinado al Programa Oportunidades se ha incrementado de manera notable, tal y como lo manifiesta la Ley de Desarrollo Social. Podemos notar un crecimiento significativo de 2000 a 2001; sin embargo para 2002 la cantidad destinada era casi el doble a la presupuestada en el año 2000.

Por otro lado, entre 2003 y 2004 el presupuesto creció de 22 mil a más de 25 mil millones de pesos; mientras que, de 2004 a 2005 hubo un incremento a casi 30 mil millones de pesos. Si comparamos 2000 con 2005, existe un aumento de más del 300 por ciento de los recursos destinados.

III. Presupuestación a Nivel Estatal.

La asignación del Presupuesto a nivel Estatal manifiesta una forma concreta de ver como se han distribuido los recursos en cada uno de las Entidades Federativas. El siguiente cuadro muestra el gasto de cada uno de los Estados de la República Mexicana, en el cual muestra lo que ya se señaló anteriormente.

En él encontramos que Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla e Hidalgo son los Estados con más presupuesto asignado, mientras que al Distrito Federal, Tlaxcala, Colima, entre otros son a los que se les da menos Presupuesto; además apreciamos el constante crecimiento del Gasto de cada uno de los Estados de manera más detallada.

Cuadro 3.2

México. Gasto Federal del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
por Entidad Federativa 2000-2005 (Millones de Pesos)

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Presupuesto	9,586.9	12,393.8	17,003.8	22,331.1	25,651.7	29,964.2
Aguascalientes	8.3	10.1	31.2	87.6	117.9	181.8
Baja California	9.6	12.5	25.1	42.3	57.3	89.6
Baja California Sur	9.7	11.8	20.8	32.7	40.2	53.4
Campeche	121.7	156.7	216.3	264.8	288.5	321.8
Coahuila	73.8	91.6	954.6	175.5	179.2	204.5
Colima	16.4	19.8	89.0	63.6	73.9	80.7
Chiapas	930.5	1,293.5	1,094.9	2,326.1	2,553.8	2,906.1
Chihuahua	68.1	99.4	106.2	191.2	217.3	272.4
Distrito Federal	107.3	65.5	51.3	273.1	26.0	67.6
Durango	116.6	140.3	202.8	274.1	327.6	382.5
Guanajuato	423.7	523.6	717.3	910.9	1,076.1	1,272.7
Guerrero	685.5	807.6	1,066.9	1,406.0	1,582.7	1,799.8
Hidalgo	422.3	518.3	690.3	907.1	976.6	1,100.7
Jalisco	156.7	209.5	300.1	360.9	505.3	765.5
México	616.9	741.0	1,014.4	1,344.5	1,671.3	2,050.6
Michoacán	534.0	686.3	955.8	1,187.3	1,317.5	1,440.3
Morelos	72.3	104.8	216.2	328.6	377.3	414.9
Nayarit	130.7	150.5	195.5	227.2	245.2	266.7
Nuevo León	60.8	67.1	89.8	107.9	158.6	221.0
Oaxaca	759.9	1,101.6	1,467.2	1,901.0	2,009.7	2,201.6
Puebla	768.7	931.7	1,257.0	1,617.1	1,821.1	2,173.7
Querétaro	149.3	183.7	258.0	339.2	390.9	422.1

Quintana Roo	85.1	102.1	151.0	217.5	246.5	276.7
San Luis Potosí	424.1	521.3	645.1	806.4	889.9	1,047.0
Sinaloa	258.9	320.4	450.0	527.9	604.3	693.3
Sonora	98.9	120.5	185.3	267.8	296.3	342.2
Continúa....						
Tabasco	286.1	368.4	534.4	677.8	797.8	919.0
Tamaulipas	144.8	178.5	243.6	331.1	373.7	453.1
Tlaxcala	49.2	65.7	126.8	182.3	225.8	291.4
Veracruz	1,050.5	1,356.9	1,868.1	2,468.3	2,715.6	3,006.9
Yucatán	251.2	306.7	438.8	570.1	621.6	698.2
Zacatecas	296.8	377.5	441.2	532.6	544.2	570.5
Nivel nacional	398.4	748.9	898.9	1,380.7	2,322.0	2,975.9

Fuente: Datos tomados del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox. México 2006.

3.3.9 Cobertura.

La cobertura del Programa es un punto importante dentro de nuestro análisis, ya que nos permite ver de manera detallada a los beneficiarios del mismo; para ello tomaremos datos que presenta la Secretaría de Desarrollo Social, clasificando la cobertura por habitantes y por localidades; y para mencionar la cobertura de cada uno de los rubros en los que se enfoca el Programa.

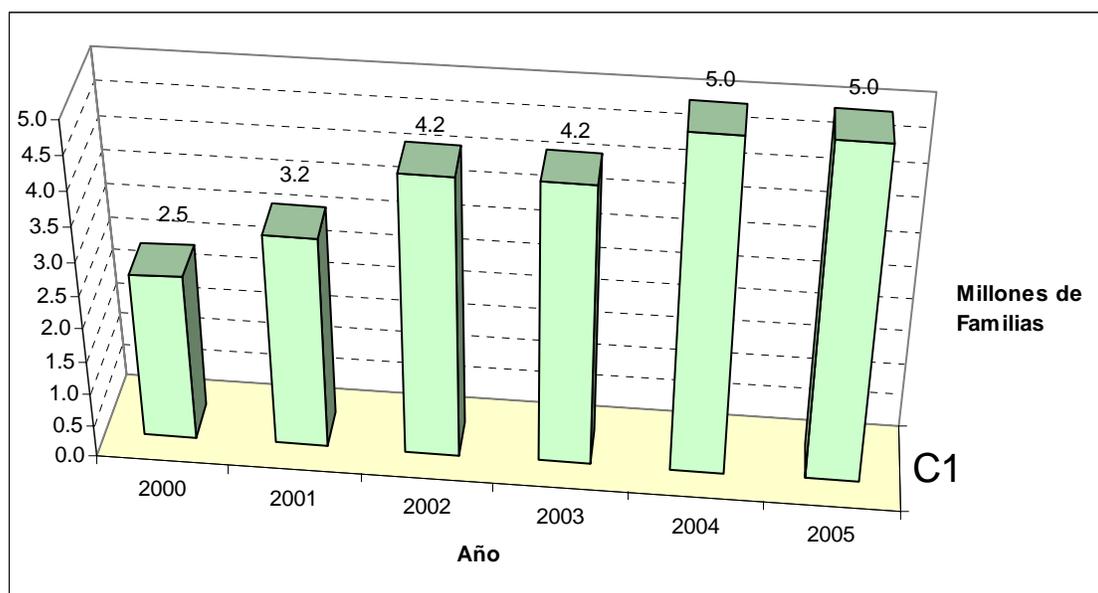
I. Por habitantes.

El crecimiento del Programa Oportunidades durante el periodo 2000-2005 ha generado un incremento de los beneficiarios al duplicar su cobertura de 2.5 a de 5 millones de familias, es decir, si consideramos que cada familia consta de cuatro integrantes, se está beneficiando a más de 20 millones de personas que viven en 86,091 localidades marginadas, en la cuales el 86% son rurales.²⁹

²⁹ Datos tomados de: Secretaría de Desarrollo Social, “Oportunidades. Un Programa de Resultados”, México Edición 2006, p. 12.

Gráfica 3.2

México. Crecimiento y cobertura del Programa Oportunidades (2000-2005)



Fuente: Tomado de la Presentación Multimedia de: Secretaria de Desarrollo Social, Oportunidades. Un programa de Resultados. México, Edición 2006.

Como podemos apreciar en la gráfica 3.2 existe un crecimiento notable entre 2000 y 2002 de 1.7 millones de beneficiarios; mientras que para 2002 y 2003 se dio un estancamiento. Por último de 2003 a 2005 la cobertura se incrementó hasta llegar a los cinco millones de beneficiarios.

II. Por hogares.

Para ser aún más precisos sobre los datos que se presentan, la Secretaria de Desarrollo Social muestra también la cobertura del Programa Oportunidades por tamaño de localidad como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.3

México. Hogares beneficiados por tamaño de la localidad

Localidades	Hogares Beneficiarios
Menos de 2,500	3,440,909
Entre 2,500 y 14,999	861,253
Entre 15,000 y más	697,838
Total	5,000,000

Fuente: Presentación Multimedia de: Secretaria de Desarrollo Social, Oportunidades. Un programa de Resultados. México, Edición 2006. pp. 12

El cuadro 3.3 nos muestra que de los cinco millones de hogares beneficiados se apoya a un 68.81% que vive en localidades que tienen menos de 2,500 habitantes, es decir, a comunidades que según el parámetro de la SEDESOL son rurales, mientras que las semiurbanas ocupan el segundo lugar de hogares beneficiados con el 17.22%; en último lugar con el 13.95% encontramos a las localidades urbanas.

III. Por Entidad Federativa.

La evaluación de la cobertura por Estados de la República representa una manera de analizar si el Programa está ayudando a los Estados que lo necesitan en mayor cantidad. Para ello tomaremos a los Estados de la República Mexicana con menor Índice de Desarrollo Humano³⁰ y así confirmar lo que se ha planteado en este apartado.

³⁰ Éste fue el parámetro establecido en el Capítulo anterior.

Cuadro 3.4

México. Familias Incorporadas al Programa Oportunidades hasta 2005

Entidad	IDH	Familias Incorporadas
Chiapas	0.7076	549,567
Oaxaca	0.7164	411,430
Guerrero	0.7296	316,101
Michoacán	0.7422	279,076
Hidalgo	0.7515	197,110
Veracruz	0.7457	599,991
Zacatecas	0.7563	114,673
Puebla	0.7598	385,118

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano, México, 2004.

Lo anterior lo podemos apreciar en el cuadro 3.4, ya que a Chiapas que es el Estado con menor IDH, es el más beneficiado del Programa al incorporar al 70% de su población al Programa, después de este siguen Oaxaca y Guerrero. Apreciando el cuadro 2.5 del Índice de Desarrollo Humano en el Capítulo dos, podremos ver como efectivamente la ayuda del Programa fue destinada principalmente hacia los estados que ocupan los últimos lugares de éste índice.

IV. Incremento de la Cobertura del Programa.

Como ya mencionamos, el Programa Oportunidades es la continuación de Progresá, sin embargo, el primero se preocupó por realizar una cobertura mayor y más precisa, y para ello también realizó innovaciones para apoyar a otros sectores de la población y así mejorar la calidad del servicio del

Programa. Las innovaciones en la cobertura del Programa son los siguientes:³¹

1. Cuentas de ahorro de Jóvenes con Oportunidades.

Es un incentivo para los jóvenes que estudian el Bachillerato con la finalidad de generarles nuevas opciones de desarrollo. Los beneficiarios del Programa al concluir sus estudios de Preparatoria, reciben una cuenta de ahorro que les permitirá pensar en su futuro, ya sea incorporándose al ámbito laboral o seguir estudiando una Licenciatura o Especialización. Más de 150 mil jóvenes han abierto su cuenta en el periodo 2003 a 2005.

2. Apertura de Cuentas de Ahorro para Mujeres.

Como destaca la Secretaria de Desarrollo Social casi el total de los titulares de las familias beneficiarias del Programa son las amas de casa. Es por ello, que se comenzó a implementar en 2001 la apertura de cuentas para ampliar el acceso a las familias de recursos de ahorro y crédito, siendo la madre de familia la titular de la misma. En 2006 más de 1 millón 200 mil familias reciben su apoyo a través de una cuenta de ahorros en BANSEFI y otras Instituciones Financieras.

3. Modulo de Atención “Oportunidades más cerca de ti”.

Ésta idea se crea a fin de mejorar la calidad en el servicio del Programa a las familias que ya han sido apoyadas. La finalidad de los Módulos (que por cierto según datos de SEDESOL ya son 10 mil mesas de Atención

³¹ Programas y datos tomados de: Secretaria de Desarrollo Social. “Oportunidades. Un Programa de Resultados”, México, Edición 2006.

Ciudadana) es atender las quejas y dudas que se puedan presentar por parte de las familias beneficiarias, así como acercar y mejorar los apoyos que el Programa ofrece.

4. Componente de Protección Social.

Este es un mecanismo creado para ayudar a la protección social de la población y consiste en apoyos de ahorro para el retiro mediante el Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades (MAROP). Además busca ayudar a los adultos mayores mediante un sistema de pensiones que consiste en proporcionar un apoyo de 250 pesos mensuales. Este esquema tiene como propósito beneficiar a poco más de 7 millones de adultos, de entre 30 y 69 años.

3.3.10 Evaluación.

I. Importancia de la evaluación del Programa.

La evaluación constante que se realiza del Programa Oportunidades permite presentar los alcances del mismo, así como corregir las carencias que se puedan presentar dentro de los apoyos a las familias beneficiarias mediante una evaluación cuantitativa, es decir, mediante el análisis de datos estadísticos en base a un muestreo.

Oportunidades contempla, desde su diseño inicial, la evaluación de su impacto. Esta evaluación permite conocer si el Programa está cumpliendo con sus objetivos y si hay aspectos que puedan modificarse o fortalecerse para incrementar los efectos positivos sobre sus beneficiarios.

Asimismo, la evaluación debe ser desarrollada por instituciones externas al Programa y es una obligación establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación y las Reglas de Operación del propio Programa y forma parte del esfuerzo de transparencia y rendición de cuentas del Gobierno Federal.³²

Los primeros años de evaluación del Programa³³ se llevaron a cabo por el Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés) y a partir de 2001 fueron coordinadas por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). Esta Investigación estableció los efectos de corto plazo en la población rural; posteriormente se evaluaron también los resultados en zonas urbanas y se realizaron nuevas mediciones para las familias de áreas rurales.

El diseño de la evaluación original del Programa Oportunidades consideró la asignación aleatoria de 506 comunidades elegibles de siete estados a grupos de intervención y control. Los 24,077 hogares existentes en las localidades de control e intervención fueron censados antes del inicio del Programa para establecer la base de datos; posteriormente comenzaron a efectuarse encuestas de seguimiento del Programa.

II. Cumplimiento de las reglas de Metas y Reglas de Operación.

La evaluación de Oportunidades se centra en sus resultados, pero no por ello dejan de considerarse las acciones y los procesos que conducen a ellos. Así, entre 2002 y 2004 fueron registrados los siguientes avances.³⁴

³² De la Torre, García, Rodolfo, “Evaluación Externa de impacto del Programa Oportunidades”, SEDESOL, México, 2005.

³³ Texto tomado de: Villatoro, Pablo y otros, Op. Cit. pp. 121-122.

³⁴ De la Torre García, Rodolfo, Op. Cit. p. 24.

- 54.4% de aumento en las familias incorporadas al Programa con lo que se logra la meta de cobertura del sexenio.
- 33.15% de incremento en el número de becarios con apoyo educativo.
- 6.2% de expansión en el total de familias en control médico para alcanzar una cobertura del 97.9% de las familias en el padrón.
- 26.5 % más de niños de 2 a 4 años en control nutricional alcanzando una cobertura de 96.9% del padrón

Por otra parte entre 2003 y 2004 las reglas de operación cambiaron para revisar periódicamente la permanencia de los beneficiarios en el Programa, así como para mejorar la coordinación institucional y dar mayor claridad a los lineamientos para la suspensión definitiva y la atención de quejas y denuncias. Mediante una encuesta a la población beneficiaria de 30 localidades del país se evaluó el cumplimiento de las reglas de operación y se recopilaron las siguientes opiniones sobre Oportunidades:³⁵

- 95.7% de las entrevistadas negaron que cause divisiones comunitarias
- Más del 86% conocen los beneficios del Programa y los consideran una ayuda significativa para su familia.
- Más del 86% de quienes respondieron consideran que la atención personal en la entrega del apoyo monetario es buena.
- 97% de las beneficiarias han recibido atención médica cuando la solicitan.
- Más de 90% de las beneficiarias que recibieron la recomendación de suministrar papilla a sus hijos recibió instrucciones para hacerlo.
- Más de 93% de quienes atendieron las pláticas de salud las consideraron de ayuda para su vida.

³⁵ De la Torre, García, Rodolfo, Op. Cit. p. 24.

- Más del 91% considera la participación de las vocales de los Comités de Promoción Comunitaria como buena.

3.3.11 Resultados.

Tomar en cuenta los resultados del Programa dentro de nuestro análisis, significa poder visualizar los avances del mismo, pero también nos permitirá analizar las virtudes y carencias del Programa de manera detallada para entender el impacto de la política social en México.

Este apartado de resultados se dividió en tres ramas: educación, salud y alimentación, con la finalidad de demostrar el comportamiento de los resultados y así poder determinar el crecimiento o decrecimiento de estas variables y a la par el comportamiento del Programa.

I. Educación.³⁶

La evaluación de Oportunidades en zonas rurales y urbanas, sobre la inscripción a escuelas de nivel secundaria, media superior, logro educativo y abandono, muestra resultados positivos. Las transferencias monetarias directas a los becarios, con un monto creciente desde tercer grado de primaria hasta finalizar el bachillerato, están vinculadas a la inscripción y asistencia regular a la escuela y, en el caso de los jóvenes de educación media superior, a su asistencia a las pláticas de orientación en los Centros de Salud.

³⁶ Datos e información tomada de: Secretaria de Desarrollo Social. “Oportunidades. Un Programa de Resultados”, México, Edición 2006, pp. 29-32.

En 2005 el Programa apoyó con becas en el ciclo escolar 2004-2005 a 5 millones 100 mil 379 alumnos de educación primaria, secundaria y media superior. Para el ciclo escolar 2005-2006 la cobertura ascendió a 5 millones 298 mil 756 becarios, es decir, desde el año 2000 hasta 2005, Oportunidades ha tenido un crecimiento de poco más del 113% en el número de becarios.

El siguiente cuadro nos refleja la importancia de las becas que se otorgaron a estudiantes de Bachillerato a partir del Ciclo Escolar 2002-2003, ya que la mayor cantidad de recursos se destinan a la Educación Básica, es decir, hasta la Secundaria, olvidando a las personas que buscan una mayor preparación.

Cuadro 3.5
México. Becas para Continuidad de Estudios por Ciclo.
(Millones de pesos)

Ciclo Escolar	TOTAL	Educación Básica	Educación Media Superior
2001-2002	2,485.3	2,485.3	0.0
2002-2003	3,315.5	3,047.8	267.7
2003-2004	4,355.9	3,919.2	436.7
2004-2005	4,577.0	4,041.9	535.1

Fuente: Datos tomados del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox 2006.

Los Índices de deserción, reprobación y eficiencia son un elemento indispensable para medir el nivel de la educación en nuestro país. El cuadro 3.6 muestra estos indicadores en los cuales encontramos que la reprobación y por lo tanto la deserción se da en mayor cantidad en el bachillerato, mientras que la eficiencia de los estudiantes es mayor en la primaria. La conclusión de éste cuadro es que los mexicanos terminamos la Secundaria, pero no concluimos el bachillerato.

Cuadro 3.6

México. Índices de Deserción, Reprobación y Eficiencia de los alumnos por nivel educativo y Ciclo Escolar 2000-2005*

Ciclo Escolar	Primaria			Secundaria			Bachillerato		
	Deserción	Reprobación	Eficiencia	Deserción	Reprobación	Eficiencia	Deserción	Reprobación	Eficiencia
2000-2001	1.9	6.0	86.3	8.3	20.9	74.9	16.5	39.0	59.3
2001-2002	1.6	5.7	87.7	7.3	19.7	77.7	15.8	39.2	58.8
2002-2003	1.7	5.4	87.2	7.4	19.1	78.4	16.4	37.8	61.1
2003-2004	1.8	5.2	88.7	7.4	19.2	78.9	16.8	36.8	60.0
2004-2005	1.4	4.7	90.0	7.4	18.5	78.4	16.1	36.5	59.6

Fuente: Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox 2006.

*Los datos fueron tomados del apartado Desarrollo Humano y Social, cuadro 58.

Gracias a los apoyos del Programa, más niños y niñas permanecen en la escuela y los adolescentes cursan grados escolares que sus padres no alcanzaron. Los resultados de las evaluaciones arrojaron que en localidades de menos de 2,500 habitantes, la eficiencia terminal de secundaria se ha elevado 23% en lugares que cuentan con el Programa.

Cuadro 3.7

México. Escuelas de Calidad a Nivel Nacional por ciclo escolar 2001-2005

Ciclo Escolar	Escuelas Apoyadas	Alumnos Atendidos	Recursos* Ejercidos
2001-2002	2,239	732,591	323.7
2002-2003	9,780	2,613,309	1,130.7
2003-2004	15,578	3,766,360	1,256.9
2004-2005	21,307	4,919,972	1,258.3

Fuente: Datos tomados del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox 2006.
* Cantidades en Millones de Pesos.

Como se aprecia en el cuadro 3.7, el Programa Escuelas de Calidad fortaleció el accionar de la educación gracias a los apoyos que año tras año se les proporcionó a las Instituciones Educativas y a su vez benefició a casi 5 millones de alumnos en 21 mil 307 instituciones educativas en 2005, cuando en 2001 sólo había menos de 1 millón de estudiantes apoyados en 2 mil 239 escuelas.

II. Salud.

El deficiente acceso a los servicios de salud de las familias que viven en condiciones de extrema pobreza está muy asociado a la recurrencia de enfermedades y a su propia vulnerabilidad. En las zonas con pobreza extrema se realiza menos de una visita médica al año, es por ello que el Programa Oportunidades está contribuyendo a mejorar ésta circunstancia.

La más reciente evaluación al componente de salud de Oportunidades realizada en 2004 por Juan Pablo Gutiérrez, Sergio Bautista, Mauricio Hernández Ávila y Stefano M. Bertozzi del Instituto Nacional de Salud Pública de México, así como Paul Gertler de la Universidad de California en Berkeley mostró evidencias de que:³⁷

1. Las familias de Oportunidades incrementaron sus consultas preventivas hasta en 35% en el medio rural y en 20% en el urbano.
2. Las familias rurales incrementaron en 35% la atención a los servicios de salud.

³⁷ Gutiérrez, JP, Gertler, P y otros, Impacto de Oportunidades en los comportamientos de riesgo de los adolescentes y en sus consecuencias inmediatas. Resultados de Corto Plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales en: De la Torre, Rodolfo, Op. Cit.

3. Hay evidencias de una reducción de alrededor de 20% en los días de enfermedad de individuos de 0 a 5 años y de 16 a 19 años en localidades incorporadas en 1998 y 2000.
4. Hay una mayor capacidad de realizar actividades cotidianas en los individuos de 18 a 49 años integrantes de hogares beneficiarios. Este indicador sugiere un mejor estado de salud, ya que de éste depende en buena medida la posibilidad de realizar actividades que requieren esfuerzo físico.
5. Hay una reducción de 1.65 días de Hospitalización al año.

Es importante considerar el número de derechohabientes existentes en las dos Instituciones de salud más importantes del país: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Salud y Seguridad al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Pero debemos considerar que el número de afiliados a éstas Instituciones ha sufrido una disminución debido a la falta de empleos fijos que proporcionen éstos servicios de salud. El cuadro 3.8 muestra ésta tendencia variable en la cual existen disminuciones importantes seguidas de incrementos poco relevantes.

Cuadro 3.8
México. Número de Derechohabientes a nivel Nacional 2000-2005.
(Millones de Personas)

Año	TOTAL	IMSS	ISSSTE
2000	56.6	46.5	10.0
2001	56.1	45.8	10.2
2002	56.5	46.2	10.3
2003	52.2	41.8	10.3
2004	53.4	42.9	10.4
2005	55.5	44.9	10.6

Fuente: Elaboración Propia. Datos tomados del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox 2006.

Por otro lado, la cobertura del Programa Oportunidades mediante el Seguro Popular de Salud (SPS) ha incrementado al número de familias beneficiarias

y a su vez, la cantidad de Entidades Federativas apoyadas por el Programa. El cuadro 3.9 muestra el contraste de las familias que utilizan el Seguro Popular ante la falta de servicios de salud y de recursos para pagar un médico particular.

Es por ello, que el Seguro Popular se ha convertido en un apoyo importante para las familias de escasos recursos y que por distintas circunstancias no cuentan con servicios de Instituciones como el IMSS o el ISSSTE. Este Seguro ya beneficia a más de 3 millones de familias en 2006³⁸ cuando en el año 2002 apoyaba sólo a 295 mil familias.

Cuadro 3.9

México. Cobertura del SPS en Entidades Federativas y familias.

Año	Familias Atendidas por el SPS	Entidades Federativas atendidas por SPS
2002	295,613	20
2003	613,938	24
2004	1,563,572	29
2005	3,555,977	32
2006	3,747,243	32

Fuente: Elaboración Propia. Datos tomados del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox 2006.

Por otra parte, mientras las consultas en Hospitales del IMSS y el ISSSTE han disminuido debido a que muchas personas pierden su afiliación, las consultas del Seguro Popular de Salud han crecido paulatinamente pasando de 295,613 en el año 2002, a 3, 747,243 en 2006. Por otro lado la SSA es un pilar importante de la Salud en nuestro país, pues atiende a más de 90 millones de consultas anuales, siendo éste un reflejo de la falta de recursos de la población para atender problemas de salud.

³⁸ Dato Preliminar tomado del Sexto Informe del Presidente Vicente Fox 2006.

Cuadro 3.10

México. Consultas anuales de las principales dependencias de Salud 2000-2005.

(Millones de Consultas)

Año	SSA	SPS	Universitarios	IMSS	ISSSTE
2000	75.0	16.7	0.859	107.3	23.6
2001	79.7	18.2	0.758	108.1	24.1
2002	86.0	18.2	0.424	107.8	23.9
2003	88.9	17.2	0.647	105.0	23.3
2004	90.6	18.1	0.633	103.1	23.1
2005	90.2	18.7	0.967	105.9	23.2

Fuente: Elaboración Propia. Datos tomados del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox 2006.

*No se consideraron dependencias de trabajadores del Estado como PEMEX, SEDENA y SEMAR.

III. Alimentación.³⁹

La alimentación juega un papel importante dentro del desarrollo de los individuos, principalmente de los niños, en los cuales de no existir una nutrición correcta, se corre el riesgo de ser más propensos a enfermedades. En las comunidades de alta y muy alta marginación se presentan problemas de desnutrición con mayor frecuencia. Los niños de las familias pobres se enferman más, lo que influye negativamente en su crecimiento, desarrollo y aprovechamiento escolar. De ésta forma, es claro que los problemas nutricionales de los grupos de población pobres contribuyen al ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza.⁴⁰

³⁹ La mayoría de los datos de éste apartado se tomaron de: Informe de Actividades 2005, en Secretaría de Desarrollo Social. "Oportunidades. Un Programa de Resultados", México, Edición 2006.

⁴⁰ Secretaría de Desarrollo Social. "Oportunidades. Un Programa de Resultados", México, Edición 2006. p. 37.

Por ello, como punto de partida para iniciar la estrategia de “Más Oportunidades para la Nutrición”, en 2005 se mejoró la fórmula de los componentes Nutrivida y Nutrisano.⁴¹

Para prevenir la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación, durante el año 2005, se beneficiaron a 901,859 niños menores de cinco años, a 118,751 mujeres embarazadas, y a 199,384 mujeres en periodo de lactancia, tal y como se muestra en el cuadro 3.11.

Cuadro 3.11

México. Promedio anual de población beneficiaria reportada por el Sector Salud que recibió complementos alimenticios durante 2005.

Población Beneficiaria	Recibieron Complemento
Niños menores de 2 años	577,320
Niños de 2 a 4 años	324,539
Mujeres Embarazadas	118,751
Mujeres en periodo de lactancia	199,384

Fuente: Indicadores de Seguimiento, Evaluación, Gestión y Resultados del Programa Oportunidades 2005.

En 2005 Oportunidades ofreció a madres beneficiarias apoyos en efectivo por casi 10 mil millones de pesos para mejorar la alimentación de sus familias. Estos recursos les permitieron no sólo aumentar la adquisición de alimentos, sino también mejorar la calidad de su dieta.

El siguiente cuadro muestra el comportamiento porcentual de la pobreza alimentaria por habitantes. En él se puede apreciar la marcada brecha de personas que viven en zonas urbanas y rurales; pero la implementación de Oportunidades no sólo ha ayudado a la disminución de ésta diferencia, sino

⁴¹Secretaría de Desarrollo Social. Oportunidades. Un Programa de Resultados”, México, Edición 2006. p. 40.

que ha reducido el porcentaje de pobreza de las zonas rurales que son siempre las que más necesitan apoyo.

Cuadro 3.12

México. Porcentaje de Personas en Pobreza Alimentaria 2000-2004.

Año	2000	2002	2004
Urbano	12.6	11.4	11.0
Rural	42.4	34.8	27.6

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox. México 2006

Uno de los pilares del Programa para reducir la pobreza alimentaria es promover el control nutricional del grupo de niños menores de 5 años de edad y detectar dentro de ellos a los niños que representan algún nivel de desnutrición.

Así mismo, la pobreza dentro de los hogares nos muestra una situación general de lo que pasa en nuestro país. Es por ello que en el cuadro 3.13 encontramos la evaluación porcentual de los hogares; lo que vemos en el cuadro es la confirmación de la reducción entre las zonas rurales y urbanas, y a su vez, el decrecimiento de la tasa porcentual de pobreza alimentaria en los hogares, ocurriendo una disminución en mayor cantidad en las zonas rurales.

Cuadro 3.13

México. Porcentaje de Hogares en pobreza Alimentaria 2000-2004

Año	2000	2002	2004
Urbano	9.8	8.5	8.7
Rural	34.1	28.5	22.3

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, México 2006.

Pero también se deben considerar los Estados con mayor número de beneficiarios con éste Programa. El cuadro 3.14 expone a Chiapas como la Entidad Federativa con mayor número de niños beneficiados en 2005 con 292,540, seguido de Guerrero con 159,589, el Estado de México con 154,252 y Oaxaca con 142,225 ayudas en alimentación. Lo anterior nos muestra que el Programa ayuda a los Estados con menor Índice de Desarrollo Humano, tal y cómo ya se ha mostrado con anterioridad.

Cuadro 3.14

México. Entidades con el mayor número de niños en control nutricional, reportados por el Sector Salud en 2005.

Entidad Federativa	Promedio anual de niños menores de 5 años en control nutricional
Chiapas	292,540
Guerrero	159,589
México	154,252
Oaxaca	142,225
Puebla	150,941
Veracruz	188,140

Fuente: Indicadores de Seguimiento, Evaluación, Gestión y Resultados del Programa Oportunidades 2005.

3.3.12 Consideraciones.

El Programa Oportunidades es un Programa creado con la finalidad de combatir a la pobreza abarcando los tres elementos más importantes dentro del desarrollo de la sociedad: educación, salud y alimentación. De manera general el comportamiento del Programa Oportunidades ha beneficiado a millones de familias y ha buscado perfeccionar la aplicación de la Política Social aplicada por los Programas anteriores.

Los aspectos que considero importantes que han convertido a éste en un Programa diferente a los anteriores es en primer lugar, los mecanismos de inscripción a los Programas, ya que esto asegura que los apoyos lleguen a las personas que más lo necesitan. Por otro lado, la implementación de la Ley General de Desarrollo Social es fundamental para la ejecución del Programa debido a que año con año el presupuesto destinado al Desarrollo Social es mayor, y ello permitirá apoyar cada vez a más hogares.

Sin embargo, también existen algunas carencias a las que no se les ha dado la importancia debida; pues a pesar del incremento al presupuesto para Desarrollo Social, los recursos no se están utilizando de manera correcta para los Programas, debido a los altos costos administrativos y la corrupción existente dentro de los Programas.

Es por ello, que pienso que el Programa Oportunidades se convirtió en un elemento importante dentro del combate a la pobreza que ha generado resultados positivos, pero las inconsistencias que mencioné han provocado que el nivel de la pobreza sea el mismo o inclusive se incremente en vez de disminuir. También, debemos mencionar que estos apoyos no son productivos, es decir, no son apoyos que generen las condiciones para que la población mejore productivamente su situación social.

CONSIDERACIONES FINALES.

La política Social es una herramienta muy importante para la aplicación del Modelo Neoliberal, ya que es responsabilidad del Estado mejorar las condiciones de vida de la sociedad. En éste trabajo analizamos el impacto de la Política Social para el periodo 2000-2005, mediante la medición y evolución de la pobreza en México, y los resultados del Programa pilar de la Política Social en dicho periodo: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

El impacto de la política social en el periodo 2000-2005 no ha sido tan contundente como muestran las cifras de resultados del Programa Oportunidades, debido a que al comparar estas cifras con las de la pobreza encontramos que aún falta mucho por hacer en éste rubro. Considero que los principales motivos por los cuales la Política Social no ha beneficiado a más familias de las que establece el Programa, se debe en primer lugar a los altos costos administrativos en los que incurren las dependencias de los Programas; a su vez, la corrupción juega un papel fundamental para que los Programas no generen los resultados que el país necesita, ya que el desvío de recursos impide el desarrollo pleno de los Programas Sociales.

Por lo que a continuación enunciaré las fortalezas y debilidades que encontramos a lo largo del desarrollo de la investigación dentro de los tres apartados más importantes dentro de la política social: educación, salud y alimentación.

Educación

En el ámbito de educación, el Programa Oportunidades benefició a un gran número de familias mediante el apoyo con becas, principalmente a

estudiantes de bachillerato. Sin embargo, como ya apreciamos con anterioridad, el nivel educativo de los mexicanos llega hasta la secundaria y el bachillerato es el nivel que más deserción muestra.

Como se sabe, la educación juega un papel fundamental en nuestra sociedad siendo el formador de profesionistas que impulsarán en un futuro a México; a pesar de ello el nivel educativo aún carece de algunos elementos como la excelencia académica, falta de capacitación por parte de la docencia y la focalización de la educación, ya que todavía existen estudiantes que abandonan sus estudios por falta de recursos.

Con lo anterior el Programa Oportunidades necesita trabajar de manera conjunta las carencias de las familias y la educación, porque el hecho de apoyar a un estudiante no garantiza un mejor desempeño ante la carencia de recursos para satisfacer sus necesidades.

Por lo tanto, en cuestión de educación considero que Oportunidades ha implementado estrategias importantes basada en apoyos a los estudiantes, aunque debe buscar alternativas que le permitan desarrollar un mejor nivel académico, para que así tengan un mejor desempeño escolar.

Salud

Para el rubro de salud consideramos que a pesar de la gran campaña de atención médica mediante la atención del Seguro Popular de Salud (SPS) aún falta mucho por hacer, ya que todavía existen amplios sectores de la población que no cuenta con un Servicio de Salud gratuito, a pesar del incremento en el padrón de beneficiarios que éste Seguro a incorporado ante el creciente desempleo y la falta de recursos para cubrir la necesidad de Servicios de Salud.

A su vez, la distribución de medicamentos no ha sido suficiente para cubrir a todas las familias que los requieren; y es por ello que la escasez de medicinas ha privado a mucha gente de un Servicio de Salud de mayor calidad.

A pesar de ello, debemos reconocer el buen manejo de las Campañas de atención, prevención y aplicación de enfermedades como la hipertensión, obesidad, diabetes, entre otras; así mismo cabe mencionar las campañas de planificación familiar con la finalidad de prevenir enfermedades de transmisión sexual y a su vez planear un mejor futuro para sus familias. Estas Campañas han salvado muchas vidas y ha ayudado a prevenir a la sociedad sobre el riesgo de contraer éstas enfermedades.

Por último es importante mencionar que en materia de salud, el Gobierno Federal aplicó Programas que beneficiaron a millones de habitantes, pero considero que los altos costos de administración han sido el principal problema de la escasez de servicios de salud para toda la sociedad mexicana.

Alimentación

La alimentación juega un papel trascendental dentro del desarrollo de las familias, ya que la nutrición, principalmente en niños de 0 a 5 años ayuda al fortalecimiento de sus defensoras para así evitar enfermedades que pueden causar hasta la muerte.

El Programa Oportunidades se encargó de distribuir complementos alimenticios y transferencias monetarias a familias que se encuentran en condiciones de pobreza y extrema pobreza con la finalidad de mejorar la calidad en la alimentación de las familias beneficiadas.

Para el caso de la alimentación encontramos las mismas carencias que en los rubros anteriores: una focalización de la alimentación y un mal manejo por parte de los Programas encargados de la distribución de los recursos y de los complementos alimenticios.

Por lo tanto considero que la Política Social a través de los Programas Sociales ha evolucionado desde su creación, buscando alternativas para mejorar las condiciones de vida de las familias que viven en pobreza y extrema pobreza. Para el caso de los Programas Sociales del periodo 2000-2005, el Gobierno de Vicente Fox implementó algunos mecanismos de inscripción y regulación de sus Programa con la finalidad de mantener en orden la aplicación de los mismos.

Espero que la Política Social siga evolucionando y se encuentren alternativas para disminuir las condiciones de pobreza en México y a la par se mejoren las condiciones de vida de las familias, para que éstas encuentren un próspero y mejor futuro y así las generaciones venideras no sufran las carencias que la sociedad ha padecido durante décadas.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

1. Ander-Egg, Ezequiel y Aguilar Ibáñez, María José, "Como elaborar un Programa Social", Colección Privada, Servicios y Trabajo Social, Argentina, 2004.

-----, "América Latina y los desafíos de la Política Social", ENTS, UNAM, México, 2001.

2. Ayala Espino, José, "Economía del Sector Público Mexicano", Editorial Esfinge, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999.

3. Cabrera Adame, Javier y Cordera Campos, Rolando, "Superación de la Pobreza y Universalización de la Política Social", Facultad de Economía, UNAM, México, 2005.

-----, "La Política Social en México: tendencias y perspectivas", Facultad de Economía, UNAM, México, 2007.

4. Cabrera Adame, Javier y Gutiérrez Lara, Aníbal, "Introducción a los Indicadores Económicos de México", Facultad de Economía, UNAM, México, 2005.

5. Cardozo Brum, Myriam, "Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social, Política y Cultura", UAM, México, 1999.

6. Casas R, Castillo, H. y otros, "Las Políticas Sociales de México de los años Noventa" , Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Editorial Plaza y Valdés, UNAM, México, 1998.

7. Casasola Gudiño, Noemí, "Situación Nacional Contemporánea". ENTS, UNAM, México, 2000.

8. Cordera Campos, Rolando y Zicardi, Alicia, "Las Políticas Sociales al fin de milenio", Facultad de Economía, UNAM, México, 2000.

9. Cortés, Fernando, Hernández, Daniel y otros, "Evolución y Características de la Pobreza en México en la última década del siglo XX", SEDESOL, México, 2005.

10. Cortes Osorno, Guadalupe, "La política Social en México", ENTS, UNAM, México, 2000.

11. Cortez, Carlos y Moreno, Patricia, "Múltiples caras para un sólo rostro. El Pronasol en el medio rural", UAM, México, 1992.

12. De la Torre, Rodolfo, "Ingreso y Gasto en la Medición de la Pobreza", Cuadernos de Desarrollo Humano, SEDESOL, México, 2005.

-----, "Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades", México, 2005.

13. Dresser, Denisse, "Pronasol: los dilemas de la Gobernabilidad", México, 1992.

14. Escobar, Agustín, y González de la Rocha, Mercedes, “Evaluación Cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, Cuadernos de Desarrollo Humano, SEDESOL, México, 2003.
15. Favela, Álvaro, Calvillo, Miriam y otros, “El combate a la pobreza en el Sexenio de Zedillo”, Plaza y Valdés, México 1993.
16. Foster E, James y López Calva, Luis, “Medición de la Distribución del Desarrollo Humano: Metodología y su aplicación al caso de México”, Cuadernos de Desarrollo Humano, SEDESOL, México, 2004.
17. Franco, Rolando y Cohen, Ernesto, “Transferencias con corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana”, FLACSO, México, 2006.
18. González Beicez, David, “La Educación Mexicana a partir del periodo de unidad mexicana”, Universidad Pedagógica Nacional, SEP, México, 1985.
19. Krauze, Enrique, “El Sexenio de Ruiz Cortines” en México Siglo XX, Editorial Clio, México, 1999.
- , “El Sexenio de López Mateos” en México Siglo XX, Editorial Clio, México, 1999.
20. López Calva, Luis, “El Concepto de Desarrollo Humano, su importancia y aplicación en México”, Cuadernos de Desarrollo Humano, SEDESOL, México, 2004
21. Medina, Fernando, “Consideraciones sobre el Índice de Gini para medir la concentración del Ingreso, estudios estadísticos y prospectivos”, Chile, CEPAL, 2001.

22. Lara Ramos, Luis Fernando, "Diccionario del Español Usual en México", Colegio de México, México, 2001
23. Ontiveros Ruiz, Guillermo, "Política Social en México 1988-1994, Programa Nacional de Solidaridad", México, 2000.
24. Scott, Jhon, "Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)", CIDE, México, 1992.
25. Sen Amrtya, "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en Comercio Exterior, Volumen 42, Número 4, México, Abril de 1992.
26. Servitje, Lorenzo, Igualdad o Desigualdad, Cuadernos de Desarrollo Humano, SEDESOL, México, 2003.
27. Székely Pardo, Miguel en "Lo que dicen los Pobres", Cuadernos de Desarrollo Humano, SEDESOL, México, 2005.
- , "Números que mueven al mundo: la medición de la Pobreza en México", SEDESOL, México, 2005.
28. Valencia Lommelí, Enrique, "A Dos Años de la Política Social de Zedillo", Editorial Amaroma, México, 1997.
29. Varios Autores y Colaboradores, "El Sistema Educativo Nacional", Enciclopedia de México, 1985.

30. Varios Autores en “¿Valió la pena el cambio?, Análisis del sexenio Foxista”, Economía Informa Número 343, Facultad de Economía, UNAM, Noviembre-Diciembre, México, 2006.

31. Warman, Arturo, “La política Social en México 1989-1994”, FCE, México, 1994.

32. Zorrilla Arena, Santiago, “50 Años de la Política Social en México”, Editorial Limusa, México, 1988.

PUBLICACIONES

1. Banco Mundial, “La Pobreza en México, una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno”, México 2005.

2. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en “Medición de la pobreza, variantes metodológicas y estimación preeliminar”, SEDESOL, México, 2002.

3. CONAPO, “Índices de Marginación”, México 2000.

-----, “Índices de Desarrollo Social en las etapas del curso de vida 2000”, Colección: Índices sociodemográficos, México, 2000.

4. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, “El combate a la pobreza: lineamientos Pragmáticos”, El Nacional, México, 1990.

5. PNUD, “Informe sobre Desarrollo Humano”, 2000, Resumen Ejecutivo, México, 2001.

-----, "Informe sobre Desarrollo Humano", México 2004.

6. Progresa, "Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación", Primeros Avances, SEDESOL, 1999.

7. Resumen Ejecutivo del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, México, 2006.

DOCUMENTOS

1. "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000" de Ernesto Zedillo Ponce de León.
2. "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006" de Vicente Fox Quesada.
3. Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, México, 2006.
4. Secretaria de Desarrollo Social, Oportunidades. Un Programa de Resultados, México, Edición 2006.

PÁGINAS WEB

1. Centro de Estudios para las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. **www.cefp.gob.mx**.
2. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. **www.inegi.gob.mx**.

3. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
www.oportunidades.gob.mx.
4. Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox Quesada 2006.
www.presidencia.gob.mx.
5. Secretaria de Desarrollo Social. **www.sedesol.gob.mx**.

TESIS

1. Mohedano Cruz, Ademir, Gasto Social y combate a la pobreza. El caso particular de Oaxaca en el periodo 2000-2003. Facultad de Economía.

HEMEROGRAFÍA

1. Periódico “La Jornada” del 2 de Septiembre de 1996

LEYES

1. Ley General de Desarrollo Social
2. Informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

MULTIMEDIA

1. Secretaria de Desarrollo Social, Oportunidades. Un Programa de Resultados, México, Edición 2006.