



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

TÍTULO:

**“EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN
MÉXICO (1982-2006)”.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A :

Diana Camacho Mendoza.

Director de tesis: *Ángel Ávila Martínez*



México, D.F.

Enero 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS.

A Dios:

Por la vida que me ha permitido vivirla con triunfos y decepciones y por haber llegado a concluir esta etapa de mi vida.

A mi mama:

Gracias por ser mi amiga, mi guía, mi colaboradora en todo lo que he deseado, por el apoyo, los consejos, y la paciencia haciendo de mi una persona honesta, trabajadora, noble y por que nunca me haz dejado sola ni un solo minuto. Te amo.

A mis hermanas, sobrina, abuelos y padre:

Por caminar a mi lado en este viaje que ha sido largo en el cual la paciencia, tolerancia, el apoyo moral y la confianza en mi persona al no dudar de mi capacidad.

A mi tutor:

Ángel Ávila Martínez, por su tiempo, empeño, confianza, dedicación para que esta Tesis sea de carácter profesional y de calidad. Guiándome, a lo largo de esta realización al concluir esta etapa de mi vida.

A la UNAM:

Por ser mi segundo hogar y acogerme en sus brazos de sabiduría

A mis Maestros:

Lic. Efraín Castillo Díaz, Ing. Javier Ruiz Ing. Oscar Martínez por confiar en mi persona para colaborar a su lado permitiéndome aprender de ustedes el conocimiento, la dedicación y el entusiasmo al trabajo.

A mis amigos:

A todos ustedes por su comprensión y por estar siempre presente en mi camino escuchándome, apoyándome, motivándome y compartiendo nuevas experiencias conmigo para siempre seguir adelante, Marilú Hernández, Ana María Manrique, Katy Terán, Lourdes Valdespino, Filiberto Cruz, Adriana Vergara, Ernesto Fuentes, Rocío Elizabeth Guzmán, Fernando Blanco, Oscar Alcántara, Marco Antonio Sánchez, Pedro Mandujano, Norma Zarazúa, Griselda Bolaños, Natalia Betanzos, Nancy Guzmán, Miguel Ángel Monroy, Martín Cruz y con un especial cariño a mi hermano, compañero de viajes inmemorables, de banca siempre fiel amigo Juan Luis Pizano Jiménez.

A José Antonio Altamirano Abad

Por ser mi maestro, amigo, colega, y una de las personas mas importantes en esta etapa de mi vida, guía en el camino del saber, quien me enseñó la disciplina del estudio para la realización y culminación de esta Tesis, por tu comprensión, paciencia, dedicación, conocimientos, tolerancia y por siempre estar presente manteniendo siempre tu confianza en mí.

CONTENIDO

Página

“EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO (1982-2006)”	1
INTRODUCCIÓN	5
HIPOTESIS	8
OBJETIVO GENERAL.....	8
OBJETIVOS PARTICULARES	8
CAPÍTULO I LA POLÍTICA SOCIAL	9
I.1 DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL	9
I.2 ASPECTOS CONCEPTUALES	12
I.2.1 MEDICIÓN DE LA POBREZA	12
I.2.2 MEDICIÓN DE DESIGUALDAD.....	15
I.2.3 MEDICIÓN DE MARGINACIÓN.....	21
CAPÍTULO II GÉNESIS DE LA POLITICA SOCIAL MEXICANA	24
II.1 ANTECEDENTES DE LA POLITICA SOCIAL EN MÉXICO.	25
II.2 PROGRAMA DE INVERSIONES PARA EL DESARROLLO RURAL (PIDER) 1973-1983.....	30
II.3 SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO (SAM).....	32
II.4 COORDINACION GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS (COPLAMAR) 1977.....	37
II.4.1 ALIMENTACION	38
II.4.2 EDUCACION	39
II.4.3 VIVIENDA.....	41
II.4.4 SALUD.....	43
II.5 CAMBIO DE MODELO ECONÓMICO E IMPACTO EN LA POLITICA SOCIAL: EN LOS OCHENTA.	44
II.5.1 TRANSFERENCIA DE RECURSOS AL EXTERIOR.	46
II.5.2 EL CONSENSO DE WASHINGTON: LIBERALIZACION COMERCIAL DESREGULARIZACION Y PRIVATIZACIONES.....	47
Desestatiza-ción	51
II.6 GASTO SOCIAL.....	52
CAPÍTULO III LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO (1988-2006)	54
III.1 PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL)	56
III.1.1 CRITERIOS QUE UTILIZO EL PRONASOL EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS.....	63
III.1.2 RESULTADOS DEL PRONASOL.....	75
III.2 EL PROGRAMA DE EDUCACION, SALUD Y ALIMENTACION 1994-2000 (PROGRESA)	77
III.2.1 OBJETIVOS del PROGRESA.....	79
III.2.2 REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRESA	80
III.2.3 EDUCACIÓN	83
III.2.4 SALUD.....	84
III.2.5 ALIMENTACIÓN	84
III.2.6 RESULTADOS DEL PROGRESA	87
III.3 PROGRAMA OPORTUNIDADES CONTIGO (2000-2006)	89
III.3.1 PROGRAMA DE ABASTO RURAL (PAR)	101
III.3.1.1 PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL DE LECHE (PASL).....	102
III.3.1.2 GENERACIÓN DE OPCIONES DE INGRESO	102
III.3.1.3 DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA DE MICRORREGIONES.....	102
III.3.1.4 DESARROLLO DEL PATRIMONIO.....	102
III.3.2 PROGRAMA DE APOYO A LA CAPACITACIÓN, 2000-2006	103
III.3.3 PROTECCIÓN SOCIAL	104
III.3.3.1 SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.....	¡Error! Marcador no definido.

III.3.3.2	RESULTADOS DE OPORTUNIDADES.....	107
III.3.3.3	BALANCE Y ANALISIS COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA 1988-2006	108

CONCLUSIONES	112
---------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA	117
---------------------------	------------

SITIOS WEB CONSULTADOS.....	119
-----------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

La importancia del presente estudio radica en la necesidad de identificar el impacto que la política social ha tenido en nuestro país en diferentes periodos sexenales a partir del periodo 1982.

En este estudio se pretende establecer la evolución, el impacto y la importancia que ha venido adquiriendo la política social dentro del ámbito de una política económica caracterizada por la cada vez menor importancia del Estado en el escenario económico.

Hay que considerar que desde el momento en que México dejó de ser un Estado proteccionista promotor del crecimiento y desarrollo, la política económica ha cambiado ya que las nuevas condiciones han modificado los escenarios para lograr superar los grandes rezagos históricos en materia social acumulados en el último cuarto de siglo.

México se encuentra en una transición de política económica en la cual se cuestionan (ciudadanos, partidos políticos opositores, iglesia, etc.) los programas sociales implementados por los diferentes gobiernos para tratar de enfrentar el problema de la pobreza así como su impacto que éste tiene dentro de la población beneficiada en la política social.

En el presente trabajo se revisaran los programas específicos de cada sexenio, con lo cual se identificará plenamente la política social implementada en el periodo de estudio, tomando en cuenta que cada gobierno tiene e instrumenta políticas diferentes, los resultados obtenidos nunca son los mismos, esta es otra característica que se va a identificar en el presente trabajo.

A partir de ello se identificarán cuál de las políticas aplicadas es la que ha tenido un mayor impacto en la sociedad durante el periodo de análisis.

En México está establecido que la cuestión social es responsabilidad del Estado: en los artículos 3º, 4º, 27º y 123º constitucionales se señala que tenemos derecho a la educación, salud, alimentación, vivienda y uso de los recursos que

son patrimonio de la nación y el derecho al trabajo digno así como a la seguridad social.

El hecho de que estén en la constitución obliga al Estado a la responsabilidad de hacer cumplir los preceptos ahí establecidos en materia social.

La generación, administración y acceso a dichos servicios son de gran importancia ya que no sólo importa quien los produzca; sino que la población en condición de pobreza tenga acceso a los satisfactores básicos, garantizando su beneficio e impacto social.

Este trabajo estará estructurado en tres capítulos; en el primer capítulo se analizará la definición conceptual de lo que es la política social en México, su importancia, características e impacto positivo y/o negativo de contar con una política social. Además de las diferentes conceptualizaciones de diversos autores sobre lo que es la pobreza, la desigualdad y la marginación en México.

En el capítulo dos se realizó un análisis cronológico de los sucesos más importantes que ha tenido México, como fue la génesis de la política social en nuestro país y la importancia de los diferentes programas e impacto que estos han tenido en la sociedad, además de sus diferentes características, fortalezas y debilidades que presentaron para que en su momento desaparecieran.

En el último capítulo se analizaron los programas de combate a la pobreza, se señalará el primer programa implementado a nivel federal para combatir la pobreza, dando las bases con las cuales México cuenta hasta nuestros días para poder determinar que se tiene una política social fuerte organizada, eficaz y promotora de un desarrollo económico a largo plazo logrando así que se cumplan las metas establecidas por la misma administración.

Siendo Carlos Salinas de Gortari el primer presidente que propone una política a nivel federal, creando por un lado el compromiso que tenía su administración con el pueblo mexicano y por el otro desacreditando a la misma política implementada debido a que muchos pensadores y/o corrientes políticas consideraron que esta era de clientelismo puro y absoluto. El programa de Ernesto Zedillo (Progresá) fue un programa estructurado bajo las bases del primer

INTRODUCCIÓN

programa solo que adecuado a sus áreas de ayuda ya que se determinaron parámetros y la ayuda fue focalizada a todas las familias principalmente en áreas urbanas y destinadas a las familias en extrema pobreza. Ya que el objetivo principal de este programa fue romper el círculo vicioso y erradicar la pobreza.

El programa tres Oportunidades es la continuación del programa Progresá ya que este ha seguido operando bajo los mismos lineamientos pero con diferentes objetivos y metas, siendo hasta el momento el único programa que ha logrado permanecer vigente hasta nuestros días, además de que es el primero que sigue operando bajo dos administraciones diferentes, determinándose la importancia de dicho programa.

HIPOTESIS

La política social en México no ha sido capaz de impactar de forma eficaz a la población en condiciones de pobreza, a pesar de sus criterios de focalización aplicados debidos principalmente a la falta de una integración entre los programas y una continuidad entre las políticas sexenales.

OBJETIVO GENERAL

Analizar el impacto que la política social ha tenido en México de 1982-2006 en los diferentes sexenios y a partir de ello elaborar una evaluación de alcances y limitaciones que ha tenido cada programa implantado.

OBJETIVOS PARTICULARES

1. Identificar que es la política social.
2. Cuales son las características de la política social.
3. Determinar como se ha instrumentado en México la política social.
4. Identificar cuales son los criterios para diseñar y/o establecer a los beneficiarios de los programas focalizados.
5. Identificar cuales fueron los principales programas en los diferentes sexenios de estudio, analizando los resultados que estos obtuvieron.

CAPÍTULO I

LA POLÍTICA SOCIAL

Este capítulo tratará de dar una visión clara y específica en cuanto a lo que le confiere al Estado en materia social, dando algunos conceptos, para simplificar el estudio de la pobreza, la desigualdad y marginación, como también de los métodos de medición que se utilizan para medir la pobreza, la desigualdad y la marginación.

Asimismo se hablará de los objetivos que tiene la política social, para beneficiar a la población.

I.1 DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

La política social es un conjunto de normas, instituciones y programas que el Estado utiliza para garantizar el bienestar de la población. En México la cuestión social es una responsabilidad del Estado, el cual está organizado a través de derechos constitucionales, e instituciones sociales que garanticen la seguridad social para sus ciudadanos.

Los Art. 3º, 4º 27º y 123º establecen que tenemos derechos en materia de salud, educación, vivienda, trabajo digno y socialmente útil, y el hecho de que estén en la constitución, como derechos sociales es algo muy importante por que no es una cuestión opcional, sino obligatoria.¹

La política social en el caso mexicano ha sido una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales, le ha dado un poco de orden a la demanda social, trazando un equilibrio entre la demanda social infinita y la oferta pública de servicios; siendo esta última, delimitada por sus recursos, teniendo necesariamente que priorizar sus alcances y el tipo de servicios que produce, brinda y a quien va dirigido.

Esta política es sobre todo una acción del Estado que permite preservar el orden, la movilidad y el propio conflicto social, dándole cauce y salida.

¹ González Tiburcio, Enrique, Evolución y Desarrollo de la Política Social En México, Pagina 121-122

Así mismo, es la mediadora entre lo macro y lo micro social; es una practica que tiene que construirse socialmente y es una política de resultados, donde se resumen las complejidades de la relación e interacción entre sociedad y gobierno.

Analizando el concepto de política social para el caso mexicano tenemos que las normas están establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la principal institución encargada de la política social es la Secretaria de Desarrollo Social y por lo tanto las acciones son los programas y proyectos de desarrollo social. En términos prácticos son los Estados y su infraestructura los encargados de mejorar, garantizar, y satisfacer las necesidades y/o demandas de la población.

En América latina a partir de los primeros años de la década de los ochenta, incluso antes, los Estados han adoptado una política Neoliberal. Para Bertha Lerner, “las bases implementadas en forma generalizada para América Latina, la estrategia neoliberal, se caracteriza por impulsar la apertura económica, la inserción en la economía internacional, el adelgazamiento del Estado, la tentativa de dejar la economía en manos de las fuerzas de mercado o de la libre competencia”²

Políticos, pensadores e instituciones en América Latina cuestionaron la estrategia neoliberal que se estaba implemento debido a que se preocupaba poco por la generación de empleos para obtener ingresos y garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas. El neoliberalismo se sustentaba en una estrategia de apertura que sirvió a un crecimiento masivo generador de desempleo, teniendo un desarrollo económico sin un desarrollo social.

Bertha Lerner explica de una forma clara y concisa que lo “importante es no depender de agentes exógenos a la sociedades latinoamericanas para el éxito de la estrategia de apertura lo que no excluye que el desarrollo de América Latina se encuentre condicionado por variables externas como el grado de proteccionismo”³

² Lerner, Bertha, América Latina: Los Debates en Política Social, Desigualdad y Pobreza, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1996 Capitulo I.

³ Ídem. Cap. I

Se tratará de promover una integración regional sustentada en acuerdos económicos entre países para abrir fronteras, intercambiar productos, para de esta forma facilitar el intercambio comercial, industrial y el técnico.

Así mismo señala que el “Estado, organizaciones privadas, organizaciones internacionales, deben servir para elevar la calificación de la mano de obra latinoamericana. Establecer salarios participativos sería un medio de afianzar el empleo, la productividad, he incrementar la cohesión social y garantizar la transformación productiva del continente y el logro de una mayor equidad”⁴

A continuación se presentan una serie de conceptos que permiten entender de una manera clara y precisa los elementos que conforman a una Política Social como la justicia, libertad, y equidad además de otros.

Giovanni Sartori, en este sentido manifiesta que “la igualdad trasmite la idea de identidad, en otro implica la justicia”⁵. Puede decirse que dos o más personas u objetos son iguales en el sentido de ser idénticos, de ser lo mismo o semejantes. La justicia invoca a la idea de la igualdad.”⁶ Mientras que para Aristóteles “la injusticia es la desigualdad, la justicia es la igualdad”⁷

La brecha que existe entre libertad e igualdad esta presente a lo largo de toda la investigación, por consiguiente tenemos que distinguir entre una y otra. Sartori “afirma que la igualdad presupone la libertad”⁸ en este aspecto no se considera que una sea menos importante que la otra, si no que el vínculo sea de un procedimiento, dándole a la libertad que esta debe materializarse en el tiempo antes que la igualdad. Partiendo del hecho de que no es posible la igualdad sin la libertad.

La libertad es entonces el primer eslabón, poniendo entre dicho que aquel que no es libre no tiene ni siquiera la posibilidad de opinar en el asunto, ejemplo; si

⁴ Ídem. Cáp. I

⁵ Sartori, Giovanni, Teoría de la Democracia, Ed. Rei Argentina, 1988 Capitulo XII.

⁶ Sartori, pág.412

⁷ Ídem pág.412

⁸ Idem. pág. 437

se privara a los iguales de la libertad de expresarse, pero serán iguales en su condición de personas carentes de voz y objeto de abuso.

Entonces podemos centrar nuestro caso de estudio, en cuanto a las generalidades y objetivos que debe combatir una política social, en el caso mexicano. Partiendo de una desigualdad como marco generalizado y concentrándose la pobreza en todas aquellas personas que carecen de elementos que les permitan competir con personas que no carecen de elementos.

I.2 ASPECTOS CONCEPTUALES

I.2.1 MEDICIÓN DE LA POBREZA

El estudio de la pobreza en México toma una relevancia importante a partir de 1982, en la cual los desajustes macroeconómicos que presentaba el país y las políticas neoliberales que se adoptaron para reajustar la macroeconomía dan cabida a una economía de liberación del mercado interno, e inversiones extranjeras, el adelgazamiento del Estado y la desprotección total a la población, de una forma generalizada, dando como resultado que un porcentaje de la población, que no era considerada como pobre pero lamentablemente a partir de esta fecha se hace una brecha mas amplia de la que existía dando como resultado una pobreza más grande en el país. Al tener la pobreza una relevancia importante autores e instituciones, se encargan de enfocar este estudio desde las diferentes variables que son importantes en cuanto a su estudio.

Para caso de este estudio la pobreza según, Amartya K. Sen “especifica que para determinar el concepto de pobre se basa en número uno; conceptualizar un criterio que permita definir a los pobres de los no pobres dos; especifica algunas norma de consumo (línea de pobreza), para determinar que los pobres son aquellos cuyos niveles de consumo caen por debajo de esta”⁹

Por otra parte Seebom Rowntree definió a las familias en situación de pobreza como aquellas “cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir sus necesidades básicas por esto la pobreza se caracteriza según las condiciones

⁹ Sen K, Amartya Sobre Conceptos y Medidas de Pobreza Paginas 7

de la sociedad donde esta se presente”¹⁰. Y no muy ajenos a los conceptos anteriores el Banco Mundial define a la “pobreza como la imposibilidad que presenta un segmento de la población para alcanzar un nivel de vida mínimo y considera a los pobres como aquellos cuyos ingresos son menores a una cierta línea de pobreza.”¹¹

Directamente la pobreza es el reflejo de la condición de vida que presenta la población desde su nacimiento hasta su muerte, al no obtener un ingreso mínimo aceptable que cubra las necesidades básicas dentro de una sociedad; (salud, alimentación, vivienda, educación y seguridad social).

En general podemos afirmar que la pobreza también incorpora un factor que tiene que ver con el medio ambiente en el que se desenvuelve (hacinamiento). La pobreza es una condición de vida, con carencias e inseguridad social dentro de la sociedad donde uno vive, la cual puede ser medida en términos absolutos y relativos.

Según Peter Townsend la pobreza relativa se basa en que; “las necesidades de la vida no son fijas, continuamente van siendo adaptadas y aumentadas conforme ocurren cambios en una sociedad y en sus productos”¹². Pobre es todo aquel que gana menos de la mitad de la renta per. cápita de su país.

Se ha basado en el concepto de la pobreza absoluta la cual la define como “núcleo irreducible de privación absoluta, en nuestra idea de pobreza, que se traduce en manifestaciones de muerte por hambre, desnutrición y penurias, visible en un diagnóstico de pobreza, sin indagar el problema relativo. Por consiguiente el enfoque de privación relativa complementa y no suplementa el análisis de pobreza en términos de privación absoluta.”¹³ Con base a lo anterior podemos decir que una persona es pobre si no tiene cubiertas todas sus necesidades primarias (o todas sus necesidades básicas).

¹⁰ Idem. pág.9

¹¹ Idem. pág 11

¹² Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique en Pobreza y Distribución Del Ingreso en México, ED. Siglo XXI, 1999, cfr. ver Capitulo I.

¹³ Idem cfr Capitulo I.

Específicamente la pobreza es una condición que presentan los hogares con características de un ingreso menor al de sus necesidades mínimas aceptadas dentro de la sociedad, donde se desarrollan.

Una línea de pobreza es una herramienta de la política social para medir el estatus al cual pertenecen los hogares y/o individuos según el tipo de ingreso que perciben. Hay diferentes formas de medir la pobreza, debido a esto los resultados son diferentes según el método que se utilice.

En el año 2001 se creó el Comité Técnico de Medición de Pobreza, siendo este el encargado de proponer una metodología que sirva de base para evaluar los programas sociales y tener una idea clara de la magnitud del problema.

La metodología que adoptó el Comité Técnico¹⁴ en el gobierno de Vicente Fox, “consideraron que la propuesta establece diferentes líneas de pobreza (LP), que consisten, mediante la valoración monetaria de una canasta de bienes y servicios básicos haciendo una comparación de los recursos que tienen los hogares para adquirirla, de tal manera que si los recursos con los que cuentan las personas o familias son insuficientes, se encuentran en condiciones de pobreza.”

15

Para identificar la línea de pobreza, se presentan tres umbrales:

1. Pobreza Alimentaria: Imposibilidad de los hogares de obtener una canasta alimentaria, aún usando todos los recursos disponibles. Considerando a todos los hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades mínimas de alimentación.
2. Pobreza de Capacidades: Son las familias del nivel anterior, más aquellas que no cubren los gastos necesarios de salud y educación. Se incluye a los hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación así como para sufragar los gastos mínimos en educación y salud.
3. Pobreza de Patrimonio: se ubican los dos niveles anteriores, más los individuos y/o hogares que no cubren los gastos como la

¹⁴ En el año 2001 se conformó el Comité Técnico de Medición de la pobreza, para mayor información consultar, Secretaría de Desarrollo Social, contigo es posible en la medición de la pobreza como herramienta de la Política Social, González Hernández Julio del 2005.

¹⁵ Cabrera Adame, Carlos Javier y Antonio Miguel, Rubén, Metodología y Pobreza en México en Economía Informa Numero 311, Octubre del 2002, ED. Litografías Delta S.A. de C.V. Páginas 33-45.

vivienda, transporte, y calzado. Son los hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

Otros tipos de métodos que pueden ser utilizados por los diferentes tipos de instituciones o estudiosos son:

- El Método del Ingreso o de La Línea de Pobreza es considerado como uno de los métodos más utilizados, “adopta el poder adquisitivo como parámetro esencial para medir la pobreza, el resultado obtenido que arroja este método es la distribución desigual del ingreso debido a esto se hacen dos cálculos; uno calcular un ingreso mínimo por línea de pobreza con el cual todas las necesidades mínimas quedan satisfechas. El segundo es identificar a los hogares que tienen ingresos menores a los de la línea de la pobreza.”¹⁶
- El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) “este mide la pobreza e identifica a los pobres de manera directa”¹⁷ este es de manera directa con el simple hecho de ver el estado en que los hogares y/o individuos tienen carencias (al carecer de vivienda; en condiciones de hacinamiento, educación.)
- El Método Integral de la Pobreza (MIP) este es una combinación de (LP) y (NBI) considera “que la pobreza depende (del gasto corriente, el acceso a servicios gubernamentales, de la prioridad o derecho de activos que proporcionen servicios de consumo básico, del tiempo disponible para dedicarse a la educación, el descanso y el trabajo, y el desahorro)”¹⁸

Se han mencionado los métodos más utilizados que determinan el porcentaje de población que es pobre o considerada pobre, de esto destaca que una mala distribución del ingreso determina que este se encuentra cada vez en pocas manos dando como consecuencia una desigualdad.

I.2.2 MEDICIÓN DE DESIGUALDAD

La igualdad destaca como un ideal de protesta, simbolizando al hombre contra su destino, siendo la igualdad el menos insaciable de los ideales.

¹⁶ González Tiburcio, Enrique, Ávila Martínez Ángel, Desigualdad y pobreza; desafíos del siglo XXI en Economía Informa Numero 311, Octubre del 2002, ED. Litografías Delta S.A. de C.V. Páginas 6

¹⁷ Idem pág. 8

¹⁸ Idem pág. 10

Al tener presente que nunca vamos a lograr una igualdad, que solo podría concebirse como una situación utópica debido a que todas las personas y los hogares son diferentes unos a otros desde origen y composición, familiar (alimentos, vestido, educación, etc.). Podemos decir que la desigualdad es la que predomina en una sociedad al querer pensar que todos somos iguales.

La desigualdad es considerada como una condición de pobreza. Esta puede ser medida en términos de pérdida de bienestar social como resultado de la distribución del ingreso.

Para que se pueda hablar sobre la desigualdad tenemos que partir de la igualdad debido a que este es el punto de partida de donde se desprende una desigualdad, varios autores definen la igualdad como John Rawls "igualdad de libertades e igualdad de distribución de bienes elementales" o como Ronald Dworkin "tratamiento como iguales igualdad de recursos", Thomas Nagel "Igualdad Económica," Thomas Scanlon "igualdad," como se puede apreciar cada autor es libre de determinar la igualdad que pretende estudiar en el caso en el cual se encuentre.¹⁹

La Igualdad que plantea Sartori, se manifiesta en; "Igualdad Jurídico-Política, Igualdad-Social, Igualdad de Oportunidades (acceso igual), Igualdad de Oportunidades (acceso comienzo igual), Igualdad Económica."²⁰

Al tener el concepto precisamos que ninguno de estos determina lo que es la Igualdad al contrario demuestra las bases de una desigualdad:

Todos tenemos los mismos derechos jurídicos y políticos, no debe de haber discriminación social, todos deben tener las mismas oportunidades para ascender en superación personal, todos deben de tener las mismas condiciones materiales necesarias, para adquirir un rango y tener la capacidad de cualquier otro, nadie debe de tener un poder económico.

En este análisis diremos que la desigualdad se presenta desde el nacimiento, seguida por la desigualdad económica, en tercer lugar por la falta de

¹⁹ Sen, Amartya, Nuevo Examen de la Desigualdad ED. Alianza, Capitulo I. pág. 26

²⁰ Sartori, Idem. Capitulo XII La Igualdad ED. Reí Argentina 1988 Paginas 421

condiciones materiales y esta da paso a las oportunidades de superación personal, teniendo como consecuencia la discriminación social y dejando entre dicho los derechos políticos y jurídicos con los cuales se cuenta.

Definir el concepto de desigualdad significa partir del hecho de que los seres humanos difieren entre si de muchas maneras diversas comenzamos a vivir con diferentes dotes de riqueza y compromisos heredados, habitamos en diferentes ambientes naturales, algunos mas hostiles que otros junto a estas diferencias del ambiente natural y social y de las características externas, también nos diferenciamos por las características personales, edad, sexo, capacidad física y mental, estas son importantes para evaluar la desigualdad.

Una apreciación que hace mención Tocqueville “existe un gusto devaluado por la igualdad que lleva a los débiles a reducir a los fuertes a su nivel” nos pone como antecedente histórico que existe una brecha entre la igualdad y la desigualdad.

La igualdad es un foco primario de atención en el análisis que da como resultado la desigualdad. El alcance de la desigualdad real de oportunidades que las personas tienen que afrontar no puede reducirse inmediatamente, la magnitud de desigualdad de ingresos por lo que podemos o no podemos hacer no depende únicamente de nuestro ingreso, sino también de la diversidad de características físicas y sociales que afectan nuestras vidas y nos convierten en lo que somos.

El ingreso de los hogares y/o individuos es la forma más común por la cual es medible de una manera absoluta y/o relativa la desigualdad, ya que el ingreso determina si los hogares y/o individuos se encuentran en una línea de pobreza de capacidades, de bienestar, de patrimonio, dando como resultado una desigualdad según las características mencionadas anteriormente.

Cada investigador, persona e institución calculan de diferente manera la desigualdad, debido a que se están basando en el estudio que quieran llevar a cabo y teniendo en cuenta que son diferentes las formas de trabajo y las variables estudiadas los resultados son diferentes. A continuación se mencionaran algunos de los métodos de medición de la desigualdad.

Los mecanismos de medición de la desigualdad forman parte de la disciplina conocida como distribución del ingreso cuanto mas igualitario sea la distribución de los recursos, será probable que el crecimiento del ingreso se refleje en el mejoramiento de la vida de los individuos.

Los axiomas que deben cumplir los índices de desigualdad son los siguientes; que dice que el índice de igualdad total sea cero, que sean independientes de la escala de medición del ingreso, que sean permutables, que sean aditivamente separables, etc., siendo la condición de Pigou-Dalton la mas importante, la cual exige que una transferencia de una persona pobre a una mas rica debe de incrementar el índice de desigualdad, si se cumple con esta condición será un mejor índice.

- La varianza, proporciona las distintas distribuciones estadísticas puede ser útil para conocer la distribución del ingreso, sin embargo como se fundamenta en dispersión de los ingresos con respecto a la media depende de la misma para generar el índice.

La formula para su cálculo es:

$$V = \frac{\sum_{i=1}^n (\mu - y_i)^2}{n}$$

Cuando existe igualdad total la varianza debe ser cero, pero si el ingreso tiene máxima concentración (en una sola persona) no podemos saber ya que dependerá del ingreso y de la población.

- El coeficiente de variación: este índice es independiente de la media, sin embargo le da igual peso a las transferencias, independiente del nivel de ingreso en el que se encuentre. Su formula es:

$$C = \frac{\sqrt{V}}{\mu}$$

El coeficiente de Gini es el método que mas investigadores de la materia lo utilizan para determinar la desigualdad de una zona y/o región. Mientras mas sea equitativamente repartido el ingreso, este reflejará una mejor calidad de vida en cada uno de los individuos, debido a que su ingreso será más competitivo que antes.

- “Coeficiente de Gini establece el grado en el que la distribución del ingreso entre las personas o los hogares de un país se desvía de una distribución en una situación de igualdad perfecta. Su rango es de 0-1 siendo cero el nivel de equidad absoluta y 1 el de máxima desigualdad es decir concentración del ingreso en una sola persona o unidad familiar, satisface las condiciones de Pigou-Dalton.”²¹

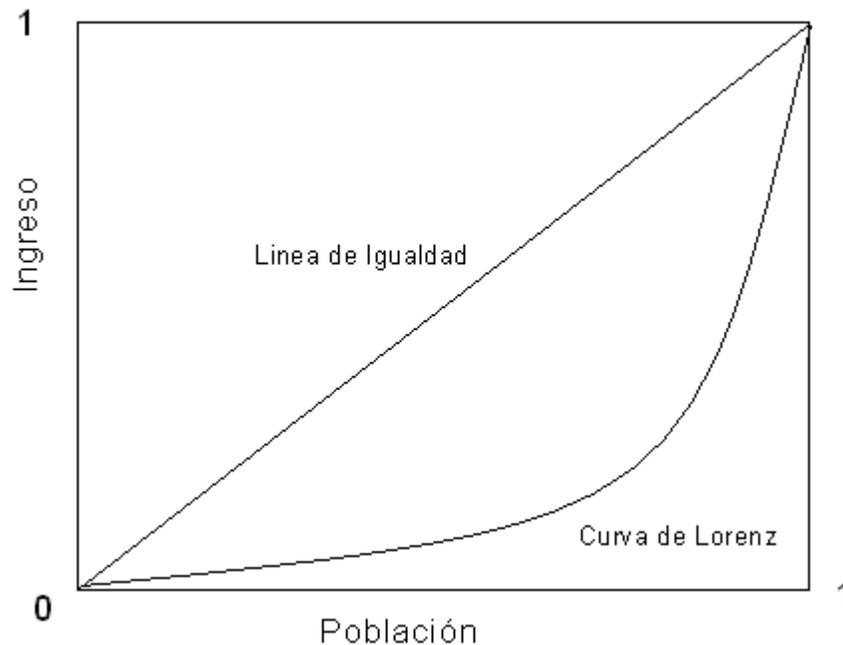
Para entender el coeficiente de Gini se debe entender el significado de la curva de Lorenz, esta curva indica la proporción de ingreso que tiene la población.

- La curva de Lorenz es una forma grafica de mostrar la distribución del ingreso en una población. En ella se relacionan los porcentajes acumulados de población con porcentajes acumulados del ingreso que la población percibe. Gráficamente se puede ilustrar de la manera que sigue al poner en el eje de las ordenadas la parte del ingreso, en el rango de cero a uno en forma ascendente y en el eje de las abscisas la proporción de la población de izquierda a derecha con el rango de cero a uno, si la sociedad fuera equitativa de modo total, la curva de Lorenz seria una línea recta que iría de la esquina inferior izquierda a la esquina superior derecha.

Si el ingreso estuviera concentrado en una sola persona, la curva de Lorenz seria la unión de las dos rectas formadas por el eje de las abscisas de 0 a 1 y en el eje de las ordenadas de 0 a 1.

²¹ González de Alba Iván, Índices de Pobreza y Desigualdad en Economía Informa Numero 311, Octubre del 2002, ED. Litografías Delta S.A. de C.V. Paginas 102-112

Figura 1 Curva de Lorenz



Fuente: Economía Informa Nº.311, Octubre 2002, Pág. 104

- El índice de Theil se fundamenta en las leyes de la entropía²² de las ciencias naturales se aplica para medir la desigualdad, supongamos que x representa la proporción del ingreso total que le corresponde.

$$T = \sum_{i=1}^n x_i * \text{Log}(nx_i)$$

Si existe equidad total la x es igual a $1/n$ por lo que el índice es cero; cuando hay concentración en manos de una sola persona, entonces el índice es $\text{Log}(n)$.

Una de las propiedades más importantes del índice de Theil es que se puede ir desagregando en subgrupos, por lo que con frecuencia es utilizado para comparar la desigualdad por regiones o grupos sociales.

- Índice de Atkinson depende de una función de bienestar social que a su vez depende del grado de aversión a la desigualdad que se tenga.

²² A alguien lo pueden enterrar en un ataúd de oro y a otro en un ataúd de madera y por muy bonita que sea la sepultura a la larga quedan iguales: tan huesudos el uno como el otro. La pelona a todos iguala, eso es obvio esa es la entropía. <http://www.gnosishoy.com/ensenanzas/sacrificio.html>.

Determina la función de bienestar social W que es la sumatoria de las funciones de utilidad $U(y)$ que se encuentra en función del ingreso, esta función de utilidad son iguales para todos, si encontramos un nivel de ingreso:

$$nU(y_c) = \sum_{i=1}^n U(y_i)$$

El índice de Atkinson puede calcularse con la formula:

$$A = 1 - \frac{Y_c}{\mu}$$

Si encontramos un nivel de ingreso equitativo para todas las personas que nos de el mismo bienestar social que la distribución actual, entonces el índice de Atkinson indica que proporción del ingreso nacional podría eliminarse sin afectar el bienestar social.

Si existe equidad total $A = 0$, cuando el ingreso total se encuentra en manos de una sola persona $A = 1$.

Se han mencionado los métodos para medir la desigualdad para tener una visión amplia sobre el tema, pero para caso de este estudio se pretende utilizar solamente el Coeficiente de Gini y la Curva de Lorenz, para determinar como esta conformada la desigualdad en México en los años estudiados, en este estudio cabe mencionar que existe una marginación de manera global por consiguiente se hace mención en el caso de estudio.

I.2.3 MEDICIÓN DE MARGINACIÓN

La marginación en México ha perdido renombre ya que en la actualidad hablamos de pobreza y desigualdad principalmente. Pero durante la década de los años setenta se hablaba principalmente de que existía una marginación, de hecho se crearon varios programas para combatir la marginación como son el PIDER, el SAM y el COPLAMAR que se basaron en la focalización de las personas mas marginadas.

A partir de la metodología utilizada en los programas PIDER y SAM se crea el llamado índice de marginación que fue la variable social que definiría el llamado

COPLAMAR. En este contexto podemos decir que las personas en pobreza absoluta se identifican como aquellas que no tienen donde vivir, no tienen que comer, no tienen una educación, y por consiguiente no son considerados con una salud aceptable, debido a estas consideraciones se manifiesta que la marginación es una condición de pobreza y al mismo tiempo del resultado de la desigualdad.

La CONAPO elaboró un índice de marginación para medir el grado de atraso socioeconómico que presentaban los municipios del país. Este permite diferenciar a las localidades censales del país según el impacto global de las privaciones que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas y la carencia de bienes.²³

El índice sintetiza los siguientes ocho indicadores:

1. Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta.
 2. Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa.
 3. Porcentaje de viviendas particulares sin drenaje ni excusado.
 4. Porcentaje de viviendas particulares sin energía eléctrica.
 5. Porcentaje de viviendas particulares sin agua entubada en el ámbito de la vivienda.
 6. Porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento.
 7. Porcentaje de viviendas particulares con piso de tierra.
 8. Porcentaje de viviendas particulares sin refrigerador.
- Índice de marginación: este índice fue desarrollado por la Comisión Nacional de Población (CONAPO) para medir la marginación en los municipios del país, se consideran ocho indicadores para la construcción del índice.²⁴

$$IM = \sum_{i=1}^8 a_i X_i$$

El cálculo del vector de coeficientes (a) es a través del método de componentes principales, es decir, se calcula los coeficientes que maximicen la varianza del índice de marginación.

²³ <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indice2005xloc.htm>

²⁴ Ídem pág. 110

Al respecto Francisco Pamplona señala que la marginación: A principios de los años 80, el interés del gobierno se centró en la identificación de carencias esenciales, como de su ubicación geográfica. El índice de marginación es caracterizado por un plan dirigido para ampliar la cobertura de bienes y servicios para la población en su conjunto comenzando en áreas con mayores carencias.”²⁵

Las ventajas de usar el Índice de Marginación, son: uno su desagregación en unidades geográficas menores a las entidades federativas; dos los indicadores son expresados en porcentaje, y tres separación de las unidades en orden de mayor a menor carencia, de este modo al conocer las prioridades se hace el trabajo.

²⁵ Pamplona, Francisco Las desigualdades Territoriales: el caso de la marginación en Economía Informa No. 334 Mayo-Junio de 2005 Paginas 22-35

CAPITULO II

GÉNESIS DE LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA

En este capítulo se abordará el comienzo que tiene la política social en México pasando de un Estado benefactor a un Estado de políticas neoliberales elaborando una reseña de los procesos mas significativos a lo largo de la evolución histórica de la política social. El objetivo del presente capítulo es dar a conocer la importancia que tiene en nuestro país la política social, determinando los alcances y las limitaciones que esta tiene.

El punto de partida es el año de 1917, año en el cual se plasma en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las demandas sociales que muchos sectores de la sociedad reclamaban en aquel momento. A partir de entonces cada gobierno trataría de contribuir para lograr la cobertura universal que se establecía en dicha constitución, a través de la creación y apoyo a instituciones y/o organismos dedicados a asegurar a servicios (que en el caso mexicano también son derechos) como la salud, vivienda, educación, y seguridad social, pero de forma particular y no de una manera integral. No había en aquel entonces instituciones dedicadas al desarrollo y a la protección social como tal, por lo que podemos decir que en México no se contaba con una política social definida y plenamente conformada.

En el año de 1988 con el entonces presidente, Carlos Salinas de Gortari, se aceptó la falta de una política social como tal en el país, la cual era muy importante tener, considerando que era prioridad para el país debido a los niveles de marginación, desigualdad y pobreza en los cuales la gente se encontraba debido a la crisis de 1982 y al terremoto que vivió la población en 1985.

Esta aceptación se hizo a través de consideraciones que el Lic. Salinas establecía en sus discursos públicos; el reconocimiento de carencias por parte del presidente electo de 1988, le eran necesarias para presentarse ante la población y lograr un nuevo acuerdo social, debido a la gran desconfianza que este desencadeno por el presunto fraude electoral contra el candidato Cuauhtémoc

Cárdenas. Esta situación se reflejo en las acciones que tomo el presidente Salinas durante el año de 1989, año en el cual se puede considerar que se da de manera explicita la aplicación de una política social en México, que ha ido evolucionado hasta el día de hoy.

I.1 ANTECEDENTES DE LA POLITICA SOCIAL EN MÉXICO.

El proceso de formación del Estado social mexicano sienta las bases del orden constitucional formalizando su presencia y marcando el inicio de su institucionalización. La política social es una responsabilidad del Estado considerando que éste debe de asegurar el acceso a los servicios sociales básicos, (educación, salud, vivienda, alimentación) y el cumplimiento de derechos labores como son el goce de pensiones y seguros contra riesgos en el trabajo.

Los recursos destinados a las tareas de bienestar social, aunque poco a poco crecían, no dejaban de tener una participación secundaria, si a esto se le suma el bajo presupuesto, la debilidad de la organización federal impedía de alguna forma la intervención estatal en nuevas direcciones.

El gobierno de Carranza 1917-1920 tomo dos decisiones en materia de política social; uno crea dos organismos dependientes del ejecutivo federal para hacerse cargo de la salud pública preventiva: Consejo de Salubridad General (CSG) y el Departamento de Seguridad Publica (DSP), el que impulso campañas contra la drogadicción y el alcoholismo y el segundo para abatir epidemias y enfermedades exóticas.¹

Obregón 1920-1924 es caracterizado por fundar en 1921 la institución, creada hasta nuestros días en materia educativa la Secretaria de Educación Publica (SEP). La misión de la SEP es la de extender la educación primaria gratuita a todo el territorio nacional.

Los objetivos de la política social se reducían a extender la educación primaria, promover la creación de unidades sanitarias no especializadas y la

¹ Ordoñez Barba Gerardo en La Política Social y el combate a la pobreza en México. Ed. Juan Pablos pág. 39

instrumentación de medidas preventivas y garantizar una pensión a los empleados civiles y militares de la federación.

El periodo Cardenista fue considerado como un creciente intervencionismo estatal, en todo lo referente a la actividad económica y social. Cárdenas consolida el sistema político con dos movimientos estratégicos: en 1936 expulso del país a Calles jefe máximo de la Revolución quien había hecho intentos por deshabilitar a su gobierno. En 1938 transformo la estructura elitista del PNR para hacer el Partido de la Revolución Mexicana siendo una organización corporativa de masas, creando a los sectores obreros, campesino, popular y militar, nutriendo sus filas con centrales y sindicatos nacionales como la recién creada² Confederación Nacional Campesina en 1935, y sus antecesores como la Confederación Regional Obrera Mexicana de 1918 (CROM), la Confederación de Trabajadores de México en 1921 (CTM), y la Confederación General de Trabajadores, 1921 (CTG), a los sindicatos de empleados, estatales, mineros etc. Podemos decir que Cárdenas fue uno de los presidentes con mayor fuerza por que hizo uso de los instrumentos legales y burocráticos a su alcance para llevar una política económica intervencionista provocando con esto una ampliación del gasto, y por otro lado disminuyendo el gasto militar.

Al asumir la responsabilidad estatal en la educación primaria se establecen los siguientes puntos:

- 1 Ser obligatoria la educación primaria.
- 2 Incrementar el presupuesto por encima de los de 1933.
- 3 Controlar las escuelas particulares.
- 4 Excluir la instrucción religiosa.
- 5 Fomentar la construcción de escuelas en el medio urbano y rural en colaboración con el gobierno federal, los estados y municipios en conjunto. (De 1934 a 1940 el número de trabajadores de la educación paso de 22,161 a más de 36 mil es decir un 64% mayor al contemplado).

² Ídem pág. 41

- 6 Para otros niveles educativos era una instrucción técnica y la capacitación para el trabajo rural y urbano, así como la educación física y los deportes.

En 1934 Lázaro Cárdenas promueve durante su mandato una reforma al artículo 3º, el derecho social a la educación primaria obligatoria adicionando el principio de la gratuidad, procurándose extender la educación elemental en el medio rural y urbano con la construcción de escuelas y la contratación de nuevos profesores.

En Materia de salud pública se establecieron los Servicios públicos de tipo preventivo para evitar, epidemias y mortalidad infantil. La Salud pública se pasa de la idea de beneficencia como caridad con los pobres a la asistencia como una responsabilidad pública con los más débiles. Se crea la Secretaría de Asistencia Pública (SAP) en 1937 asumiendo el compromiso de procurar atención médica y alimentos a niños y a sectores marginados de la sociedad. Para convertirlos en factores útiles a la colectividad, incrementándose durante este mandato los establecimientos dedicados a la salud de 182 a 698.

La seguridad Social y de abasto alimentario crecieron en un menor porcentaje pero fueron impactadas de alguna forma, en el primer caso se crearon institutos para beneficiar solo a los trabajadores que se fueron incorporando al sector público mediante políticas de nacionalización ejemplo; los ferrocarrileros, petroleros y electricistas.

En cuanto al segundo el abasto de alimentos se concentró por medio de una intervención pública sobre los procesos de producción, distribución y consumo de alimentos. Los avances más importantes en el periodo Cardenista se deben principalmente a que todos y obligatoriamente tienen que estudiar la escuela primaria y una aceptación generalizada de la asistencia social como deber del Estado, siendo estos propósitos traducidos en materia de política social como se ha mencionado antes, al incrementarse los gastos en educación, en instituciones de salud y al incrementarse los trabajadores al gobierno por consiguiente creando un incremento del presupuesto en forma de la cuestión social.

En 1943 el Estado instrumentó dos iniciativas: la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la segunda era la aprobación de la Ley del Seguro Social (LSS)-

encargada de atender a los indigentes y menesteres, y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) obligado a proteger a la clase trabajadora que tuvieran algún trabajo formal, siendo estos sistemas con los cuales el Estado estaba acercándose a las reformas sociales.

Siendo el IMSS concebido bajo la política económica para proteger a los trabajadores de la industria.

Como consecuencia las aportaciones estatales al IMSS que prevenían de la tributación general, se convirtieron en el subsidio para la industrialización.

En materia inmobiliaria se formaron tres programas:³

- Fondo de las Habitaciones Populares (FONHAPO) 1954 (viviendas de bajo costo en las principales ciudades del país).
- Instituto Nacional de Vivienda (INV) 1954 (para atender la demanda habitacional en las áreas rurales y urbanas de grupos desfavorecidos).
- Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT-IMSS) y el Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) en 1972.

En al aspecto alimenticio se inicio La Comisión Nacional de Subsistencia Populares (CONASUPO) 1961 con capacidad para regular la producción y distribución de alimentos básicos en todo el país.

Para efectos de este apartado y poder determinar cuales son las características de la política social se ha retomado como fue que en México surge una política social y cuales fueron los elementos más característicos para que se determinara una política social en México.

En este país no surge una política social como tal, más bien, se hace hincapié en un “Estado de Bienestar” podemos citar que desde 1917 es cuando se empieza a tomar en cuenta que el Estado es el que tiene las facultades para garantizar el desarrollo del país.

Como se ha mencionado anteriormente en México no se contaba con una política social como tal, plenamente establecida pero si se puede hacer mención

³ Ídem pág. 43

que los diferentes planes de gobierno diferían de que era lo mas relevante en su momento para el país ya que para Lázaro Cárdenas en 1937, plantea que es obligatorio que todos tengan por ley la primaria, pero solo hasta 1943 se aprobó la ley del Seguro Social, en 1954 ayuda de viviendas y/o créditos para adquirir una vivienda, en 1961 ayuda para la alimentación básica y en 1972 se hace un nuevo programa con características de duplicar la ayuda a la vivienda pero en dos grandes rubros uno es el INFONAVIT que es básicamente para todos los trabajadores que estén asegurados al IMSS y el otro es el FOVISSSTE siendo un fondo para los trabajadores del estado, aunque aquí hay un marcado cambio con respecto a los dos primeros fondos de ayuda a la vivienda ahora solamente si es uno trabajador del IMSS y/o del ISSSTE se podría adquirir una vivienda, creando así una brecha de desigualdad de oportunidades entre todas las personas, ya que hay que tener en cuenta que los rubros anteriores eran especialmente para la gente popular y el otro era especialmente para zonas rurales y urbanas, este aspecto puede ser uno de los que marcan por que la población se concentra en lugares céntricos, por ejemplo el DF, siendo el centro de la industrialización, por consiguiente toda la gente se concentraba aquí para poder trabajar, entonces como puede explicar el gobierno como va a ayudar a toda la población en general que si no es trabajador de alguna empresa o una paraestatal.

En 1973 se crea el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), el Sistema Alimentario Mexicano en 1980 (SAM) con influencia en la producción y distribución de alimentos y en 1977 se crea La Coordinación General Del Plan Nacional De Zonas Deprimidas y Grupos Marginados⁴ (COPLAMAR). Siendo esta la estrategia de reorientación hacia la población desprotegida extendiéndose hacia todas las esferas de intervención social.

En el Art. 123 capitulo XXXIX de la constitución se hicieron cambios importantes en materia de derechos sociales: en 1974 la legislación mexicana acepta de forma tacita el derecho de todos los individuos y sus familias a recibir

⁴ Durante el sexenio de 1976-1982 hubo prioridad a la población marginada, con el objetivo de lograr mayor eficacia en las acciones orientadas a los grupos mas pobres del país, creándose el COPLAMAR.

los beneficios de la previsión pública independientemente de la posición económica o situación laboral en la que se encuentren.⁵

En 1978 toda persona tienen derecho al trabajo digno y socialmente útil esto se puede considerar como una aproximación formal a los compromisos de los sistemas de bienestar avanzados al asumir el acceso universal a la seguridad social y el pleno empleo como política de Estado.

Aunque se asume un acceso universal con los objetivos que ahora tiene el Estado se debe tomar en cuenta que estos son problemas limitados, uno de los aspectos es el problema discriminatorio en la seguridad social, los escasos programas de empleo formal no han podido evitar que gran parte de la población se encuentre fuera del mercado de trabajo en el subempleo o definitivamente este desempleada.

Las acciones emprendidas han sido insuficientes para concretar los objetivos que tiene la política social o en su caso el Estado de Bienestar, por ejemplo el caso de las empleadas domesticas siendo estas parte de la población económicamente activa pero con la característica de no estar asegurada; otro caso es el de los campesinos, migrantes e indígenas que padecen no solo un trato discriminatorio sino que son objeto de trabajo de una menor remuneración por sus bajos niveles de educación y la condición de pobre que presentan.

1.2 PROGRAMA DE INVERSIONES PARA EL DESARROLLO RURAL (PIDER) 1973-1983.

Del desequilibrio generado por el desarrollo, se desprende la marginalidad, siendo los movimientos migratorios y la dispersión de la población, los que generan demandas sociales que deben ser abordadas con programas específicos.

Siendo el PIDER el primer programa de desarrollo rural implementado en México a nivel nacional en áreas de agricultura temporalera en el periodo de 1973-

⁵ Ídem pág. 44-45

1983 como respuesta al entorno del desarrollo en el medio rural a finales de los sesenta.⁶

La acción del PIDER fue determinada por la estructura, como la concentración de esfuerzos, en un área específica, la participación campesina, la condición institucional y la acción interdisciplinaria.

La Política Social contempla a la población marginada con el objetivo de reducir la parte que representa del total y atenderla en sus manifestaciones de indígena y pobreza extrema.

El objetivo del PIDER fue el de generar empleos y excedentes en las comunidades rurales para superar los niveles de pobreza, desempleo y marginalidad en las poblaciones de 300 a 3,000 habitantes.

La inversión de este programa estaba orientada a renglones productivos en un 70%, 20% se destinaba a obras de infraestructura y el 10% restante a renglones sociales como la educación y el agua potable.

El PIDER incluyó en su programa a 120 micro regiones en 964 municipios, con una cobertura directa e indirectamente a más de cinco millones de personas.

La población más beneficiada de este programa, fueron los marginados al recibir especial atención en el programa orientado a incrementar el empleo, legalizar las tenencias irregulares (en construcciones de viviendas, servicios educativos, salud en los lugares y áreas más necesitadas).

La falla del PIDER consistió en la conceptualización de las relaciones internas y externas de la población rural a la cual atendió como una entidad parecida.

Siendo la inversión un obstáculo debido a que se concentró en unas cuantas comunidades y dentro de estas en grupos de individuos, contribuyendo al mal uso de los recursos.

⁶ http://cm.colpos.mx/-desarrollo/TRIPTICO/RESUMENES_TESIS/GARCIA_HER.

I.3 SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO (SAM)

¿Cómo surge el Sistema Alimentario Mexicano?

Se estaban presentando varios factores uno de los mas importantes que se presentó fue el problema de las cosechas de alimentos básicos. Este problema empezó a surgir desde 1973 cuando ya no se tenía la autosuficiencia en el maíz y esto presentaba déficit recurrente en la producción de otros productos como el trigo el frijol etc., siendo en 1980 cuando las importaciones de alimentos tenían un nivel alarmante debido a que el 25% del consumo de maíz provenía del extranjero.

Teniendo estas características como base el Gobierno responde a este problema creando en 1980 el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), un programa que tuvo por objetivos:⁷

- Que el estado rechace el modelo de libre comercio, para reducir la dependencia de las importaciones y que nuevamente se forjara la autosuficiencia en la producción del maíz y frijol, además de otros productos básicos para finales del sexenio.
- El Gobierno se comprometía a restaurar el sector de alimentos básicos, (maíz, frijol) suministrando recursos financieros y materiales necesarios.

Para que pudieran llevarse a cabo esta serie de objetivos el SAM creó una serie de incentivos, incrementando los precios de garantía (maíz, frijol, trigo, ajonjolí, soya), el acceso a créditos (BANRURAL), bajas tasas de interés del 12%, reducción del 30% en el precio del fertilizante e insecticidas, un 75% de descuento en semillas mejoradas, un corte de 2/3 en el costo del seguro para la cosecha y un sistema de riesgo compartido.⁸

Este programa se caracterizó por la relación tan estrecha que se presentaba directamente con el Presidente López Portillo (defensor de una política de prioridad en la agricultura campesina y por el déficit alimentario) siendo esta una ventaja absoluta de este programa y para cualquier otro posterior.

⁷ Rose J. Spalding El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia. Estudios Sociológicos III:8, 1985, pág. 315

⁸ Ídem pág. 319

Quedó a cargo del Sistema Nacional de Evaluación, presidido por un grupo de asesores del Presidente de la República, mientras que en su desarrollo participaron tanto organizaciones gubernamentales (la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos SARH, la Secretaría de la Reforma Agraria SRA y la Secretaría de Programación y Presupuesto SPP), como organizaciones no gubernamentales (Asociación de Banqueros Mexicanos ABM, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio Concanaco, etc.); cada una participó en diferentes áreas y con diferentes actividades para el desarrollo de este programa.

Las características generales que podemos mencionar acerca del SAM es que este programa no tenía más de 200 empleados, pero hay que mencionar que este equipo de trabajadores es de los más académicamente bien preparados, siendo considerados como empleados burocráticos. Un punto muy importante que tenemos que mencionar es que este programa fue de los que se adecuó a los contornos de la estructura debido a que se criticaba la función que este desempeñaba ya que se le pedía a la gente que destinaran su tierra a cultivar alimentos básicos y dejaran de cultivar forraje, estas cuestiones y la de frutas y verduras fueron uno de los problemas principales que tuvo este programa, la solución es que se destinara una parte de tierra a forraje y no se metía en cuestiones de frutas y legumbres ya que eran exportaciones y eso de alguna manera beneficiaba al país.

Otra característica importante de este programa aparte de ser multifacético e innovador y ambicioso es que los recursos que se destinaban a este programa provenían de los ingresos expansivos del petróleo y el acceso a los préstamos extranjeros ofrecía una base ancha y firme de apoyo financiero.

Los obstáculos que se manifestaron en el SAM:⁹

- Problema agro técnico de incrementar la producción en áreas marginales.
- La lucha burocrática entre los que pusieron en práctica el programa.
- Las alianzas entre el Estado y los diferentes intereses del Estado.

⁹ Ídem, pág. 325

- La naturaleza discontinua de las políticas sexenales.
- La dependencia fiscal del Estado mexicano.

Un obstáculo fatal de este programa fue el querer incrementar la producción campesina en las áreas de temporal, debido a que los agricultores se resistían a las tecnologías nuevas y funcionaban de acuerdo a su lógica.

Las dificultades presentadas en la administración del SAM ya que se perseguían los objetivos establecidos, (aunque también se enfrentaban a las resistencias locales) y sin conocer el método por el cual debía llevarse el programa, se crearon dificultades entre las estructuras involucradas en el programa, principalmente entre la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Por último cuando Miguel De La Madrid siendo este el secretario de la Secretaría De Programación y Presupuesto, fue nombrado candidato del PRI para la presidencia la suerte del SAM decayó.

De alguna manera pensó López Portillo que su programa se iba a reforzar con su sucesor debido a que pertenecían al mismo partido político, pero esto no fue posible debido a que las políticas sexenales cambian de un modelo a otro, y se juzga al sexenio pasado con sus metas, y objetivos cumplidos etc., para que de alguna manera el gobierno entrante mejore la política y se desarrollen mejores programas obteniendo los mejores resultados.

El final del SAM se dio con la crisis de 1982, permitiendo que los extranjeros internacionales asumieran un control sobre las actividades del Estado. El incremento en las inversiones de capital, la ineficiencia del Estado para captar impuestos, la debilidad del sistema bancario y de la bolsa de valores y de los inversionistas que preferían tener sus cuentas en el extranjero coadyuvaron a que se implementara la dependencia de los recursos externos.

Esto debido a los préstamos extranjeros (petrodólares) que debía el país a partir de 1976 y que conforme pasaba el tiempo se fueron incrementando de 1977 a 1982 la deuda pública y privada ascendió de 29.9 a 81.4 miles de millones de dólares.

Recordemos que en 1982 la banca internacional empezó a reducir el nivel de riesgo de México, evitándole los nuevos fondos, en contrapartida el país no cumplió con sus compromisos este se declaró en moratoria del pago principal de la deuda. Después de dos años de haberse implementado este programa México estaba adquiriendo nuevamente una porción importante de sus alimentos en los EU.

En 1983 se creó el Programa Nacional de Alimentación (Pronal), como una de las medidas de ajuste estructural para disminuir el gasto público reduciendo significativamente los subsidios relacionados con el consumo y producción de alimentos. Los objetivos eran aumentar el consumo de alimentos en zonas vulnerables, eliminando la necesidad de tener una agencia coordinadora.

Su participación, a diferencia del SAM, no creó tensiones administrativas al interior de las secretarías y agencias gubernamentales, tampoco generó elevadas pérdidas fiscales ni desperdicio de ventajas comparativas en la producción de otros bienes.

Cuadro 1 Principales sectores involucrados en el Desarrollo del Sistema Alimentario Mexicano.

<i>Nivel de participación</i>	<i>Agencia</i>	<i>Descripción</i>
Planeación y evaluación	Sistema Nacional de Evaluación	
Ejecución: producción	SARH Banrural, Firac	Asistencia técnica a los productores que recibieron crédito
	Fertimex	Crédito para la producción de semillas
	Pronase	Producción y comercialización de fertilizantes Promoción de la ampliación de la red de demanda y producción de semillas
Ejecución: comercialización y distribución	Conasupo: Diconsa Liconsa Minsa, etcétera	Subsidio a la producción y distribución de alimentos Regulación de los precios de la producción Regulación de los precios de los productos de consumo

Fuente: Pronal 1983.

En 1985, después del temblor que padeció México el gobierno puso en marcha planes de emergencia para la seguridad alimentaria de las poblaciones afectadas. En México, organizaciones no gubernamentales adquirieron importancia estableciendo diversos programas asistenciales, preventivos y educativos para mejorar la alimentación del país.

Gradualmente se le retiraron subsidios al campo que lo condujo a la creciente dependencia alimentaría ya entrados los años ochenta.

A continuación se resume la evolución de las políticas del gobierno en materia alimentaría dirigidas a garantizar la autosuficiencia en México.

Cuadro 2 Evolución de las principales políticas alimentarias y de nutrición en México, 1922-1994.

Año*	Política o programa	Objetivo	Población blanco	Estrategia o acción
1922-1924	Diversos programas asistenciales ‡	Apoyo a los consumidores	Niños en edad escolar de zonas urbanas	Implementación de desayunos escolares
1925	Subsidio a la producción	Aumentar la producción agrícola y mejorar la producción ganadera	Productores agrícolas y de ganado	Organización de cooperativas populares, préstamo a los productores, combate a plagas de la agricultura y ganadería, exposición nacional ganadera, control de la producción lechera
1936-1937	Almacenes Nacionales de Depósito § Comité Regulador del Mercado de Trigo Comité Regulador del Mercado de Subsistencias Populares	Controlar el precio de granos en el mercado Mejorar el acceso a los artículos de consumo de primera necesidad	Población de bajos recursos	Almacenamiento de grano para regulación de precios en el mercado Regulación del mercado de subsistencia, adaptación de la economía a las necesidades sociales, importación de maíz y trigo
1940	Mecanización de la agricultura Técnica de la alimentación Segundo Plan Sexenal	Mejorar la producción Mejorar el estado de nutrición Educar a la población	Población económicamente débil, grupos menesterosos	Adquisición de maquinaria agrícola, crédito a la producción Creación de comedores populares, cadena de expendios populares de leche, sale al mercado la primera leche rehidratada Fundación del Instituto Nacional de Nutriología
1942	Primer programa de iodación de la sal	Disminuir enfermedades por deficiencia de yodo	Toda la población, principalmente la de comunidades con bocio endémico	Iodación y distribución de la sal
1946-1950	Abasto popular Subsidio a la producción de alimentos	Abaratar el costo de artículos alimentarios en el mercado Mejorar la producción	Población de bajos recursos	Importación de artículos escasos en el país, control de precios de artículos de primera necesidad, tecnificación del campo, ganadería, creación de la Comisión Nacional de Leche, desayunos escolares, Revolución verde (semilla mejorada)
1958	Abasto y subsistencias populares Plan de acción inmediata Procuraduría Federal de Defensa al Consumidor	Regular precios de los artículos básicos Apoyo a la producción Protección a la economía popular	Población de bajos recursos	Control de precios de los artículos básicos Precios de garantía a la producción, mejorar el almacenaje y distribución de productos agrícolas Vigilancia y dirección de la economía nacional
1961-1965	Subsidio al consumo de productos del campo	Incrementar el ingreso con precios de garantía para productos del campo	Población rural y de bajos recursos	Creación de Conasuposa y la Compañía Rehidratadora de Leche Mantener reservas de productos de primera necesidad Regular precios de productos de primera necesidad en el mercado
1972	Subsidio al consumo	Proteger la economía y mejorar el poder adquisitivo, regular precios en el mercado	Población de bajos recursos	Compras reguladoras de maíz y frijol, transformación de Conasuposa a Leche Industrializada Conasupo (Liconsa)
1975-1980	Sistema Nacional para el Programa de Apoyo al Comercio Ejidal (PACE) Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Sistema Alimentario Mexicano (SAM)	Educar a la población en hábitos de alimentación y distribución de complementos dietéticos Ampliación de la red comercial Subsidiar a la producción y mejorar el estado nutricional de la población	Población infantil Madres gestantes	Desayunos escolares, fabricación de leche para lactantes y madres gestantes, creación de cocinas populares, distribución de semillas y hortalizas Crédito para la producción de semillas, producción y comercialización de fertilizantes, subsidio a la producción y distribución de alimentos Regulación de los precios de los productos de consumo
1982	Programa Nacional de Alimentación (Pronal) Pacto de Solidaridad Económica	Apoyar la producción, distribución y consumo de alimentos, cambiar condiciones de alimentación y nutrición	Población con alto índice de marginación, menores de cinco años, mujeres embarazadas y lactantes	Incremento de salarios mínimos sobre la canasta básica, fomento a la producción de alimentos, programas de vigilancia del estado nutricional, orientación alimentaria
1990	Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresía)	Mejorar los niveles de salud y nutrición	Población de bajos ingresos, niños menores de cinco años y mujeres embarazadas	Vigilancia del estado de salud y nutrición, distribución de suplemento alimentario, educación en salud y nutrición
1994	Programa de suplementación con megadosis de vitamina A	Proteger contra deficiencia de vitamina A	Niños menores de cinco años	Dar suplementación a los niños durante las campañas de vacunación

* Período aproximado en que surgieron los programas

‡ Antecedente de lo que posteriormente sería el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

§ Antecedente de lo que posteriormente sería la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo)

I.4 COORDINACION GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS (COPLAMAR) 1977.

En 1977 la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, pone en marcha un programa de estudios para conocer mejor la realidad de los grupos marginados y de las zonas deprimidas del país. Se realizaron diversos trabajos de programación que permitieron llevar a cabo importantes acciones en las zonas rurales marginadas en materia de salud, educación, abasto alimentario mejoramiento de la casa rural, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, organización social para el trabajo, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina desde el crédito hasta la asistencia técnica y la comercialización.

Este programa trataba de luchar contra las condiciones sociales y económicas que han prevalecido durante demasiado tiempo aunque no se pudo solucionar el problema de raíz.

El propósito de COPLAMAR fue ayudar a crear las bases de conocimiento para que pudieran continuarse los esfuerzos para abatir la marginación.

El programa COPLAMAR estaba estructurado en tres áreas; Necesidades Esenciales¹⁰ en 1978, el cual, fue dirigido por Julio Boltvinik desde 1980, que se aboco a estudiar las necesidades esenciales en México, definiendo lineamientos programáticos para su satisfacción a largo plazo.

La segunda definía la estructura productiva en 1981, dirigido por Juventino Balderas definía las transformaciones de la estructura productiva requeridas para satisfacer las necesidades esenciales de toda la población.

La tercera se trataba de un cuestionario referido a cuestiones históricas y de estructura social dirigido por José Luís Rhi Sausi, el cual se encargaba de investigar los elementos de estas dimensiones que ocurren para explicar el presente y definir un mejor rumbo para construir una sociedad en la que a toda la

¹⁰ Necesidades esenciales en México: Situación actual y perspectiva al año 2000. Ed. Siglo XXI Tomo I, II, III, IV.

población se le garantiza la satisfacción de sus necesidades esenciales: alimentación, educación, salud, vivienda.

I.4.1 ALIMENTACION

Se partía de la premisa de que los sectores de la población marginada sufren de privación de alimentos es decir de una carencia alimentaría forzada y no voluntaria, debida a la formación económico-social en la cual se encuentra. Esta privación se llama hambre o desnutrición pero no por ello menos severa. La desnutrición no es un concepto como tal, sino es una manera de sobrevivir para la gente. El estado de salud es considerado como un fenómeno entre la salud y la enfermedad; el hambre y la desnutrición se ubican en la enfermedad.¹¹

La alimentación adecuada es un derecho y una necesidad fisiológica de primer orden, siendo el hambre un estado severo de falta de alimentación, que ocasiona sufrimiento y enfermedad física, moral y mental. El hambre deteriora la condición humana por el sufrimiento y el daño que ocasiona hasta el punto de hacerlo no solo al organismo, sino a la capacidad más noble del ser humano el razonamiento.¹²

La desnutrición no se presenta como un cuadro clínico se incorpora en muchas enfermedades y en mucho sufrimiento, ejemplo; una persona desnutrida será un adulto con problemas de impedimentos para desarrollar diversas actividades de múltiples facultades que le brinda su condición humana con un bajo rendimiento laboral y una alta probabilidad de enfermedad y una muerte precoz.

La desnutrición en México debemos de considerarla como un estado de enfermedad social (fundamentalmente socioeconómico) por consiguiente preventivo.

Por esta situación COPLAMAR considero como punto de partida las necesidades esenciales a la alimentación ya que se consideraba que la población marginada debía aspirar a tener una dieta equilibrada con consumo de carnes de

¹¹ Ídem Tomo I, pág. 29

¹² Ídem Tomo I, pág. 30

origen animal definido en el censo de 1970 donde se precisaron las diversas fuentes de proteína animal como clave de una buena alimentación.

Sin embargo no se determinaba la cantidad de personas o de viviendas en el que simultáneamente se comen o dejan de comer los alimentos considerados como significativos, siendo esto lo que daría una mayor evidencia de la calidad de la dieta ingerida.

I.4.2 EDUCACION

La importancia política en la educación en México radica desde la Revolución, explicando que el derecho a la educación primaria tenga un rango constitucional¹³, así entre todas las necesidades la educación es la que esta reglamentada en sus contenidos por la ley.

La constitución señala explícitamente en el Capitulo I, de las garantías individuales en el artículo 3º, la educación que imparte el Estado, tendera a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentar en el, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; en la fracción IV señala que las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos las sociedades por acciones que exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y campesinos,¹⁴ y en el capítulo II de los mexicanos artículo 31, son obligaciones de los mexicanos, fracción I hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurren a las escuelas publicas o privadas, para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la Ley de Instrucción Publica en cada Estado.¹⁵

Así mismo se señalan los principios que deben normar los contenidos educativos 1, la función docente en general 2 y la función publica docente 3. De

¹³ Ídem Tomo II, pág. 16

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2ª Edición, Ed. Trillas, pág. 10

¹⁵ Ídem pág.42.

acuerdo con lo anterior en México existe la libertad de enseñanza reservándose el Estado la facultad de reconocimiento oficial de los estudios.

El sistema educativo nacional se organiza en tres tipos:¹⁶

- El elemental (preescolar y primaria).
- El medio (secundaria y bachillerato).
- Superior (licenciatura, Maestría y doctorado).

Un problema fundamental que se encuentra implícito en la investigación de COPLAMAR referente a la educación es la calidad de educación que reciben los educandos, por que existen escuelas para niños de clase media, campesinos e indígenas, existiendo escuelas privadas para niños que cuentan con un ingreso muy elevado en su familia y escuelas para niños que tienen un ingreso menor etc. También las diferencias podemos encontrarlas entre el turno matutino y vespertino en cuanto al trato que los propios educandos ofrecen, siendo estas condiciones las que imponen diferencias respecto de la calidad del servicio recibido y de las posibilidades de concluir o no el nivel educativo.

El ideal igualitario en el acceso, permanencia, y/o conclusión y calidad de los estudios se distorsionan en la realidad, imponiéndose la lógica del sistema socioeconómico de la desigualdad social.

Los criterios básicos que se utilizan en la evaluación del funcionamiento del sistema educativo son:¹⁷

- Atención a la demanda y el grado de la eficiencia interna, este comprende el grado en el que los servicios de educación alcanzan a toda la población que por su edad o su situación, constituyen la demanda de ese servicio.
- La eficiencia en la utilización de los recursos, este apartado se refiere a cuantos alumnos inscritos aprueban sus estudios y prosiguen al siguiente curso.
- El grado de eficiencia externa, es la proporción en que los alumnos inscritos en el 1º terminan su instrucción en el último grado.

El estudio que hace COPLAMAR en cuanto a la educación nos da como pauta una proporción de la dimensión que realizaba en cuanto a la educación que existía y existe actualmente en México. La educación en México es uno de los

¹⁶ Ídem Tomo II, pág. 17

¹⁷ Ídem Tomo II, pág. 23

temas mas criticados, debido a que los errores que menciona COPLAMAR en su estudio no eran todos; se agudizaban las desigualdades, ya que cada día los pobres aumentaban y la brecha entre las personas que tienen un ingreso alto y un ingreso bajo se manifiesta ampliamente no dando ninguna oportunidad a la clase trabajadora, de las opciones de educación que quisieran brindarle a sus hijos.

Se debe tener muy claro que COPLAMAR fue un trabajo bien estructurado, por quien los dirigía, también se debe tomar en cuenta que no se pensaba en esos momentos que la pobreza iba a durar mas de dos décadas.

I.4.3 VIVIENDA

El mínimo en materia de vivienda debe ser el limite inferior al que se pueden reducir las características de la vivienda sin sacrificar su eficacia como satisfactorio de las necesidades habitacionales de sus ocupantes. La condición necesaria y suficiente para definir una calidad mínima de vivienda es que cumpla con las siguientes funciones:¹⁸

1. Protección: es el aislar a sus ocupantes en forma suficiente, permanente y regulable a voluntad de agentes exteriores agresivos, de origen climático, por catástrofes o a una agresión directa de animales, gérmenes etc.
2. Higiene: la podemos dividir en dos opciones:
 - Puede actuar como agente higiénico activo que inhibe algunos factores patógenos de origen externo o interno en la medida en que ofrezca protección activa.
 - Actuar como agente higiénico pasivo ofreciendo condiciones potenciales (caso del agua potable entubada).
3. Privacidad; capacidad que tiene el grupo que ocupa la vivienda para hacer cierto grado de aislamiento voluntario de algunos ocupantes con respecto a los demás.
4. Comodidad a sus ocupantes: una vivienda que cumple con los requisitos de protección higiene y privacidad sea cómoda y funcional debe tener un orden

¹⁸ Ídem Tomo III, pág. 17-22

especial que respete los modos y los medios con los que la familia realiza sus actividades domesticas y al mismo tiempo ofrece la expresión de las pautas culturales y hábitos de vida de la familia y de los individuos que la forman.

5. Debe de estar adecuadamente localizada: la ubicación determina sus relaciones operativas con la infraestructura de servicios, además determina y condiciona sus relaciones con el clima, su calidad como agente protector y regulador.
6. Encontrarse en una situación de tenencia saneada: cualquier tipo de tenencia que cumpla con las normas jurídicas vigentes y que proporcione a sus habitantes un mínimo de seguridad en cuanto a la disposición segura de la vivienda es compatible con el satisfactorio mínimo de vivienda adoptado.

Para el diagnostico y el pronóstico se adopto como definición de la vivienda mínima que cumpla:¹⁹

1. Esta ocupada por una familia.
2. No tiene mas de dos ocupantes por cuarto habitable en el medio urbano y no mas de 2.5 en el rural.
3. Que no este deteriorada.
4. Que cuente con agua entubada en su interior.
5. Que cuente con drenaje.
6. Que cuente con energía eléctrica.

Como podemos analizar COPLAMAR en este estudio que realizo respecto a la vivienda mínima concluyó que las viviendas en su mayoría no cumplían con las características generales que debe de tener una vivienda, esto a causa de que la riqueza esta concentrada en pocas manos y de los bajos ingresos que existen en el país mas la falta de empleo podemos decir que entramos en una pregunta clave para efectos del presente estudio, si en la actualidad la riqueza sigue concentrada en pocas manos, los salarios son bajos, no hay empleos y por el otro para que una persona pueda solicitar un crédito de vivienda por lo general debe de ser un

¹⁹ Ídem Tomo III, pág. 22-24

trabajador de base (principalmente gobierno), o un trabajador que lleve varios años para que sea candidato a un crédito, entonces podemos decir quienes son las personas beneficiadas.

I.4.4 SALUD

La salud es considerada como necesidad esencial significa confrontar las causas y mecanismos que deterioran o destruyen el organismo humano mas allá de su manifestación biológica individual, buscando la explicación social e histórica que de cuenta de la distribución de los daños a la salud entre la población. Los niveles de satisfacción de las necesidades en la vivienda, la alimentación y la educación condicionan los niveles de salud.

Los servicios de salud públicos cubren preponderadamente a la población asalariada cuyo buen estado de salud es un requisito para el funcionamiento de la planta productiva.

La atención a la salud se considera como un valor social y no como un medio para el adecuado funcionamiento del aparato productivo. Los objetivos son:²⁰

1. definir la salud como necesidad esencial.
2. conocer las formas de respuesta social al proceso salud-enfermedad.
3. analizar y recopilar la información sobre el proceso de salud-enfermedad.
4. obtener una visión analítica de los servicios de la salud en México y una cuantificación de su cobertura.
5. presentar una evaluación futura de la mortalidad y de los servicios de salud de acuerdo con lo observado en el pasado.
6. lograr la satisfacción de las necesidades de salud de la población.
7. proponer estrategias para la implantación de un modelo de servicios de salud de cobertura universal y adecuarlos a las necesidades de la población.

Este volumen de COPLAMAR es el penúltimo que se estuvo investigando, siendo la salud una de las necesidades básicas insatisfechas en México, por las características y cualidades que presenta la población. Esta estrictamente

²⁰ Ídem Tomo IV, pág. 13-18

relacionada con las condiciones de alimentación y la educación, ya que son necesidades fundamentales cuya carencia conducen inevitablemente al círculo generacional de la pobreza y pobreza extrema.

COPLAMAR fue un estudio ampliamente cuidadoso y específico con los objetivos que se proponía alcanzar, siendo la Alimentación, la Educación, la Vivienda y la Salud necesidades básicas insatisfechas; desagregó muchos conceptos que son de mucha ayuda para estudios posteriores aunque en la actualidad sería más difícil agrupar el concepto.

La importancia de COPLAMAR radica en que da una visión generalizada de los análisis que estudio de una forma desagregada empezando por la Alimentación y terminando por la Salud. COPLAMAR fue considerado como una reseña histórica de que en México ya se consideraban los problemas socioeconómicos tan grandes que tenía nuestro país. Al inicio de la década de los ochenta solo se continuó con la atención a la salud a través del programa IMSS-COPLAMAR el cual posteriormente se convierte en IMSS-Solidaridad.

1.5 CAMBIO DE MODELO ECONÓMICO E IMPACTO EN LA POLÍTICA SOCIAL: EN LOS OCHENTA.

El cambio de modelo económico podemos remitirlo a partir de 1982 cuando se firma con el Fondo Monetario Internacional (FMI) la carta de Intención, la cual propone los ajustes que la economía, debe seguir; mejorar las finanzas públicas, (principalmente reduciendo el déficit público en relación con el PIB para pasar de 16.5% en 1982 a 8.5% en 1983 y posteriormente a 5.5 en 1984), evitar la evasión fiscal, maximizar el gasto público, y reducir los subsidios.

1. Fomentar el ahorro con tasas de interés atractivas.
2. Ser flexible en la política de precios y en el control de cambio.

Obteniendo como resultados:

- Créditos para emergencias.

Siendo el FMI aval en el pago de la deuda externa, y gracias a esto México siguió siendo considerado como crediticio.

La liberación, la apertura económica y la eliminación del proteccionismo son las características de la política económica llamado periodo neoliberal. Este modelo se basa en los lineamientos del Consenso de Washington conocido así desde 1990.

Durante la crisis de 1982-1984 se utilizaron medidas de estabilización para corregir las cuentas exteriores, a corto plazo (tres años). Sin embargo los pagos exteriores de las economías endeudadas eran mas frecuentes y prolongadas, por consiguiente el problema inicial planteado cambia para hablar de una crisis de insolvencia y un ajuste estructural.

El gobierno mexicano adopto un cambio económico con el entonces presidente Miguel De La Madrid adoptando las políticas neoliberales (programa de reforma económica siendo catalogado como un programa importante y radical).

Reducción del gasto publico (este principalmente daño y en algunos casos elimino (SAM) a los programas de ayuda social.

Hablamos de un análisis de endeudamiento exterior al de una estructura interna de las economías endeudadas y su implicación en una economía global mediante el modelo neoliberal.

Eliminación del Déficit (eliminando principalmente los subsidios). Reducción del tamaño del Estado (privatización de empresas paraestatales). Libertad Económica (principalmente para los empresarios banqueros industriales y comerciantes, en cierta manera la no intervención del Estado). Eliminación del control de precios (que los parámetros se den según la oferta y la demanda). Apertura total a la (inversión y mercancía extranjera). Política cambiaria flexible (entren y salgan los capitales). Especulación libre en las bolsas de valores.

A partir de 1982 México se comprometió a mantener las políticas de un modelo económico neoliberal, lo que a partir de los noventa es conocido como el consenso de Washington el cual se ha manifestado en la practica con una liberación económica, una menor intervención del Estado, racionalización del gasto de gobierno con equilibrio fiscal y una política de contracción salarial que ha provocado mayor desigualdad y pobreza en nuestro país.

II.5.1 TRANSFERENCIA DE RECURSOS AL EXTERIOR.

Como se ha citado antes la crisis de 1982, presento síntomas de desequilibrio, nulo crecimiento, inflación del 100% desequilibrio externo (en la balanza comercial), esto ultimo debido al proceso de industrialización ineficiente el cual podemos decir que si crecía la economía por un lado por el otro las importaciones manufactureras crecían mas provocando que las exportaciones se quedaran estancadas y posteriormente se tradujo en un desequilibrio externo.

Se trata de un problema estructural como Rene Villareal lo señala:²¹

“(...) una desarticulación intraindustrial: rezago de los bienes de capital y la falta de integración con los bienes intermedios de consumo e, Intersectorial: de la industria con la agricultura, con la minería... provocando una inadecuada articulación de la industria con el comercio exterior provocando un desequilibrio externo y permanente.”

La crisis que se presentó en México, se dio al mismo tiempo que la crisis de pagos internacionales (se elevan las tasas de interés y se dejan de otorgar préstamos), debido a estas características y debido al endeudamiento externo y las tasas de interés elevadas el país tiene que pagar una deuda alrededor de diez, mil millones de dólares anuales, provocando por un lado la exportación neta de capitales del 6% del PIB.

México en ese momento (1981) era el país que tenía una tasa de ahorro interno del 24% respecto al PIB, pero se tenía un ahorro externo del 6% invirtiendo en total un 30%. Se puede decir que así se continuó por seis años mas hasta que en 1987 se tenía el mismo ahorro interno pero ya no se recibía financiamiento del exterior lo cual bajaba la inversión a 18% respecto del PIB ya que el 6% restante era para pagar la deuda.

Aun así los mercados financieros son poco flexibles y como consecuencia México exporta el 6% del ahorro interno respecto al PIB.

²¹ Fuente: Villarreal, René. Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-2000). FCE. México. 2000.

México inicio una política de comercio exterior teniendo como resultados que las exportaciones petroleras pasaran de 1981 a 1987 de 4500 millones de dólares a 12 mil millones respectivamente, por otro lado las importaciones se han reducido de 24 mil a 12 mil millones de dólares para los mismos años, permitiendo un superávit en la cuenta corriente y de alguna manera los compromisos externos.

La subvaluación, la no inversión bajos costos en la mano de obra fueron algunos ajustes que se llevaron a cabo para tener éxito en las exportaciones no petroleras.

En la década de los ochenta se sentaron las bases para dar entrada al modelo neoliberal el cual consistió en una política fiscal, una política cambiaria, la apertura comercial, la privatización de las empresas publicas siendo estas medidas obligatorias por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a cambio de préstamos otorgados por este, para que las naciones receptoras cumplan con las condiciones que se les imponen en base a sus políticas económicas.

Las medidas implementadas por los organismos internacionales; Banco Mundial (BM) y FMI, consistió en:

- Lograra un equilibrio en la balanza de pagos a mediano plazo.
- Un uso eficiente de recursos escasos.
- Medidas para generar ahorro interno.
- Mayores inversiones.
- Mayores exportaciones.

II.5.2 EL CONSENSO DE WASHINGTON: LIBERALIZACION COMERCIAL DESREGULARIZACION Y PRIVATIZACIONES

Entre los años 30 y 70 la economía mexicana se caracterizo por un modelo de sustitución de importaciones que se vivía en el país, dicho modelo permitió un claro crecimiento y desarrollo. El cual se orientó a la construcción de una base industrial nacional, prevaleciendo un estilo de intervención pública caracterizada por mantener la estabilidad política a partir del establecimiento de acuerdos con grupos organizados de obreros, campesinos y organizaciones populares.

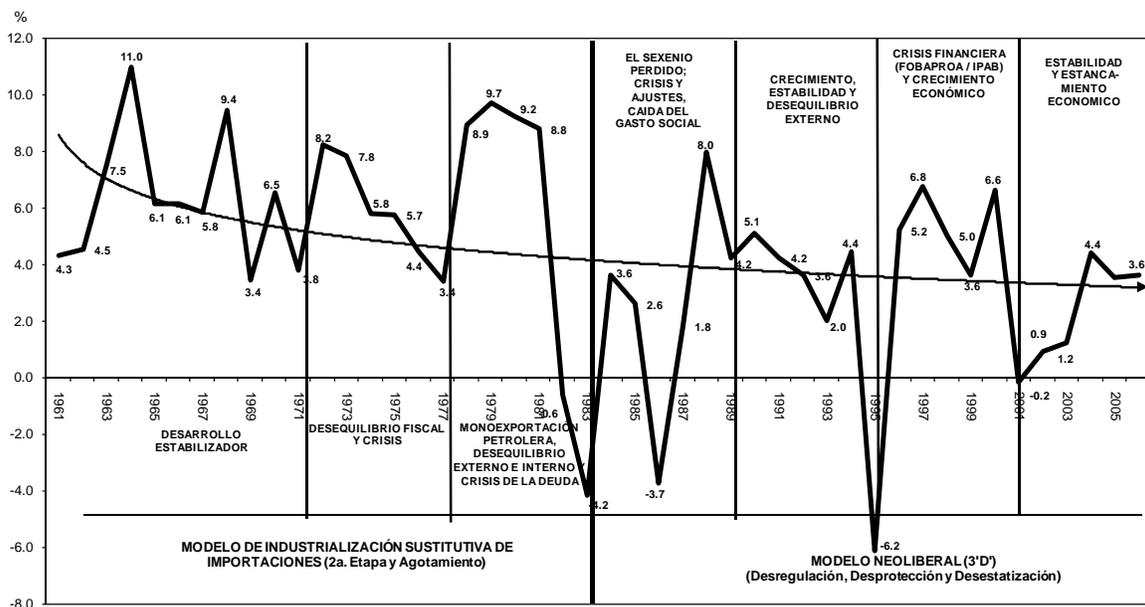
Con el Presidente Gustavo Díaz Ordaz tuvimos un crecimiento superior al 6% garantizando la expansión de la infraestructura, se obtuvo una situación estable en

las cuentas internas y externas, se consiguió una balanza de pagos superavitaria y una estabilidad de precios, aunque por otro lado había falta de libertad y una gran desatención de los aspectos sociales.

La administración de Luis Echeverría Álvarez se caracterizó por una política proteccionista, para hacerle frente a los rezagos sociales internos a través de una mayor participación de la inversión pública la cual provocó un desequilibrio fiscal el cual paso de superavitario a deficitario.

El presidente José López Portillo vivió la época del oro negro, implementando un modelo de mono-exportación manifestando así la petrodependencia con la cual iba hacer caracterizado México, obteniéndose mayores recursos de la venta del petróleo, ampliándose y creándose plataformas para incrementar la producción, por otro lado se logro un mayor endeudamiento del país creando así contingencias de largo plazo, ya que no se desarrollo una infraestructura solida que le garantizara una base productiva (no estaba preparado para competir). La especulación del tipo de cambio provocó una gran fuga de capitales lo que condujo a una inevitable devaluación de la moneda que detono la crisis de 1982 ocasionando un control de tipo de cambio y nacionalizando la banca.

Gráfica 1 Evolución de la economía mexicana en el largo plazo, 1960-2006



FUENTE: Ávila Martínez Ángel en "Cambio estructural de la economía mexicana" Cap.II Ed. Cambio XXI, pág. 95

A partir del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, se empleó una nueva política económica conocida como "Neoliberal"²². Basada en la desincorporación de empresas públicas, desregularización de la actividad económica, una política de apertura a partir de la liberación comercial, reducción del gasto social como porcentaje del PIB, la salida de capitales hacia el exterior por pago de intereses de deuda, incapacidad del gobierno frente al sismo de 1985, la crisis petrolera de 1986 y la baja que sufrió la Bolsa Mexicana de Valores provocando altos niveles inflacionarios de 159%, llamando a este periodo de gobierno el sexenio perdido.

En 1994 entra en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) insertando a la economía en la globalización, pero por otro lado agudizando la crisis del sector agropecuario:

- Contracción de las inversiones
- Retiro de los apoyos y subsidios gubernamentales
- Menores apoyos a la agricultura al eliminarse los precios de garantía.

Los eventos políticos de 1994, la muerte del candidato a la presidencia Luis Donaldo Colosio y del secretario general del PRI, Ruiz Massieu crearon incertidumbre y riesgo en el país reflejando en el mes de diciembre la caída del PIB al 6,02% en 1995.

²² Neoliberalismo, (para los años 90 llamado Consenso de Washington), donde la hegemonía del mercado se impondría sobre la presencia del Estado. Esta etapa es aplicar las políticas definidas por el Fondo Monetario Internacional.

Cuadro 3 Decálogo del Consenso de Washington

PROGRAMA MACROECONÓMICO DE AJUSTE Y ESTABILIZACIÓN	Política fiscal	1- Disciplina fiscal	El déficit fiscal grande y sostenido constituye una fuente primaria de desequilibrio macroeconómico que se presenta como inflación, déficit de pagos y fuga de capitales.
			Un mayor déficit presupuestal socava de tal modo la confianza que las inversiones privadas caen por debajo del estímulo directo de la demanda.
			Cuando se abate la inflación, el déficit nominal tiene un doble beneficio: bajan los intereses de la deuda pública y se incrementa el valor real de los ingresos fiscales, ya que no se ven erosionados por la inflación antes de que los pagos lleguen a la Tesorería.
		2- Prioridades en los gastos públicos	Los recortes en el gasto público son una mejor forma de reducir el déficit presupuestal que incrementar los impuestos. Los principales recortes incluyen subsidios, gastos militares y administración pública.
			Existe un consenso respecto a que las inversiones en infraestructura, salud y educación y los subsidios dirigidos a grupos vulnerables, deben recortarse menos e incluso incrementarse.
			Las reformas consisten en mantener una rienda corta sobre el gasto público y modificar su composición en beneficio del futuro y de los que están en desventaja.
	3-Reforma Fiscal	Un sistema fiscal eficiente es aquel que cuenta con una amplia base, reglas suficientemente simples como para permitir un cumplimiento eficiente y moderados porcentajes de impuestos marginales.	
		Una ampliación de la base constituye un mecanismo más efectivo que las elevadas tasas marginales para asegurar cierto grado de progresividad, aunque los puntos de vista ciertamente difieren todavía en relación con la importancia de mantener progresividad.	
		Todavía está en discusión la posibilidad de fijar una contribución al ingreso por intereses de capitales fugados.	
	Política cambiaria	4- Política de cambio real	<i>Tipo de cambio real competitivo.</i> El crecimiento basado en la exportación es el único camino del progreso que puede lograr América Latina en la próxima década y el primer requisito clave para este crecimiento es un tipo de cambio competitivo.
<i>Tipo de cambio dual a unificado.</i> Para invertir y exportar se necesita la seguridad de que el tipo de cambio seguirá siendo competitivo en el futuro y se da por sentado que un tipo de cambio unificado es preferible a un sistema de tasas múltiples.			
<i>Tipo de cambio no ancla.</i> Existe un rechazo a que el tipo de cambio sea un ancla nominal en los programas de estabilización.			

PROGRAMA DE CAMBIO ESTRUCTURAL. LAS 3 D (REFORMAS AL SISTEMA ECONÓMICO Y MODELO DE INDUSTRIALIZACIÓN)	Desprotección	5- Liberalización comercial	La nueva política orientada hacia el exterior requiere de la liberalización comercial donde el sistema de permisos previos de importación se reemplace por aranceles. La importancia de insumos necesarios para la exportación debería liberalizarse inmediatamente. Los aranceles deben reducirse gradualmente con el tiempo.
		6-Liberalización financiera	Se favorecen las tasas de interés determinadas por el mercado y se está en contra de las tasas reales de interés negativas (debido a que desestimulan la inversión), y las excesivamente positivas. Las tasas de interés determinadas por el mercado involucrarían la eliminación de tasas de interés preferenciales a prestatarios favorecidos. La liberalización financiera es aplicable al sistema financiero local y no necesariamente implica la abolición de controles de cambio. Sigue presente la discusión sobre la manera de evitar que la liberalización lleve a tasas astronómicas de interés real.
		7- Liberalización de la inversión extranjera directa	La apertura hacia el exterior implica la voluntad de recibir inversión extranjera directa que puede traer capital, conocimiento y tecnología. La hostilidad nacionalista hacia la inversión extranjera ha desaparecido en América Latina. Perdura la controversia sobre los méritos que tienen los programas de trueques de deuda por inversión (SWAPS).
	Desregulación	8- Desregulación	Se percibe que América Latina sufre de excesivas regulaciones. El tema de la desregulación no parece haber sido muy enfatizado por las agencias internacionales cuando negocian los programas de ajuste estructural en los países latinos, ni ha justificado mayores investigaciones sobre la utilidad de ésta. La desregulación es perfectamente compatible con una supervisión prudente.
		9- Derechos de propiedad	Unos derechos de propiedad bien asegurados constituyen un prerrequisito básico para la operación eficiente del sistema capitalista. Los derechos de propiedad constituyen solamente una de la serie de requerimientos institucionales del sistema capitalista, junto con un marco legal, código comercial y eliminación de controles de cambio. El problema va mucho más allá de los derechos de propiedad, hasta la creación de sistemas legales, de contabilidad y regulación y la necesidad de una eficiente administración gubernamental.
	Desestatización	10-Privatización	La venta de empresas paraestatales se sustenta en la creencia de que la propiedad privada mejora el desempeño por un manejo más eficiente de las empresas. Contribuye a aliviar la carga de las finanzas públicas tanto por el dinero efectivo que reporta a la venta como por eliminar la necesidad de financiar nuevas inversiones y crecientes déficit.

Fuente: Villarreal, René. Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-2000). FCE. México. 2000, pág. 606-608.

1.6 GASTO SOCIAL

En el gobierno de Miguel de la Madrid se tuvo serios problemas en primer lugar por las políticas que había adoptado el país y en segundo lugar por los sismos que sufrió el país en 1985 y la caída del precio internacional del petróleo en 1986 fueron las características más sobresalientes con las que identificamos al gobierno de Miguel de la Madrid. Pero si hacemos una referencia en cuanto a política social fue hasta 1987 cuando después de varios programas como (Programa Inmediato de Recuperación Económica (1983) y Programa de Aliento y Crecimiento en (1986) y un acuerdo con el FMI y un mecanismo basado en acuerdos de concentración entre (gobierno-obreros-campesinos y empresarios) es cuando se inicia una ruta ascendente, con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

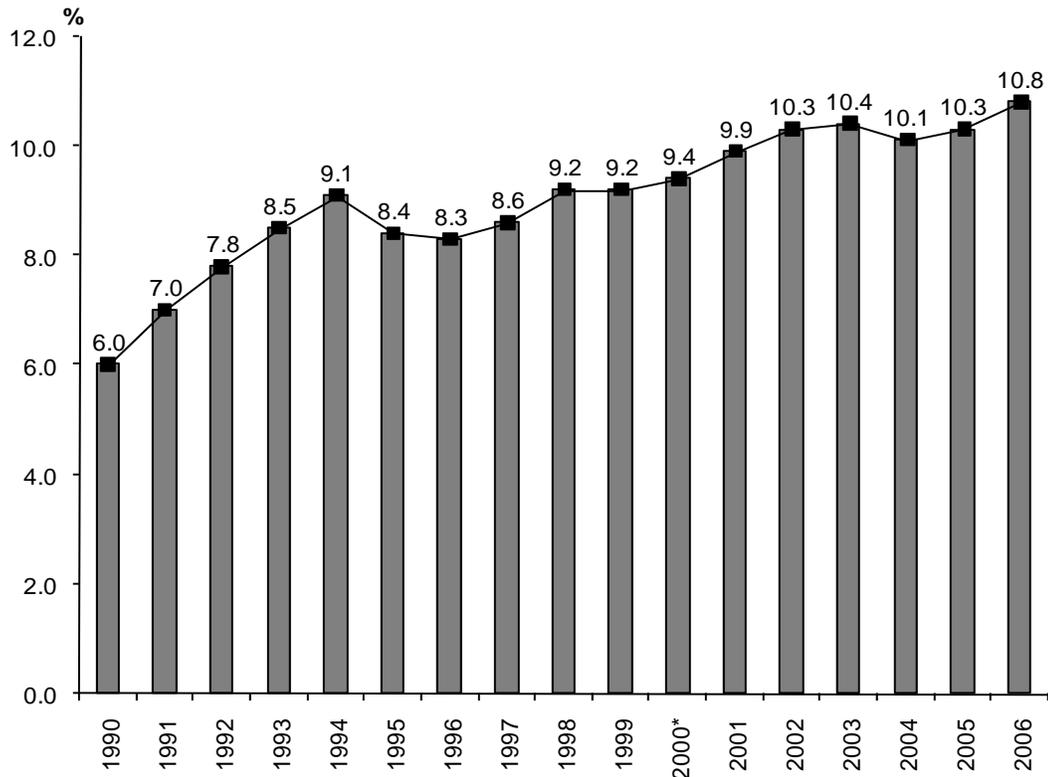
Los ajustes en las finanzas públicas que se ha mencionado anteriormente, trajo recortes que afectaron los recursos destinados al bienestar social, en primer lugar en 1983 se acabaron los programas para combatir la pobreza descendiendo en un 15% sufriendo la mayor contracción la educación (30%), la salud (21%), desarrollo regional (56%) y desarrollo urbano (40%), esta caída del gasto posteriormente logró frenar el crecimiento.

Al finalizar el sexenio de De la Madrid el presupuesto social representó solo el 67% del ejercido en 1982, el educativo 71%, el de salud y trabajo 77% el desarrollo regional 23%, el urbano 61% el programa de abasto 91%, la Conasupo 76%.

Aunque en la política social que se implementó en ese gobierno en algunos casos lo que ofrecían los programas era deficiente en cuanto a la calidad de los servicios, otros tuvieron retrocesos y otros desaparecieron.

Debemos de tener muy presente que la política social en este gobierno fue una de las más bajas en cuanto a presupuesto y atención, pero también tenemos que tomar en cuenta la situación que estaba atravesando el país, principalmente a la adopción de las políticas neoliberales y por consiguiente a cumplir con los tratados internacionales en el pago de la deuda y en mantener una balanza comercial superávitaria, para mantener un equilibrio.

Gráfica 2 Evolución del Gasto Social en México.



Fuente: Elaboración propia, Sexto informe de gobierno VFQ y segundo informe de gobierno FCH.
Nota: Millones de pesos.

La gráfica dos nos está mostrando el comportamiento que ha tenido el gasto social como porcentaje del PIB. Teniendo una media de 9% en promedio durante 17 años estudiados. Teniendo un punto máximo de 10.8% en 2006 y un punto mínimo de 6.0% en 1990, lo cual a simple vista podemos decir que el comportamiento del gasto social desde el periodo de 1988 hasta 2006 ha habido un incremento de participación social mayor, lo cual por otro lado también nos está reflejando que cada vez se necesitan mayores recursos para satisfacer las necesidades de la población, lo cual sigue que los programas empleados han sido ineficaces para combatir la pobreza.

CAPITULO III LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO (1988-2006).

Durante el periodo de crecimiento de los años 70 la orientación del gasto para atender el crecimiento urbano/industrial no incorporo a grupos de la población nacional, quienes fueron excluidos de los beneficios del desarrollo, empezándose a tener insuficiencias de crecimiento, por un lado y por el otro la intervención del Estado era deficiente al satisfacer sus propias demandas y no las exigencias y necesidades de una sociedad.

El ajuste económico, para tratar de sortear la crisis de 1984 trajo como consecuencia una reducción del gasto social, la caída del empleo, y del ingreso provocando una ampliación de los rezagos sociales. Como estrategia económica para superar la contingencia económica de los ochenta, se planteo un cambio estructural el cual se dio en dos pasos:

El primero fue una reforma económica del Estado mexicano; el cual consistió en reducir la participación estatal en las diferentes áreas de la actividad productiva, desarrollando un esfuerzo de desregularización de la actividad económica para crear una estructura de incentivos más favorables a la inversión privada.

En cuanto a las finanzas públicas el gobierno se empeño en corregir el déficit fiscal a largo plazo, mediante un importante cambio en la estructura del gasto; y la adopción de una serie de medidas tendientes a lograr un aumento de los ingresos tributarios y a la reducción del tamaño del sector publico.

El mayor proceso de privatización se realizo de manera importante durante el periodo de 1984-1987, lo que significo la eminente salida del Estado de sectores económicos que en su momento se consideraron estratégicos y prioritarios para la acción institucional mucho de ellos relacionados con el desarrollo social.

En los últimos dos años de la administración de Miguel de la Madrid la astringencia de recursos públicos se vio exacerbado por una situación de elevada inflación e incrementos de las tasa de interés internacionales que obligo al

gobierno a adoptar una serie de medidas internas (Pactos de concertación económica) para controlar la situación hiperinflacionaria (que en 1987 fue de 159%): y en el contexto externo se llevó a cabo un proceso de renegociación de la deuda lo que derivó en una reducción de los pagos al exterior.

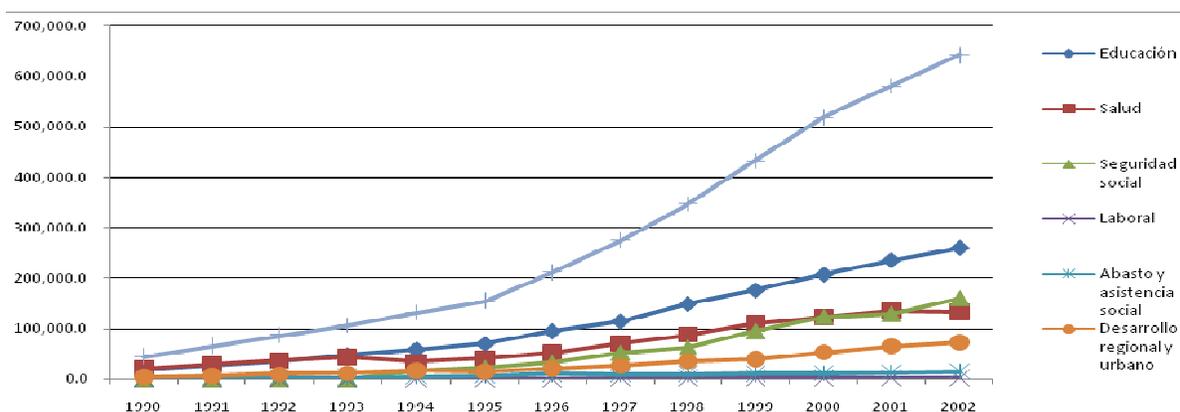
Conforme se fueron liberando los recursos de la venta de empresas paraestatales y la reducción de pagos de intereses (resultado de la renegociación de la deuda externa en agosto de 1989), el gobierno mexicano asignó incrementos mayores al gasto social.

El segundo paso fue la revisión de las relaciones económicas con el exterior, a partir de 1985 le da a México un acelerado proceso de apertura comercial, que se formaliza con la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en el año de 1986.

El periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, (1988-1994) se instrumento con base en una política económica de estabilización y de crecimiento económico. Con la renegociación de la deuda externa a través del “Plan Brady” se abren recursos para reactivar la economía, lo que permitió contar con recursos fiscales que financiaron proyectos sociales como el programa nacional de solidaridad que durante todo el sexenio fue el pilar fundamental de la política social el cual significo un gran incentivo en el gasto social con saldos positivos que logro recuperar un nivel de poco mas del 9% como porcentaje del PIB.

A continuación podemos ver el comportamiento del gasto social en los diferentes rubros, y analizando que la educación ha tenido un mayor porcentaje.

Cuadro 1 GASTO SOCIAL POR RUBROS



I.1 PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL)

El 6 diciembre 1988, el recién nombrado presidente Carlos Salinas de Gortari creo el “Programa Nacional de Solidaridad” (PRONASOL) cuyo objetivo fue superar los rezagos sociales de los grupos más vulnerables cuya población se había incrementado de manera alarmante en la administración de Miguel de la Madrid.

El Pronasol fue considerado como la respuesta al entorno social que se estaba viviendo en el país por la crisis económica de 1982 y al terremoto sufrido en la ciudad de México en 1985.

La misión del Programa Nacional de Solidaridad era atender según sus cálculos a 41.3 millones de personas considerándose como el 50% del total nacional entre la población rural y urbana, que se encontraban en situación de pobreza ubicando a 17.3 millones de personas en pobreza extrema, es decir, personas que no lograban satisfacer ni el 60% de sus necesidades básicas¹.

Cuadro 2 Evolución de la Población y la Pobreza en México, 1960-1987
(Millones de Personas)

Grupo de Población	1960	1970	1977	1981	1987
Población Total	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
Pobreza Extrema (1)	20.4	19.9	18.8	13.7	17.3
Pobreza Moderada (2)	7.1	11.3	15.5	18.4	24.0
Suma (1+2)	27.5	31.2	34.3	32.1	41.3
Estratos Medios	4.1	14.1	21.9	31.3	30.8
Estratos Altos	4.4	5.4	7.1	8.0	9.1

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Gerardo Manuel Ordóñez en; “La política social y el combate a la pobreza, en México, Ed. CEIICH. Pág. 199.

Los objetivos del Pronasol para combatir la pobreza fueron tres:

- Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares.

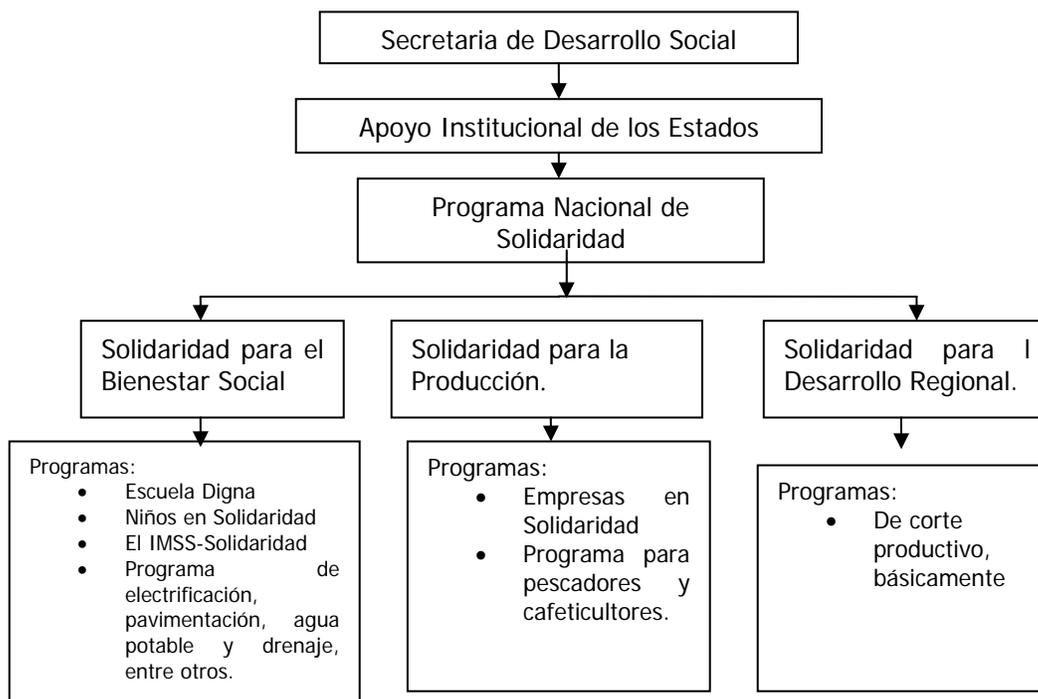
¹ La Política Social y el Combate a la Pobreza en México, Gerardo Manuel Ordoñez Barba. Ed. CEIICH p, 199.

- Promover el desarrollo regional equilibrado y crear condiciones para el mejoramiento productivo y el de los niveles de vida de la población.
- Promover, fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

Se planteo una estrategia para organizar, y/o asignar los recursos del Pronasol en función de tres subprogramas para combatir la pobreza:

1. Solidaridad para el **Bienestar Social**: mejorar el nivel de vida: la salud, la alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y la regulación de la tenencia de la tierra.
2. Solidaridad para el **Desarrollo Regional**: construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.
3. Solidaridad para la **Producción**: oportunidades de empleo, desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyo a las productividades agropecuarias, agro-industriales, micro-industriales, piscícolas.

Cuadro 3 Vertientes del Programa Nacional de Solidaridad



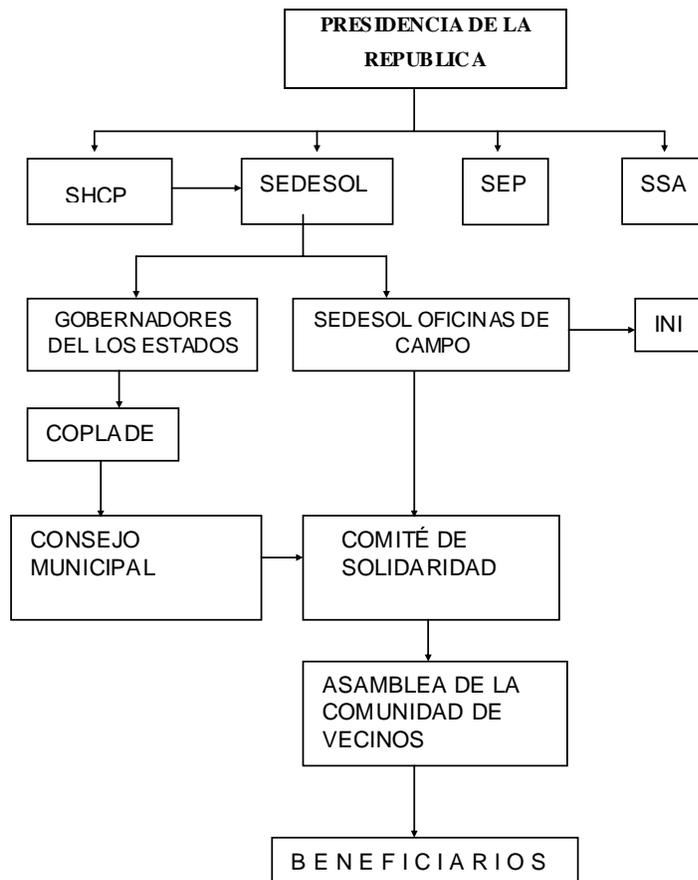
Fuente: Tomado de Alejandro Favela. Miriam Calvillo, Alfonso León, Israel Palma, y Pablo Martínez en "El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo. ED. Plaza y Valdés Página; 17.

El programa nacional de solidaridad para la superación de la pobreza se sustento en cuatro principios básicos:

- Responsabilidad (compartida socialmente)
- Actitud (participación de los beneficiarios)
- Respeto de iniciativas (forma de organización de las comunidades)
- Honestidad (transparencia en los recursos)

La estructura de responsabilidad para que se llevaran a cabo los cuatro principios básicos consistió en; una forma jerárquica integrada como se presenta en el cuadro siete, buscándose la construcción de vínculos para la relación entre los tres niveles de gobierno, reconociendo a la autoridad municipal, como la instancia más próxima a las demandas sociales de la población.

Cuadro 4 ORGANIGRAMA DE SOLIDARIDAD²



Se pensó que esta estructura de responsabilidades haría un éxito en el cumplimiento de los cuatro principios básicos. Manifestándose el compromiso de

²Alejandro Favela, Miriam Calvillo, Alfonso León, Israel Palma, y Pablo Martínez en “El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo,. Ed. Plaza y Valdés Página; 30.

combatir la pobreza, debería ser compartido por un amplio grupo de actores sociales e institucionales; representantes sociales, políticos, secretarios de Estado, directores de entidades paraestatales, gobernadores, presidentes municipales, funcionarios de todos los niveles y los propios beneficiarios.

La honestidad y la transparencia estaban resguardadas por mecanismos de fiscalización, al interior de los comités vecinales se creó la figura de la Contraloría Social con la finalidad de vigilar la correcta aplicación del financiamiento y canalizar las consultas, quejas y denuncias ante las autoridades correspondientes; en los Estados se conformaron al interior de los Comités de Planeación para el desarrollo de los Estados, (COPLADE) con ayuda de las dependencias federales los ayuntamientos y los beneficiarios; subcomités especializados en el control de los recursos y en la evaluación del programa, en el ámbito nacional, se instituyó el Comité Técnico de Evaluación para dar asesoría a la Coordinación General para concentrar y analizar todos los estudios, evaluaciones sociales y gubernamentales, que se realizaban.

La única ruta viable en la que se basó Solidaridad para abatir la pobreza fue el mejoramiento productivo de los niveles de vida orientado en una estrategia de emergencia con especial atención a grupos prioritarios que no podían esperar los resultados del crecimiento ni la distribución del ingreso ya que tenían que combatir permanentemente a la pobreza.

El Pronasol fue evolucionando a partir de una evaluación gradual ascendente conceptualizada en tres etapas:

- Primera etapa: se orientó a la construcción de obras de infraestructura comunitaria, física y social dirigida hacia acciones productivas. Ejemplo; en el primer año se iniciaron los trabajos relacionados con la introducción del drenaje, agua potable, electricidad, construcción de caminos, carreteras, instalaciones deportivas, e infraestructura urbana. Recuperándose los programas orientados a las comunidades indígenas del Instituto Nacional Indigenista (INI), abasto de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), apoyo alimentario del Desarrollo Integral de la Familia (DIF), salud rural de población abierta al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), de asistencia social urbana de la Secretaría de Salud (SS) y de vivienda popular del Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).
- Segunda etapa (1990-1991): se hace necesaria la incorporación de los gobiernos Estatales y Municipales para la gestión del programa y otorgar financiamientos para la reactivación de actividades productivas en el campo. Se crean los Fondos Municipales de Solidaridad, los Fondos de Solidaridad para la Producción, poniéndose en marcha nuevos programas de desarrollo regional, de rehabilitación de escuelas, hospitales y de becas para niños.

- Tercera etapa: las acciones se encaminaron hacia una estrategia de consolidación productiva con el establecimiento de un nuevo subprograma; el fondo Nacional para empresas en Solidaridad.

Cuadro 5 Subprogramas del Pronasol Clasificados por vertientes de acción, 1989-1993.

<i>BIENESTAR SOCIAL</i>	<i>APOYO PRODUCTIVO</i>	<i>DESARROLLO REGIONAL</i>
<ul style="list-style-type: none"> • 1.- Abasto de alimentos • 2.- Cocinas populares • 3.- Agua potable • 4.- Drenaje • 5.- Electrificación • 6.- Calles • 7.- Espacios deportivos • 8.- Espacios cívicos • 9.- Proyectos ecológicos • 10.- Seguridad pública 	<ul style="list-style-type: none"> • 22.- Solidaridad para la producción • 23.- Solidaridad con los pueblos indígenas • 24.- Jomaleros agrícolas • 25.- Mujeres en solidaridad • 26.- Empresas en solidaridad 	<ul style="list-style-type: none"> • 32.- Programa nueva laguna • 33.- Istmo de Tehuantepec • 34.- Costa de Oaxaca • 35.- Oriente de Michoacán • 36.- Tierra caliente de Guerrero • 37.- Sur del Estado de México • 38.- Regiones centro y carbonífera de Coahuila • 39.- Costa de Michoacán • 40.- Meseta Purépecha • 41.- Sierra norte de Puebla • 42.- Costa de Chiapas • 43.- Huasteca Potosina • 44.- Zona Henequenera de Yucatán • 45.- Tierra caliente de Michoacán • 46.- los Ríos • 47.- La Chontalpa • 48.- Mixteca y sierra negra de Puebla.
<i>SUBPROGRAMAS ESPECIALES</i>	<i>SUBPROGRAMAS ESPECIALES</i>	<i>SUBPROGRAMAS ESPECIALES</i>
<ul style="list-style-type: none"> • 11.- Escuela digna • 12.- Infraestructura educativa • 13.- Niños en solidaridad (becas) • 14.- IMSS-Solidaridad • 15.- Hospital digno • 16.- Regularización de terrenos • 17.- Solidaridad obrera • 18.- Servicio social • 19.- Jomaleros agrícolas • 20.- Crédito a la palabra (vivienda) • 21.- Vivienda digna 	<ul style="list-style-type: none"> • 27.- Caficultores • 28.- Explotación forestal • 29.- Pescadores ribereños • 30.- Mineros en pequeños • 31.- Piscicultores 	<ul style="list-style-type: none"> • 49.- Solidaridad para la promoción cultural de las comunidades • 50.- Fondos municipales de solidaridad • 51.- Carreteras y caminos rurales
		<i>SUBPROGRAMAS SIN CLASIFICACION</i>
		<ul style="list-style-type: none"> • 52.- Solidaridad penitenciaria • 53.- Paisano • 54.- Teléfonos, correos y telégrafos • 55.- Sepultura digna

Fuente: Gerardo Manuel Ordóñez Barba³ en "La política Social y el Combate a la Pobreza en México" 2002 Ed. Imprenta Juan Pablos, S.A., pág. 210

En el cuadro anterior podemos darnos cuenta de la magnitud de los diferentes programas y sub.-programas que manejaba el Pronasol, clasificados según sus

³ Gerardo Manuel Ordoñez Barba Ganador del concurso de tesis sobre el programa PROGRESA-SEDESOL DOCTORADO.

características, partiendo del bienestar social, seguido del apoyo productivo y por último el desarrollo regional.

Podemos decir que la magnitud de alcance era para todo tipo de persona que tuviera una necesidad, manifestándose en cualquiera de las características descritas en el cuadro ocho.

La escasa coordinación entre programas provocó incrementos en los costos y una reducción en la rentabilidad social de algunos subprogramas, sobretodo en aquellos en donde las transferencias directas al ingreso o al consumo de las familias pobres; becas para los niños en los primeros tres años de primaria, alimentos y subsidios, en este aspecto es difícil saber los logros alcanzados, pero lo que si se puede rescatar es que ninguna de estas alternativas da solución a la falta del ingreso en los hogares en pobreza extrema. La creación de mayores oportunidades de acceso a trabajos productivos y bien remunerados fue precaria.

En el cuadro nueve se pueden ver a los diferentes subprogramas dedicados a incentivar la producción y productividad en el campo y los que eran destinados a crear fuentes de trabajo como por ejemplo; empresas y Mujeres en Solidaridad, estos programas fueron muy conocidos, pero siempre fueron considerados secundarios por lo cual solo lograron beneficiar a un poco más de un millón de agricultores, crear 42,000 mil empleos y apoyar a 132,000 mil mujeres.⁴

Como se puede apreciar respecto a lo productivo, el Pronasol intervino de una manera marginal en los mercados laborales, debido a las características de los subprogramas, los pocos empleos generados y/o las ayudas otorgadas, no lograron producir trabajos estables, ni bien remunerados. El estancamiento en la creación de empleos formales registrados a partir de 1991 se afiliaron 11.3⁵ millones de trabajadores, teniendo como resultado que Solidaridad no fue capaz de establecer conexiones con las actividades productivas que marcan el progreso económico del país.

⁴ Ídem pág. 212

⁵ Datos asegurados al IMSS, Salinas, 1994 pág 423.

Cuadro 6 Estructura de la Inversión de Solidaridad y Beneficiarios según subprogramas (%)

Tipos De Subprogramas	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Totales	Beneficiarios
Salud	6.05	5.16	4.26	2.90	2.72	1.76	3.30	8,500,000
Hospital digno			0.34	0.97	0.94	0.85	0.66	
Infraestructura educativa	9.20	6.38	5.02	4.37	3.68	3.97	4.77	2,943,348
Escuela digna		3.79	4.18	3.06	2.83	2.95	3.11	14,933,386
Niños en Solidaridad			2.57	4.81	6.74	8.75	4.78	742,649
Instalación deportivas	0.31	1.51	1.55	1.57	2.14	1.14	1.51	
Solidaridad para el servicio social	2.59	2.12	2.16	2.07	2.33	2.04	2.16	627,353
Abasto y Comercialización	2.64	1.04	0.55	0.36	0.13		0.48	
Solidaridad en Colonias y Com.	6.64	7.13	8.06	10.82	10.40	5.57	8.49	
Agua Potable y Drenaje								11,500,000
	11.52	12.30	12.82	13.87	12.97	7.66	11.90	13,500,000
Electrificación	5.93	6.99	5.25	4.61	3.74	3.58	4.69	11,515,847
Vivienda Digna	1.38	1.53	1.79	1.09	3.03	2.84	2.02	
Subtotal: Bienestar Social	46.27	47.94	48.54	50.52	51.67	41.12	47.88	
Empresas en Solidaridad				3.87	5.03	4.54	2.88	42,143
Solidaridad para la Producción		10.40	6.37	5.71	7.77	12.49	7.87	1,001,243
Mujeres en Solidaridad	0.64	0.64	0.63	0.59	0.43	0.57	0.57	131,809
Subtotal: Producción	0.64	11.04	7.00	10.17	13.23	17.60	11.32	
Caminos Rurales y Carreteras	19.37	11.51	14.68	12.52	9.88	7.38	11.59	
Fondos Municipales de Solidaridad		7.79	7.03	9.04	7.69	8.51	7.67	2,333
Desarrollo Regional	24.07	13.08	13.82	11.28	12.39	21.14	14.93	9,802,364
Comunidades Indígenas	1.55	2.78	2.93	2.00	3.02	4.26	2.90	722,494
Subtotal: Desarrollo Regional	44.99	35.16	38.46	34.83	32.99	41.29	37.09	
Otros	8.10	5.85	5.99	4.48	2.11		3.72	
Totales	100							

Fuente: Gerardo Manuel Ordóñez Barba en "La política Social y el Combate a la Pobreza en México" 2002 Ed. Imprenta Juan Pablos, S.A., pág. 214-215

En el caso de Solidaridad para la producción se manifiesta que desde un principio se perdió el objetivo central, el incentivar el campo, debido a que gran parte de los créditos agrícolas que se otorgaron fueron destinados al consumo de las familias.

Dadas sus características se puede afirmar que la aportación principal que tuvo el Pronasol fue la orientación de una mayor medida a la introducción de servicios urbanos (agua, drenaje, electricidad) a la edificación o rehabilitación de escuelas y unidades medicas, a la construcción de infraestructura carretera y a la

instrumentación de programas mixtos o multi-sectoriales (bienestar y producción) para la atención de regiones rurales con altos índices de pobreza.

I.1.1 CRITERIOS QUE UTILIZO EL PRONASOL EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS.

La distribución de los recursos en el territorio, se hizo con base en criterios de pobreza, seleccionando a su población objetivo y para mejorar las condiciones de subsistencia a quienes beneficio. Para evaluar el desempeño del programa en los tres momentos del proceso de instrumentación.

1. Las decisiones que se toman en un nivel nacional para definir techos presupuestales y asignar recursos en el territorio.
2. Las decisiones operativas que se toman en cada lugar para incorporar a los beneficiarios potenciales.
3. Los beneficios otorgados e impactos sociales producidos una vez que la intervención publica ha concluido.

En el cuadro diez se pueden distinguir los diferentes grados de pobreza que existían en los Estados del país como son la pobreza y la pobreza extrema. Teniendo en primer lugar al Estado de México con un 11.25% de pobreza y un 8.87% de pobreza extrema seguido de Veracruz con 9.22% y 9.55% respectivamente y teniendo en tercer lugar al D.F. con un 7.33% y un 5.18%, presentándose casos diferentes para todas las entidades ya que unos Estados muestran una pobreza extrema mayor que la propia pobreza como son el caso de Chiapas manifestando una pobreza extrema de 7.66% respecto a 5.81% de pobres, otro caso es el del Estado de Oaxaca con 7.19% y 5.42% respectivamente.

Cuadro 7 Población y Pobreza en México

Entidades Federativas ²	Volúmenes de Población ¹			% en la Entidad		% en el País		
	Total	Pobreza Extrema	Pobreza	Pobreza Extrema	Pobreza	Pobreza Extrema	Pobreza	Población Total
Aguascalientes (m)	690813	136000	311253	19.69	45.06	0.60	0.78	0.87
Baja California (mb)	1599837	192888	379615	12.06	23.73	0.85	0.95	2.01
Baja California Sur (mb)	308460	44859	105580	14.54	34.23	0.20	0.26	0.39
Campeche (a)	520738	167826	290284	32.23	55.74	0.74	0.73	0.65
Coahuila (mb)	1942733	371099	840326	19.10	45.25	1.63	2.11	2.44
Colima (m)	410333	62962	138090	15.34	33.65	0.28	0.35	0.52
Chiapas (ma)	3152680	1742350	2318285	55.27	73.53	7.66	5.81	3.96
Chihuahua (mb)	2381831	490883	885586	20.61	37.31	2.16	2.23	2.99
Durango (m)	1315563	466268	763828	35.44	58.06	2.05	1.91	1.65
Guanajuato (a)	3863875	1201443	2021154	31.09	52.31	5.28	5.07	4.86
Guerrero (ma)	2551081	1182508	1638413	46.35	64.22	5.20	4.11	3.21
Hidalgo (ma)	1850383	719018	1179047	38.86	63.72	3.16	2.96	2.33
Jalisco (m)	5180212	1097483	2113379	21.19	40.80	4.82	5.30	6.51
México (m)	9635450	2016593	4486671	20.93	46.56	8.87	11.25	12.11
Michoacán (a)	3441528	1176720	1847699	34.19	53.69	5.17	4.63	4.33
Morelos (m)	1174958	257791	518740	21.94	44.15	1.13	1.30	1.48
Nayarit (a)	801557	198707	347940	24.79	43.41	0.87	0.87	1.01
Nuevo León (mb)	3049053	448850	1083230	14.72	35.53	1.97	2.72	3.83
Oaxaca (ma)	2971165	1636169	2160729	55.07	72.72	7.19	5.42	3.74
Puebla (ma)	4056105	1609360	2562947	39.68	63.19	7.07	6.42	5.10
Querétaro (ma)	1026411	273016	507948	26.60	49.49	1.20	1.27	1.29
Quintana Roo (a)	474438	112980	187374	23.81	39.49	0.50	0.47	0.60
San Luis Potosí (a)	1967416	756794	1206796	38.47	61.34	3.33	3.03	4.47
Sinaloa (m)	2151991	409458	810316	19.03	37.65	1.80	2.03	2.71
Sonora (mb)	1784131	279251	638754	15.65	35.80	1.23	1.60	2.24
Tabasco (ma)	1473772	556187	879694	37.74	59.69	2.45	2.21	1.85
Tamaulipas (mb)	2207376	521589	983137	23.63	44.54	2.29	2.46	2.78
Tlaxcala (a)	731712	240445	450906	32.86	61.62	1.06	1.13	0.92
Veracruz (a)	6134650	2171504	3677776	35.40	59.95	9.55	9.22	7.71
Yucatán (a)	1342520	442767	782646	32.98	58.30	1.95	1.96	1.69
Zacatecas (a)	1259336	586354	850384	46.56	67.53	2.58	2.13	1.58
DF (mb)	8083787	1177211	2922336	14.56	36.15	5.18	7.33	10.16
Totales	79535895	22747321	39893864	28.64	50.16	100,00%	100,00%	100,00%
Estados con (a) y (ma)	38934930	15240416	23673851			64.95	57.43	47.30
Estados con (m), (mb) y (b)	40600965	7506916	16220			35.05	42.57	52.70

¹ como puede comprobarse, los volúmenes de la población nacional y por Estado no coinciden con las cantidades en los Estados censales debido a que no fueron considerados aquellas personas que no viven en hogares, reclusorios, hospitales, asilos, orfanatos, etc.

² Las letras entre paréntesis se refieren al grado de marginación medido por CONAPO; (ma.) muy alta, (a) alta, (m) media, (mb) media baja y (b) baja.

Gerardo Manuel Ordóñez Barba en "La política Social y el Combate a la Pobreza en México" 2002 Ed. Imprenta Juan Pablos, S.A., pág. 219-220

Las medidas que empleo el Pronasol para determinar el grado de desigualdad en el que se basó para asignar recursos en el territorio, fueron tomados de parámetros de pobreza.⁶

La mala distribución de los recursos en el territorio no implica que en el interior de cada Estado o municipio se hayan incumplido con su misión de atender a los sectores sociales más desfavorecidos. El éxito del programa radicó en la capacidad de los agentes locales para identificar a los segmentos de población sujetos a la intervención gubernamental.⁷

Las deficiencias en la etapa del proceso de instrumentación mostró que el indicador de cobertura por rangos de ingreso, que los beneficios del Pronasol se distribuyeron de la misma manera como se asignaron las inversiones, sin considerar los criterios de acceso en función de parámetros asociados a la pobreza. Los errores de la selección además de afectar a los sectores sociales más necesitados, se tuvo como resultado el debilitamiento de las posibilidades del programa para cumplir sus objetivos centrales.

La distribución de la cobertura total entre las entidades federativas muestra que los indicadores de acceso social a la mayoría de los servicios disminuyeron las brechas regionales de desigualdad.

Las acciones del programa de solidaridad se distribuyeron en función de los rezagos en el ámbito urbano de cada entidad, obteniéndose como resultados reducir las desigualdades y las carencias pero en especial en la disponibilidad de servicios básicos urbanos y educativos e indirectamente por la electricidad y pavimentación, debido a que estos descansaron en instancias gubernamentales como lo fueron la recolección de basura y la seguridad pública en los ayuntamientos o el correo en la agencia federal respectivamente.

⁶ Gerardo Manuel Ordóñez Barba en “La política Social y el Combate a la Pobreza en México” opte por la elaboración de cálculos propios a partir de los datos censales de ingresos en los hogares, según número de miembros y utilizando valores actualizados a la fecha del levantamiento del censo de 1990 de la Canasta Normativa Alimentaria propuesta por Santiago Levy, los cuales ubican a una familia de 5 miembros con percepciones inferiores a 2.04 salario mínimos en pobreza moderada y de acuerdo al criterio utilizamos a una familia con las mismas características con 1.02 salario mínimo en pobreza extrema. El Censo de 1990 no es el indicador más adecuado para medir el ingreso, pero es uno de los indicadores que garantiza cobertura nacional y representatividad local.

⁷ Definición dada por el Consejo Consultivo del Pronasol (1991:20) pobreza a la población que no satisfaga las necesidades que le podrían dar un mínimo de bienestar y en pobreza extrema a las que no satisfacen ni siquiera 60% de esas necesidades.

Claramente se puede decir que los subprogramas de Solidaridad se instrumentaron con estrechos márgenes de concurrencia, debilitando las posibilidades para alentar la superación de la pobreza con medidas complementarias.

La evaluación que realizó el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) en 1994 se basó en los siguientes lineamientos de Solidaridad;

- a Los orientados a aumentar temporalmente el consumo; subsidios, dinero o bienes; Los impactos de esta primera categoría fueron expresados principalmente en un incremento de alimentos básicos que ayudan a la solvencia de la familia.
- b Los que reducen las carencias de servicios urbanos: agua, drenaje, electricidad, pavimentación, parques: trajeron mejoras adicionales en los niveles de bienestar, y en mejoras de calidad de vida sea el caso de vivienda, ahorro familiar, de convivencia o nuevos servicios públicos y privados como el correo, teléfono, recolección de basura, policías, comercios etc.
- c Los encaminados a aumentar los activos físicos, créditos terrenos, asesorías técnicas o de capital humano (educación y salud): en esta categoría los cambios fueron en la superación de la pobreza de las causas que originan la pobreza considerando la formación de activos físicos y humanos para permitir la creación de empleos que eleven sostenidamente los ingresos en el mediano y largo plazo ampliando la oportunidad de una inserción social y permanencia en los mercados formales de trabajo.

Los subprogramas como se pueden ver en el cuadro once muestran las características orientadas a cubrir los rezagos en el acceso de los servicios básicos urbanos lograron generar un conjunto de efectos multiplicadores mejorando las condiciones de vida y el entorno social de los beneficiarios. Permitiéndoles a estos atender algunos componentes del bienestar familiar y colectivo, los indicadores muestran rendimientos relativamente bajos se asocian al potencial de estas acciones para crear empleos, aumentar los ingresos o permitir el ahorro familiar.

Con la introducción de agua, drenaje en sus viviendas las familias pudieron mejorar su salud e higiene, con la electricidad se contó con un mayor confort y convivencia, seguridad en el hogar e información, con las obras de infraestructura les fue posible acceder a otros servicios públicos y privados, creando así el

efecto multiplicador: poblándose mas rápido las comunidades, una disminución de la delincuencia y los accidentes, y el acceso del transporte a las colonias y viviendas. Se logro una mayor convivencia entre los vecinos, una mejora en los aspectos de los asentamientos y una disminución en el tiempo de traslado a sus trabajos.

Cuadro 8 Efectos multiplicadores generados con la introducción de servicios públicos urbanos en los hogares beneficiados por Solidaridad (% de respuestas afirmativas)

<i>Servicios</i>	<i>Efectos</i>	<i>Agua</i>	<i>Drenaje</i>	<i>Electricidad</i>	<i>Infraestructura Urbana</i>
Con La Introducción De Agua Entubada O drenaje (u otros servicios)	Se ha incrementado el consumo de agua en su vivienda	39.7			
	Ha realizado o planea realizar alguna actividad productiva	7.1			
	Las enfermedades disminuyeron	75.4	46.1		70.5
	Se ha beneficiado su hogar	76.5	54.5		89.1
	Ha mejorado la salud de los miembros del hogar	73.4	39.0		
	Le ha permitido ahorrar dinero a la familia	56.5	30.6	26.6	
	Se ha incrementado el valor de la propiedad	70.6	44.8	94.8	78.7
	Ha mejorado el aseo de la vivienda	75.7	45.5		
El contar con el servicio de energía eléctrica le permite	Ha mejorado el aseo de los miembros de la vivienda	73.4	42.2		
	Obtener mayores ingresos familiares			35.7	
	Ahorrar tiempo			69.9	
	Trabajar menos			68.0	
	Tener mas horas de esparcimiento			82.4	
	Convivir mas con la familia			91.8	
	Estar mejor informado			98.9	
	Tener mas seguridad en el hogar			94.6	
Con la realización de las obras de infraestructura urbana	Realizar con mayor facilidad las labores domesticas			98.5	
	Se introdujeron o se prestan con mayor regularidad los servicios de:				
	Seguridad Publica				63.2
	Recolección de Basura				72.6
	Correo (entrega domiciliaria)				56.6
	Transporte publico				59.0
	Entrega domiciliaria de gas				54.9
	Han surgido nuevos comercios				32.1
	Se ha incrementado la construcción de viviendas				41.8
	Han aparecido empresas, fabricas u otros centros de trabajo				6.7
	Hay menos robos en su colonia				55.8
	Hay mas seguridad para transitar por las calles				77.7
	Hay menos accidentes				71.6
	Es mas fácil el acceso a su colonia				89.2
	Es mas fácil el acceso a su domicilio				91.0
	Lo visitan mas seguido				69.7
La colonia tiene mejor aspecto				89.6	
Existe mayor convivencia entre los vecinos				79.7	
Se ha reducido el tiempo de traslado al trabajo				73.9	

Fuente: Gerardo Manuel Ordóñez Barba en "La política Social y el Combate a la Pobreza en México" 2002 Ed. Imprenta Juan Pablos, S.A., pág. 234-235

Los resultados confirman la necesidad de mantener una política de expansión a universalizar el acceso. A continuación se harán mención de los subprogramas más importantes que empleo el Pronasol para poder erradicar la pobreza:

El subprograma de escuela digna: se encargaba de desarrollar capital humano, su misión no consistió en construir nuevas escuelas o sustituir la labor y las obligaciones de las autoridades federales y locales, su meta se concentraba en cubrir demandas específicas de las comunidades y centros escolares ya existentes organizadas en tres tipos:

- Rehabilitación.
- Ampliación.
- Dotación de equipos.

Su participación proponía recuperar la calidad y capacidad instalada de muchas escuelas que tenían algún grado de abandono. La intervención de este subprograma tuvo una influencia significativa en la restauración del patrimonio educativo, Escuela Digna produjo cambios notables en los aspectos que hicieron posible el funcionamiento de un centro escolar como son las condiciones de higiene, salud, y seguridad, la disponibilidad de equipo e infraestructura adecuados para la enseñanza y el trabajo administrativo así como la disposición de sus comunidades, a participar en trabajos colectivos. En la totalidad de escuelas beneficiarias los alumnos manifestaron mayor motivación en su desempeño escolar y en más de la mitad de ellas, aumentó la capacidad para recibir a más estudiantes. Éste subprograma demostró una alternativa para el mejoramiento en los avances en materia educativa.

El Subprograma de aumentar el rendimiento del capital físico. La misión de elevar la producción de alimentos básicos entre los productores temporaleros de bajos ingresos y tierras de alta siniestridad no recibía apoyos financieros de la banca gubernamental. Se empleó un mecanismo de asignación de créditos se diferenciaban según el tamaño de las parcelas. Se decidió otorgar un monto de

\$300.00 pesos que representaban aproximadamente 25 salarios mínimos diarios de 1992, por cada hectárea, en posesión de los agricultores beneficiados.⁸

Este sub. Programa buscaba la recuperación de los créditos para construir bolsas comunitarias para la realización de obras productivas para beneficio colectivo. El cuestionario diseñado para este propósito se basó en tres aspectos:

1. Grado de acierto en la cobertura en función de las características establecidas para la población objetivo.
2. El destino de los créditos en términos de su orientación productiva.
3. La suficiencia del financiamiento para solventar problemas de producción consumo e ingreso de los agricultores.

Los problemas de selectividad en la detección de la población objetivo se manifiestan en problemas de:

- sobre-registro; personas que fueron inscritas y nunca recibieron nada 9%.
- el tipo de parcela los registros indican un error cercano al 13%.
- la presencia de agricultores con tierras de riego.

Los errores de la selectividad por inclusión y exclusión no son mayores a 12%, si a este último le sumamos 4.2% de productores temporaleros que no fueron beneficiarios, considerando su acceso a créditos bancarios gubernamentales y privados se obtuvo una desviación que no rebasa el 16%. Considerando solo a los beneficiarios finales que cumplieron con los dos tipos de requisitos (temporaleros y sin créditos bancarios), se obtuvo que la efectividad global de este programa se acerca a 80% del conjunto de individuos que aparecieron en sus listados.⁹

La orientación de los créditos productivos considerando solo a los productores que fueron beneficiados en 1992, se observó que en el sector temporalero una cuarta parte de los recursos otorgados tuvieron como fin cubrir necesidades de consumo familiar en espera de la cosecha. Lo que contrasta con el 5% destinado a ese propósito por los agricultores de riego.

⁸ Ídem pág. 238

⁹ Ídem pág. 242

Las diferencias de este indicador entre uno y otro tipo de productor demuestran que el problema de los campesinos temporaleros rebasa la esfera productiva y confirman que para que ésta pueda ser productiva debería de considerar apoyos que satisfagan necesidades básicas de consumo del núcleo familiar. Las precarias condiciones de estos agricultores para hacer producir la tierra tienen que recurrir en su totalidad al uso del trabajo familiar y en más de la mitad de los casos, sin pago alguno, en el 50% de las familias existe por lo menos un miembro que trabaja fuera de la parcela y contribuye al ingreso familiar.

Los montos concedidos son insuficientes para resolver los problemas de producción e incrementar los ingresos familiares: para los productores éste crédito representó solo una solución parcial a sus necesidades de financiamiento, y más de la mitad de los beneficiarios apenas les alcanzo para levantar la cosecha y mejorar los alimentos disponibles en el hogar. Las principales causas de los altos niveles de insatisfacción que dejó este subprograma, son: la inadecuada distribución de los recursos en función del tamaño de la parcela, y el tipo de iniciativas no ataca de raíz los orígenes de la baja productividad en los terrenos de temporal.

Esta asignación de recursos pulverizó la rentabilidad de las inversiones entre el sector temporalero que este tiene que desembolsar cantidades mayores de gastos por hectárea de terreno cultivada. La solución a este problema debe de ser considerado de otra manera, las cuales pueden ser en perforación o rehabilitación de pozos, asistencia técnica, maquinaria, asesoramientos, recursos, etc.

La colaboración de 18 agencias federales integradas en la Comisión Nacional del programa precedida por el presidente de la República hacia las veces de un gabinete federal especializado en asuntos de pobreza y en cuyo seno se definían las propuestas y observaciones del Consejo Consultivo, las políticas estratégicas y acciones a seguir en cada uno de los espacios de actuación de los participantes.

En el plano local los gobiernos territoriales, en colaboración con sus respectivos COPLADES debían emprender las estrategias convenientes para

integrar las demandas comunitarias en los presupuestos anuales agilizando los trámites para la realización de las obras o la entrega de los recursos y vigilar el uso de las inversiones. Los Estados tenían el compromiso de hacer el mayor esfuerzo para adicionar fondos locales al presupuesto federal y los ayuntamientos debían de consolidar su posición como la principal instancia de condición y gestión de los proyectos generados en sus comunidades vía comités de solidaridad.

Un factor que ayudó a consolidar la posición de la Coordinación General entre los tres niveles de gobierno y los actores sociales fue el respaldo que le otorgó el presidente de la República durante todo el sexenio y del que doto para afianzar la continuidad del programa. El decreto presidencial de 1992 creó la Secretaría de Desarrollo Social en sustitución de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecológico, la coordinación del Pronasol para ser parte de la nueva secretaria de Estado la cual tuvo como primer titular a Luis Donald Colosio Murrieta.

La participación de los gobiernos estatales se vio manifestada de la siguiente manera; los recursos comprometidos en la lucha contra la pobreza, el Pronasol propuso la instrumentación de un esquema de financiamiento por tres fuentes principales:

- Las subvenciones federales (Ramo XXVI, de los Convenios Únicos de Desarrollo).
- Las contribuciones de los gobiernos estatales.
- Aportaciones en dinero, trabajo o en especie de los propios beneficiarios.

Se buscaba fortalecer la capacidad económica y cobertura del programa, para generar compromisos y dinámicas de colaboración en torno a objetivos comunes.

El presupuesto federal asignado a Solidaridad pertenece a un conjunto mas amplio de recursos sectoriales que se distribuyen en el territorio en forma de subvenciones (condicionadas); amarradas a objetivos, programas o proyectos específicos.

Una manera de introducir racionalidad a este sistema de reparto e institucionalizar la injerencia de los gobiernos estatales en las decisiones se crean en 1979 los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) pasando en 1983 a ser Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) y estos son transformados en 1992 a Convenios Únicos de Desarrollo Social (CDS). Para implementar este tipo de financiamiento hubo cambios en la administración del gasto público a escala territorial.

Con estos cambios se permitió a los gobiernos estatales influir en la ordenación de prioridades, que se acerquen a las necesidades de financiamiento identificadas, en sus propios planos de desarrollo, y también al instituir a los COPLADES como el principal órgano de intersección.

Los convenios son un instrumento de gestión intergubernamental inacabados: su instrumentación asimila una racionalidad orientada a crear consensos en torno a la ordenación de prioridades de inversión en cada territorio, ya que en teoría puede conducir a mejorar los sistemas de planeación para el desarrollo a nivel interestatal sin embargo, la federación ejerce en la selección de las grandes prioridades nacionales a ser compartidas por lo agentes locales así como en la construcción de las formulas redistributivas del gasto, no solo han impedido consolidar proyectos de desarrollo local en el marco de la diversidad de necesidades sociales y económicas en el territorio, también han incurrido en esquemas de distribución que se alejan de los principios asociados a una política de desarrollo regional equitativa y solidaria.

Las aportaciones estatales incrementaron significativamente el volumen del total de recursos ejercidos por solidaridad, esta disposición a cooperar es la estrategia del Pronasol debido a un conjunto de factores que forzada o voluntariamente alentaron el compromiso de las autoridades estatales con el esquema de financiamiento. Para ello se hizo uso de las campañas políticas y publicitarias teniendo como fin crear la imagen del programa como un instrumento eficaz y como una expresión contundente de lo que debía hacer un gobierno responsable.

La composición de la inversión, la participación local (por tipo de subprograma) en el presupuesto fue superior a una quinta parte en la mayoría de los casos. Las excepciones a esta regla se ven en dos sub-programas ya que despertaron poco interés en los agentes estatales; Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad y el Programa de Apoyo a Comunidades Indígenas. Las diferencias en la composición de las aportaciones relativas en cada uno de los estados se debieron a los límites impuestos por la capacidad financiera de cada gobierno a posibles renuencias a colaborar por el ejemplo el caso de la administración panista de Baja California, Estado fronterizo altamente urbanizado, en éste las resistencias por parte de los actores locales fueron superadas por la pertinencia de las acciones emprendidas por Solidaridad para avanzar en la solución de algunos de los principales problemas sociales de la entidad, aquellos originados por los grandes rezagos en la provisión de servicios urbanos, agua, drenaje y pavimentación.

La estrategia del Pronasol a escala territorial tuvo la capacidad para generar consensos locales y para motivar la participación de las autoridades estatales en el sistema de gestión intergubernamental. Desde el punto de vista financiero el esfuerzo de los Estados fue insuficiente dadas las disparidades entre estos mismos, la injusta asignación de las inversiones federales en el territorio. Las entidades más pobres, que resultaron perdedoras en la distribución del gasto nacional, pudieron hacer poco para mejorar su desventajosa posición a partir de sus propias aportaciones.

La importancia de los ayuntamientos en el sistema de gestión era fundamental, aunque era de esperarse que en los municipios se presentaran condiciones para contribuir al cumplimiento de las tareas asignadas. La restricción a la intervención del gobierno municipal era en la debilidad de su cuerpo técnico o en las resistencias políticas por los desacuerdos en la estrategia adoptada. La federación propuso fortalecer la capacidad de gestión de los ayuntamientos, proporcionando un conjunto de medios e incentivos, que les permitieran mejorar la calidad de participación.

La exclusión de los gobiernos municipales como instancias encargadas de recibir y organizar las demandas comunitarias pudo ser una causa de las deficiencias que mostro el Pronasol al momento de seleccionar a su población objetivo.

El sistema de gestión que se desarrollo mantuvo a los ayuntamientos en una posición secundaria como interlocutores entre los beneficiarios y las instancias superiores de decisión. Las agencias de solidaridad en el territorio terminaron conformándose en administraciones paralelas con la capacidad para restringir o impedir la efectividad descentralizada de las responsabilidades operativas. Los funcionarios del programa se apropiaron de los espacios públicos en las tareas que por principio de estrategia debían realizar los gobiernos municipales se constituyó en un factor que contribuyó al desvió de recursos hacia sectores de la sociedad no prioritarios.

Uno de los objetivos centrales del programa era alentar la formación de organizaciones vecinales basadas en un modelo que se llamó Comité de Solidaridad y su funcionamiento estaba regido por 4 principios fundamentales:

- Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades.
- Planificación plena y efectiva de las comunidades en todas las acciones del programa.
- Una plena corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad organizada.
- Manejo honesto y transparente de los recursos.

Por medio de estos comités los grupos beneficiados realizaban un ejercicio de democracia al elegir libremente en asamblea a sus representantes, priorizar necesidades colectivas, distribuir responsabilidades, gestionar demandas antes las autoridades correspondientes, determinar las aportaciones de sus miembros, administrar los recursos públicos asignados y coordinar las tareas de ejecución, control y fiscalización de las obras o acciones emprendidas.

Las decisiones en esta forma de organización debían tomarse de manera colectiva por medio de una asamblea, la cual estaba integrada con todos los

posibles beneficiarios, eligiendo a los miembros de la mesa directiva, en la asamblea se debían decidir todos los aspectos relativos al proceso de gestión desde la formulación de las demandas hasta la recepción de las obras. Los órganos de dirección debían conformarse con al menos un presidente, un secretario, y un tesorero, así como los vocales que fueran necesarios.¹⁰

El alcance de la participación social que podría producirse con los Comités, aduciendo las limitaciones para transitar de una forma de participación fundada en la solución de los problemas concretos de la pobreza a otra que permitía posicionar a las comunidades en actores relevantes en el proceso democrático.

La participación organizada en el marco de Solidaridad no representa una alternativa de cambio efectiva en los proceso de reforma democrática del Estado mexicano.

I.1.2 RESULTADOS DEL PRONASOL

El Pronasol proporcionó una salida al deterioro que estaba viviendo el país en esos momentos causados por la inestabilidad económica, la política restrictiva que se estaba implementando, en base a los recortes presupuestales cada vez menores en las administraciones pasadas afectando en gran medida a la implementación de programas sociales para evitar y/o erradicar la desigualdad, la pobreza y la marginación.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) aseguraron en su informe CEPAL-INEGI¹¹, que entre 1989 y 1992 hubo una disminución de 8.7% en la cantidad de pobres extremos, revelando que esta disminución se debió a la reducción de la pobreza urbana (-26%), ya que en zonas rurales su número continuo en aumento (4.7%).

¹⁰ En 1991 se agrego al modelo original la figura de un vocal de Control y vigilancia que asumiera las funciones de una Contraloría Social con facultades para vigilar la aplicación de los recursos y el desempeño del propio Comité y de las instituciones involucradas así como también para canalizar las consultas, quejas y denuncias ante las autoridades correspondientes. (Consejo Consultivo del Pronasol, 1994:63-67).

¹¹ www.inegi.gob.mx

Los recursos del Pronasol fueron insuficientes para contrarrestar las reformas económicas del campo y evitar el incremento de las desigualdades regionales, aunque visto desde otro punto, potenciaron el mejoramiento en las ciudades. El Pronasol tuvo un gran efecto en las condiciones de vida de muchos mexicanos a través de los proyectos de infraestructura, escuelas, clínicas rurales y electrificación. Mejorando en el mediano plazo los niveles de ingresos.

Los empleos creados por las empresas de Solidaridad, fueron temporales, creándose solo 85 mil empleos permanentes en 9,210 empresas durante tres años hasta noviembre del 1994.

El Pronasol era considerado sumamente de carácter político en donde los recursos eran asignados políticamente a costa de los objetivos anti pobreza del programa. Este programa cumplió con sus cometidos al promover mejoras graduales en condiciones de pobreza, ya que familias, individuos y comunidades beneficiadas pudieron integrarse a todos los beneficios.

A este programa en particular se le reconoció como un instrumento nuevo y renovador para la política social mexicana capaz de corregir las desviaciones del viejo Estado pos-revolucionario por su perfil burocrático, paternalista centralizado y corporativo. Este programa operó: bajo mecanismos descentralizados, fomentando la participación ciudadana y organizando a la población comunitaria para construir un Estado solidario.

Podemos juzgar que no hubo una cooperación de los gobiernos estatales en términos de su disposición para adicionar fondos, ya que fueron muy limitados.

Si hubo la capacidad para que los ayuntamientos pudieran erigirse entre los interlocutores claves del programa en las comunidades en la participación social en sus formas de organización y colaboración.

El Pronasol no fue capaz de alentar la descentralización y participación de los principales actores locales involucrados en el proceso de instrumentación como lo hemos ido analizando a lo largo de este trabajo debido a que en teoría así se manejaba el planteamiento central.

El objetivo central que tenía el Pronasol era el erradicar la pobreza extrema y mejorar las condiciones de vida de la población objetivo que no satisface el 60% de sus necesidades básicas, podemos decir que este programa ayudo de manera gradual las condiciones de la población objetivo, pero no erradico la pobreza en algunos casos hizo que esta se manifestara de manera permanente.

Aunque también se le reconoce que promovió mejoras graduales en las condiciones de pobreza de tal forma que familias, individuos y comunidades beneficiadas pudieran integrarse plenamente a todos los beneficios del desarrollo, servicios sociales, infraestructura urbana, empleos productivos e ingresos fijos.

1.2 EL PROGRAMA DE EDUCACION, SALUD Y ALIMENTACION 1994-2000 (PROGRESA)

Al terminar la administración Salinista el país volvió a vivir una crisis económica en el periodo de 1994-1995 devaluando el peso mexicano, provocando una mayor desigualdad, una gran incertidumbre en todas las áreas económicas, políticas y sociales, en cuanto a la política social que se venia implementando se hizo una nueva reforma de los instrumentos destinados a combatir la pobreza y aun mas los destinados a erradicar la pobreza extrema.

Se puso en marcha un programa piloto en tres ciudades del Estado de Campeche denominado: Programa de Canasta Básica Alimentaria para el bienestar de la familia. El objetivo principal de este era un nuevo subsidio a la alimentación bajo los siguientes lineamientos:

- Transferencia monetaria (mediante una tarjeta electrónica que podía ser utilizado en centros comerciales afiliados).
- Exigiendo a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y niños menores de cinco años asistieran a controles en el centro de salud.

Los resultados obtenidos expresaron que la gente prefería los recursos monetarios que la entrega de bienes, comprobándose que este, generó la competencia, lo

cual beneficio al consumidor aprovechando descuentos especiales en el precio de sus compras.

Con los logros obtenidos se considero que se debía ampliar la condicionalidad e incluir la dimensión educativa.¹² Diseñándose y poniéndose en práctica en 1997 el Programa de Educación, Salud y Vivienda. (PROGRESA).

En el Plan Nacional de Desarrollo de Ernesto Zedillo se señalo una de las prioridades y desafíos que tiene México “disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población, que no permite el pleno ejercicio de las libertades democráticas ni el despliegue de las capacidades individuales en el proceso productivo, en la educación y en la cultura”¹³.

El enfoque económico neoliberal no ha alentado a la producción agrícola, la estrategia de inserción del mercado externo no ha contado con las condiciones ni se han impulsado las políticas que propicien los encadenamientos productivos, así como el desarrollo de las nuevas capacidades y habilitaciones para que ese estímulo externo sea efectivo, siendo este un factor de arrastre para la economía nacional en su conjunto.

En el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) se manifestó aun la existencia de la desigualdad y la pobreza en las familias y grupos donde los servicios son de muy difícil acceso. Determinándose que el problema más urgente es la pobreza extrema, considerando que 14 millones no pueden satisfacer sus necesidades mínimas siendo el área rural de mayor pobreza (75% de esta muestra)¹⁴. La administración de Zedillo entendía por pobreza “incapacidad del individuo para generar de manera permanente el ingreso que le permita satisfacer sus necesidades básicas”¹⁵

¹² Cohen Ernesto, Franco Rolando, Villatoro Pablo en “México: el programa de desarrollo humano oportunidades”, Capitulo II pág. 89.

¹³ Ernesto Zedillo, Plan Nacional de Desarrollo, 1995, pag.73.

¹⁴ Favela Alejandro, Calvillo Miriam, León Alfonso, Palma Israel, Martínez Pablo en “El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo” Ed. Plaza y Valdés pág. 60.

¹⁵ Ídem pág. 61

Ante la crisis de 1995 el programa de la administración zedillista diseñó un programa el cual consistió en impulsar las capacidades básicas de los individuos. El Programa de Educación, Salud y Alimentación, (PROGRESA). Debido a que la administración de este gobierno quería romper con el círculo vicioso de la pobreza, partiendo de que las capacidades básicas de los individuos son el punto de partida para obtener una mayor productividad y una remuneración por la actividad económica que desempeñe para tener una vida digna.

La estrategia de política social de este gobierno fue eliminar la pobreza extrema a través de la formación de capital humano. La aplicación de las acciones fundamentalmente en educación, salud, alimentación y vivienda dirigida a grupos de alta vulnerabilidad para mejorar sus condiciones de vida, aprovechando la organización social y ciudadana.

Ernesto Zedillo señaló que en México no se ha dado continuidad real a los programas que se emprenden, como también el entorno global de la economía que afecta de manera directa a los ingresos públicos.¹⁶ Además de lo manifestado por el presidente también existe una nula relación en el mercado laboral y poca capacidad de respuesta del gobierno y de la iniciativa privada para generar empleos.

I.2.1 OBJETIVOS del PROGRESA

El gobierno zedillista desarrolló al PROGRESA para el combate a la pobreza extrema, focalizando este programa para la población que vive en las peores condiciones de pobreza, (o a los sectores que se encuentran en pobreza extrema concebida así por la desnutrición, las enfermedades, la baja escolaridad y la carencia de oportunidades). Este programa fue básicamente para el núcleo familiar pero con especial énfasis en niños y jóvenes.

El objetivo central era el “combatir integralmente las causas de fondo que generan la pobreza extrema en las regiones marginadas del país”¹⁷. La meta

¹⁶ El caso de la dependencia del gobierno a los ingresos del petróleo. El combate a la Pobreza en el sexenio de Zedillo 2003: 44.

¹⁷ www.Sedesol.gob.mx

consistió en establecer un círculo de atención y apoyo en salud, nutrición y educación que comprenderá desde la fase de la gestación del niño hasta la conclusión de sus estudios secundarios. Siendo la población que vive en condiciones de pobreza extrema, no considerando su estructura y lugar de residencia.¹⁸

- Mejorar las condiciones de alimentación, salud y educación de las familias pobres (particularmente niños y madres).
- Brindar recursos a la economía familiar para que sus hijos completen su educación básica.
- Tener corresponsabilidad y participación activa de todos los miembros de la familia.
- Participación y respaldo comunitario para que los servicios educativos y de salud se vieran beneficiadas las familias.

Cuadro 9 Componentes de ProgresA

PROGRESA	
Componentes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyos educativos (para mejorar la asistencia y el rendimiento escolar) ▪ Atención básica de salud. ▪ Mejorar la alimentación de las familias en condiciones de pobreza extrema

Fuente; Elaboración Propia, con datos obtenidos de, las políticas de combate a la pobreza en México: 1988-2000. Pág. 41

I.2.2 REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRESA

La Secretaría de Desarrollo Social es la responsable de la coordinación general del Programa a través de la Coordinación Nacional de ProgresA (ConprogresA), órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, creado por decreto presidencial el 8 de agosto de 1997 para formular, coordinar y evaluar la ejecución del progresA¹⁹.

El progresA operaba por la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, la cual formaliza los acuerdos de coordinación

¹⁸ Ídem pág. 40

¹⁹ www.oportunidades.gob.mx

entre los gobierno estatal y federal: ya que el gobierno federal es el responsable de establecer las reglas de operación para asegurar en estricto apego, una adecuada identificación e inclusión de familias, la administración del patrón y la entrega de los apoyos, aportando los recursos necesarios para su operación, mantener el seguimiento y evaluación del mismo, garantizando el cumplimiento de sus objetivos, difundiendo los resultados y alcances en estricto apego de las reglas de operación del programa²⁰.

La forma de operación que realizaban los Estados consistía; en que los gobiernos de los Estados, las delegaciones y los programas federales eran los responsables de operar y otorgar los servicios de educación y de atención a la salud de la población, dar seguimiento de la operación de los componentes respectivos del programa.

Se contaba también con el apoyo de las autoridades municipales para el desarrollo de las acciones; realizando la supervisión de las localidades a incorporar en el padrón del medio rural, para ayudar en la verificación de que las localidades contarán con acceso adecuado a los servicios de salud, educación, promoviendo y apoyando la ampliación de la cobertura de estos servicios.

La selección de las localidades y de las familias en extrema pobreza se realizó en base en procedimientos rigurosos que asegurarán una base de comparabilidad a nivel nacional, determinando a las comunidades en donde existiera una alta y muy alta marginación se procedía a la selección de beneficiarios en un procedimiento transparente en el cual nos podemos basar bajo los siguientes parámetros:

- Se realizaban encuestas para determinar los niveles socioeconómicos de los hogares a nivel nacional permitiendo la selección de beneficiarios en función de una línea de pobreza extrema.
- El padrón de beneficiarios estuvo sujeto a un proceso de supervisión y actualización permanente, administrándose con el principio de la transparencia.
- Requisito que tuvieran acceso a servicios de salud y planteles educativos primarios y secundarios.

²⁰ Reglas de operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, 2001, p.4

- Identificar agrupamientos geográficos de localidades que facilitaran y maximizaran la puesta en marcha del programa en microrregiones predominantemente rurales.

Los criterios que se tomaron en consideración son;²¹

- Alfabetismo de personas de 15 años o más.
- Inasistencia a la escuela en niños y jóvenes de 6. a 14 años.
- Instrucción incompleta en personas de 15 años o más.
- Viviendas con pisos de tierra.
- Viviendas sin agua.
- Viviendas sin drenaje.
- Viviendas sin energía eléctrica.
- Promedio de ocupantes por cuarto.
- Población ocupada en el sector servicio.

Las familias seleccionadas tendrían el apoyo por tres años a partir de su inclusión en el programa, esto siempre y cuando sus condiciones socioeconómicas fueran similares a las que se reportaron al momento de su incorporación y cumplieran con las acciones de corresponsabilidad establecida.

Se creó la Coordinación Nacional del Progreso, para supervisar y monitorear el programa:

- Coordinar las acciones institucionales para mejorar los niveles de educación básica, salud, nutrición y alimentación.
- Estrategias y normas para el funcionamiento del programa.
- Una vinculación entre la política y los programas de desarrollo regional, empleo y superación de la pobreza.

Los mecanismos que tuvo el Progreso en sus diferentes ámbitos de estudio: proporcionando ayuda a las familias pobres con un enfoque inicial en las zonas rurales siendo el componente principal del Progreso la salud, la educación y la alimentación.

²¹ Ídem pág. 42

I.2.3 EDUCACIÓN

Con el impulso a la educación es dotar a los individuos de mejores oportunidades para su formación integral y mejores capacidades para su ingreso al mercado laboral.

La transferencia de efectivo a las familias pobres que tienen niños inscritos entre 3º y 6º de primaria y los que se encontraban inscritos entre 1º y 3º de secundaria.

Sin embargo los resultados que se han obtenido demuestran que el impacto sobre la inscripción y la asistencia a la escuela ha sido significativo sobre la matrícula escolar en particular en el caso de primer año de secundaria, el cual se traduce en un incremento.

Progresá incrementó 15% el crecimiento anual de los niños de 12 a 36 meses de edad; sin embargo estos resultados no demuestran los efectos de rendimiento escolar de los niños.²²

Un aspecto significativo fue el logro de favorecer a las niñas siendo este una ventaja para las mujeres con los apoyos en el nivel de secundaria (brecha de género) en la escolaridad ya que las tasas de inscripción por edad específica antes de Progresá eran más bajas en las niñas que en los niños, mostrando que las brechas en la escolaridad por edad eran superiores (y la escolaridad alcanzada menor) en los niños que en las niñas.²³

Una desventaja que presentó este Programa fue el enfoque, que este le daba a la educación ya que se basa en las inscripciones y no al rendimiento que este debería tener. Aunque el incentivo de las transferencias monetarias logró exitosamente completar los grados escolares.

²² Ídem pág. 69

²³ Ídem pág. 71

I.2.4 SALUD

En el ámbito de salud Progresá emplea el esquema tradicional de apoyos monetarios con incentivos financieros para las familias con un alto grado de marginación.

Para la entrega de estos beneficios se requería la participación activa de las familias beneficiarias para cuidar su salud y alimentación.

- Asegurar la oferta y la calidad de los servicios de salud mediante equipos, capacitación e incentivos al personal de salud.
- Proporcionar un paquete gratuito básico de servicios de salud.
- Prevenir la desnutrición desde la gestación otorgando un suplemento alimenticio a mujeres embarazadas.
- Fomentar el auto cuidado de la salud entre familias y comunidades a través de acciones específicas de educación y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene.

I.2.5 ALIMENTACIÓN

El último componente del Progresá para incrementar las capacidades de la población es la alimentación; el adquirir un estado de nutrición mejor y balanceado, enfocado principalmente en los niños de localidades rurales más pobres del país.

Para que un individuo este sano debe consumir los requerimientos mínimos de calorías que le proporcionen energía, teniendo salud, tendrá deseos de tener una mejor educación. A pesar de que Progresá, es considerado un programa con las características necesarias en su sentido de justicia parece limitado ya que garantiza un mínimo de aspectos vitales; salud, educación básica, y alimentación a niños de familias extremadamente pobres así como a sus madres.

El acceso a estos bienes y servicios no deben de considerarse como un indicador real de bienestar, ya que solo son los medios para alcanzar los recursos y capacidades de elección a sus poseedores de manera que una política social requiere estar en compañía de una política económica que proponga la creación de fuentes de empleo de una política de mejoramiento real de los ingresos y de

una política de estímulo de la creación de capacidades tecnológicas y científicas que prevean un desarrollo sustentable para el país.

El caso del Progreso es peculiar, por que la participación comunitaria es un elemento para el desarrollo del programa y el logro de sus objetivos; en los hechos su foco de operación paso de nivel comunitario al familiar lo que se traduce en una renuncia a utilizar las estructuras organizativas del Pronasol “Comités de Solidaridad”. Lo que se traduce en una pérdida de recursos organizados, basados en problemas de orden político, provocando incertidumbre alrededor de este programa: la discontinuidad.

La selectividad y la exclusión social del Progreso es clara ya que utiliza para la selección de sus beneficiarios al índice de marginación por localidad elaborado por el Consejo Nacional de Población (Conapo)²⁴ basando su atención en las zonas rurales más marginadas, en segundo lugar elaboró patrones de familias en pobreza extrema, tomando en cuenta criterios socioeconómicos, tamaño de los hogares, sexo, edad, alfabetismo, nivel educativo, actividad económica, ingresos, posesión de bienes, características de las viviendas y presencia de discapacitados.

El proceso de selección fue binario, es decir separar hogares en pobreza extrema y hogares no extremadamente pobres, tomando como punto de referencia el nivel de ingresos correspondiente a la canasta normativa alimentaría.

Algunas limitaciones que tuvo este programa con base en la selectividad de los beneficiarios:

1. El índice de Conapo mide marginalidad no pobreza. El Progreso excluso a los pobres extremos que viven en zonas que no pueden considerarse de alta y muy alta marginación (hizo a un lado a toda la pobreza extrema urbana).
2. La canasta normativa alimentaría no es un parámetro eficiente para separar a los pobres de los pobres extremos, ya que es falso el supuesto de que los hogares se hallen por encima del umbral mínimo de alimentación, ya que se halla también por encima de otras

²⁴ Este índice se construye con los datos del Censo General de Población de 1990 y del conteo de 1995 con los siguientes indicadores; vivienda sin agua entubada, sin drenaje, sin energía eléctrica, con piso de tierra, ocupantes por cuarto, ingreso, y población ocupada en el sector primario.

necesidades básicas. El programa no considero pobres a muchos pobres que no padecen pobreza alimentaría, pero no por esto no satisfacen el resto de sus necesidades básicas.

3. Los recursos destinados para combatir la pobreza son escasos ya que la focalización responde a la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados. La escasez de recursos se tradujo en exclusión de familias del padrón de Progres a por motivos presupuestales no imputables a las características socioeconómicas de las familias que aspiran a participar en el programa.

La selectividad del programa es interpretada como excluyente en virtud de un criterio centralizado para su operación. La heterogeneidad de los pobres es agravante por el carácter focalizado del Progres a ya que puede mejorar la situación de un grupo manteniendo en la pobreza y/o marginación a otros.

Las partes fundamentales del Plan del Presidente Zedillo:

1. Provisión de servicios básicos(impulso a la educación, ampliación de los desayunos escolares, abasto de maíz, frijol, arroz, azúcar, abarrotes, mercancías generales, inclusión de la distribución de la leche, el mejoramiento de la vivienda mediante apoyos a la construcción, crédito a la palabra).
2. Mejoramiento en el nivel de la infraestructura en caminos, telecomunicaciones, servicios urbanos, agua potable, corriente eléctrica, drenaje respetando el equilibrio ecológico.
3. Indicando un incremento en el nivel de la producción, la productividad y el ingreso.
4. Impulsar el desarrollo de los pueblos indígenas para que a largo plazo ningún grupo o comunidad debería estar marginado. Para la integración de todos los grupos étnicos en el proceso de desarrollo que el país tuviera.
5. Atención a grupos vulnerables, (población que ha sido marginada por su edad, condición física, sexo; especial atención a grupos que se encuentran en situaciones desventajosas, con el fin de lograr la equidad.
6. Especial atención a jóvenes, ya que la población de 15-29 años en 1995 era de 27 millones representando el 30.6% de la población total²⁵, principalmente donde hay mayor movilidad de trabajadores de migrantes, Oaxaca, Guerrero y Michoacán contemplándose la

²⁵ Ernesto Zedillo, Plan Nacional de Desarrollo, 1995, p.119.

detección de demandas y estimulación de acciones como la educación y capacitación laboral.

7. Características para incorporar a la población discapacitada en el proceso del desarrollo laboral:
 - a una cultura con respecto a la dignidad y a sus derechos humanos, sociales y políticos.
 - b programas que apoyen a esta población.
 - c la revisión de la legislación vigente.

La administración de Zedillo propuso una política de desarrollo social la cual implicaba la construcción de instituciones y las bases para lograr bienestar y progreso considerando mejorar la calidad de vida a través de la creación de empleos y el suministro de servicios básicos.

La descentralización implicaría recursos y responsabilidades a los gobierno de los Estados, acompañado por el fortalecimiento de los tres niveles de gobierno, logrando para 1998 ser solo el rector de la política del combate de la pobreza.

I.2.6 RESULTADOS DEL PROGRESA

Progresas fue un programa federal cuyas acciones combinaban la participación de la Secretaria de Salud, la Secretaria de Educación Publica, el Seguro Social y los gobiernos estatales.

Cuyo objetivo fue atender a las zonas de mayor grado de marginación, conforme se fueron evaluando las acciones que este implemento, sus objetivos se fueron depurando permitiéndole tener cierto éxito al mejorar las condiciones de la población atendida en los rubros de educación, alimentación y salud.²⁶

En cuanto al sistema de salud, le permitía mejorar las condiciones de vida, de desarrollo humano, al obtener una cultura preventiva provocando que el individuo fuera eliminando la huella de la pobreza por el cual fue caracterizado.

El conjunto de niños que recibieron los beneficios del Progresas representaron en su estudio un rango de edad critico de 12-36 meses, reportando haber recibido suplemento alimenticio, y que pertenecían a localidades de tratamiento. Un impacto en el crecimiento infantil era a través de 4 estrategias:

²⁶ Ídem pág. 74

1. Transferencias de efectivo, (para alimentación mejorando la dieta).
2. Vigilar el crecimiento (entrega del suplemento alimenticio).
3. Participación en las platicas (los beneficiados debían asistir a las sesiones educativas de salud a las platicas, sobre el cuidado de la salud, alimentación e higiene).
4. Suplementos alimenticios o papillas (suplemento alimenticio para mujeres embarazadas y lactantes a los niños entre cuatro meses y dos años de edad y a los de dos a cinco años de edad, cuando presentaran algún grado de desnutrición).

Las familias beneficiadas recibían el apoyo monetario en alimentación si cumplían con los siguientes requisitos:

- Si cada uno de sus integrantes recibía atención de salud de tipo preventivo.
- Si se vigilaba el peso y talla de los niños menores de cinco años, y las madres en periodo de lactancia cuidan su alimentación.
- Si las mujeres embarazadas acudían a consultas para aprender sobre el control prenatal.

Paul Gertler²⁷ dice: “Progresas incremento el uso de los servicios de salud preventiva; control prenatal, vigilancia alimenticia, y revisiones rutinarias para los adultos” disminuyendo el número de hospitalizaciones, lo cual es relativo con la hipótesis del Progresas ha disminuido la incidencia de enfermedades severas.

Un problema que enfrentó el Progresas fue la focalización que este realizó en zonas rurales, si su atención fue a una población fuera del mercado, sin tierras y sin ingresos, ya que por un lado al querer proporcionar educación básica, salud y alimentación, no fueron suficientes para garantizar que en el mediano plazo estos tuvieran una nueva y mejor ubicación en la sociedad.

Por otro lado los que fueron beneficiados por el programa no encontraron trabajo en el campo donde residen ya que invertir en el no es una prioridad federal y por el otro lado el estudiar (primaria y/o secundaria) no garantiza la superación de su situación socioeconómica, ya que su participación en los mercados de

²⁷ Paul Gertler y UC-Berkeley, “El Impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresas) sobre la Salud”, IFPRI, 2000 p.4.

trabajo urbano (caso de las manufacturas) los salarios son muy bajos²⁸ y en el caso del sector servicios se vive en condiciones de informalidad, pero en condiciones menos desfavorables de las que padecen las zonas agropecuarias las cuales se basan en el desarrollo del mercado.

El punto previo indica que este programa abre una brecha de desigualdad enorme, cerrando la posibilidad de que los beneficiarios sigan viviendo en el campo generándose la única alternativa que encuentra la gente: la migración hacia centros urbanos, donde el empleo es inestable y muy mal remunerado, y en muchos casos la migración hacia los EU.

1.3 PROGRAMA OPORTUNIDADES CONTIGO (2000-2006)

Una característica esencial del programa Oportunidades-Contigo y que no se debe perder de vista es que es una continuación del Progresas, lo sorprendente de este nuevo y/o mejorado programa es que lo tenemos que ver en dos administraciones completamente distintas ya que uno hace referencia a la administración priista y el nuevo programa a la administración panista.

En marzo del 2002 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) paso a llamarse Oportunidades. En este contexto histórico se anunció el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006,²⁹ (Estrategia Contigo) definiéndose las acciones para la ampliación de capacidades, la generación de oportunidades de trabajo e ingresos la formación del patrimonio y la protección contra los riesgos³⁰.

El marco conceptual de la estrategia Contigo es bueno en términos conceptuales en su intento de integrar las múltiples dimensiones del bienestar y de la acción pública en el ciclo de vida. La calidad de los servicios es un tema central: las políticas sociales para quienes viven en la pobreza extrema están bien

²⁸ En la industria electrónica en el Estado de Jalisco se paga en promedio dos salarios mínimos, lo cual no es suficiente para cubrir las necesidades de una familia.

²⁹ La introducción de la Ley General de Desarrollo Social es un intento potencial de institucionalizar la estrategia de desarrollo social y de ofrecer una mayor continuidad entre las administraciones gubernamentales. La Ley de Desarrollo Social reconoce como derechos, la educación, la salud, la vivienda, la alimentación, la seguridad social, el disfrute de un medio sano y la no discriminación.

³⁰ Programa Oportunidades 2006 g.

implementadas, pero no se puede decir lo mismo en cuanto a la política para el crecimiento de los ingresos.

Queda pendiente el desarrollar una estrategia para los que viven en la pobreza moderada, con especial atención al incremento de la productividad del auto empleo y las empresas informales. Marcando un cambio excepcional con la política que se estaba implementando hasta entonces.

Se partió de la premisa de que las personas que viven en pobreza extrema y moderada siguen estando fuera del sistema de protección social formal, enfrentando riesgos importantes en cuanto a salud, desempleo o falta de ingresos en la vejez. Otro problema fundamental es la rendición de cuentas institucionales, en especial atención a los gobiernos estatales y municipales, hasta la incorporación de los grupos y la vinculación de las evaluaciones rigurosas en base a una administración basada en resultados.³¹

La acción pública en este rubro puede aumentar proporcionalmente el bienestar de los pobres con un conjunto de programas enfocados especialmente a la reducción de la pobreza bajo la supervisión del Gabinete Social.³²

La estrategia Contigo le permitió al programa un carácter más integral, de promoción del desarrollo humano y social de fomento de capacidades y de apertura de más opciones de desarrollo para las familias con el propósito de enriquecer la cobertura de las acciones orientadas a elevar los niveles de bienestar en materia de educación, salud y alimentación de la población más pobre del país.

Planteándose los siguientes objetivos:

1. Generar la igualdad de oportunidades para los mas pobres y vulnerables.
2. Promover la mejora en la calidad de vida de los indigentes en especial los indígenas.

³¹La Pobreza en México: una evaluación de las condiciones y la estrategia del gobierno. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial 2004 pág. 1

³² La Pobreza en México: una evaluación de las condiciones y la estrategia del gobierno. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial 2004 pág. 15.

3. Siendo la equidad un principio básico.
4. Desarrollar las capacidades personales, familiares y comunitarias de modo que permitan incrementar el ingreso de la población marginada.
5. Fortalecer el tejido social y fomentar el desarrollo comunitario.

El Gobierno Federal reemplazaría las viejas estructuras burocráticas por sistemas innovadores que permitan consolidar instituciones ágiles, eficientes, honestas y transparentes, en atención de las demandas de la sociedad, para que se lleve a cabo una clara y permanente rendición de cuentas.

Así mismo es necesaria una transformación total en la Administración Pública a fin de posicionar la atención al ciudadano como el eje central de la acción pública. Esta nueva visión de gobierno se plasmó en la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, que consta de seis líneas de acción:

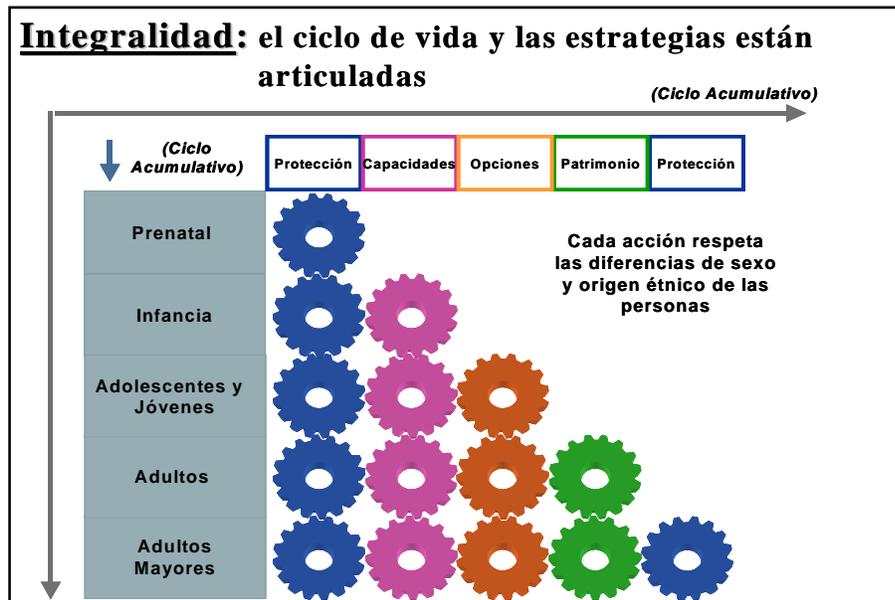
1. Un gobierno honesto y transparente: prioridad de los servidores públicos, el combate a la corrupción y la transparencia de la gestión pública, para recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.
2. Un gobierno profesional, personal capacitado en el servicio público: desvinculados de posiciones políticas para que de la máxima eficacia.
3. Un gobierno de calidad: mejorando los productos y servicios que ofrece a la sociedad.
4. Un gobierno digital: que las nuevas tecnologías, agilicen el acceso a los servicios gubernamentales con mayor oportunidad, calidad y eficiencia.
5. Un gobierno con mejora regulatoria: eliminación de los trámites excesivos, reduzca los costos en el cumplimiento de leyes, normas y disposiciones administrativas, para garantizar una competitividad general.
6. Un gobierno que cueste menos: reestructuración del gasto público, (reduciendo los gastos que no aporten valor y acrecentando recursos a las áreas que ofrecen más y mejores beneficios a la población.)

El objetivo central de esta política social en el periodo de 2000-2006 fue superar las condiciones de pobreza y marginación en las que se encontraban un importante segmento de la población mexicana.

Reconociendo en primer lugar las múltiples dimensiones de la pobreza y las complementariedades de la acción pública como son: el desarrollo humano, la

generación de ingresos, la acumulación de activos físicos y protección social, segundo: incorporar estos elementos en un esquema de bienestar y a la pobreza a lo largo del ciclo de vida de los individuos y hogares.

Figura 1 El ciclo de vida.



Fuente: <http://www.CONTIGO.gob.mx>

Contigo es la estrategia del Gobierno Federal que ha hecho posible una mejor coordinación y articulación de las acciones gubernamentales en materia de desarrollo social, permitiendo un uso mas eficiente de los recursos para este fin, como una mayor integridad y eficacia de las acciones, que se desarrollan a través de cuatro vertientes:

- Desarrollo de capacidades. Mejorar las capacidades básicas de la población, para que todas las personas tengan acceso a una educación de calidad, a los servicios de salud y a un buen estado nutricional.
- Generación de opciones de ingreso. Creación y consolidación de proyectos productivos y el autoempleo, propiciando que las familias tengan acceso al financiamiento de sus proyectos y cuenten con asesoría técnica.
- Desarrollo del patrimonio. Acciones para la construcción y fortalecimiento de la infraestructura, el acceso a la vivienda, la capacitación y asistencia técnica para el trabajo.

- Protección social. Apoyo a las familias en pobreza para que estén en posibilidad de enfrentar acontecimientos imprevistos o circunstancias de riesgo que atenten contra su desarrollo humano y social.

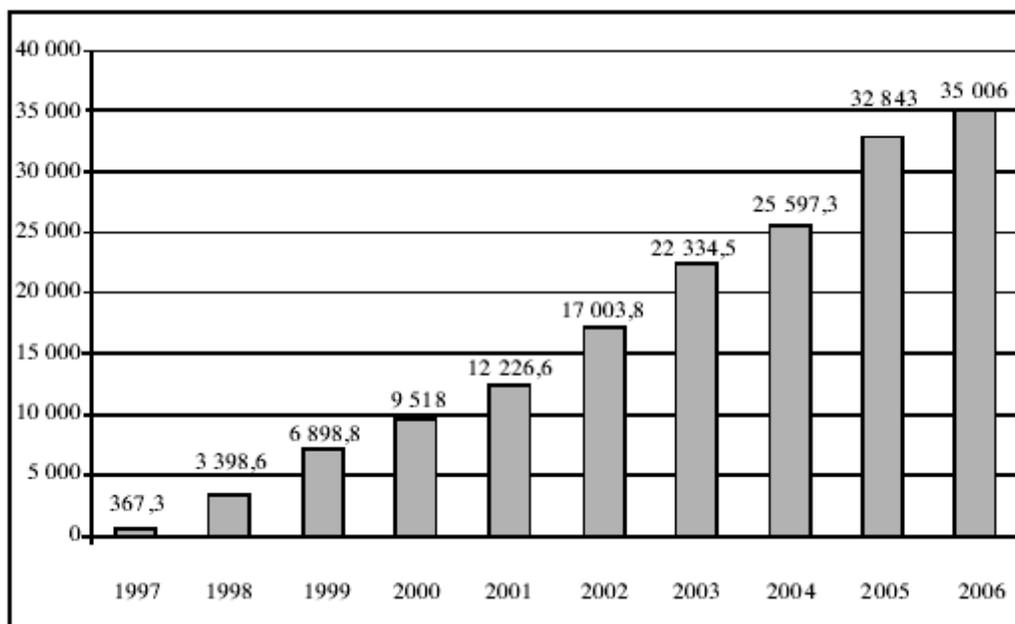
Cuadro 10 La organización conceptual de CONTIGO, sobre las áreas de acción pública.

AREAS	SUB-AREAS
I. Desarrollo Humano	1 Educación 2 Salud y Nutrición 3 Capacitación
II. Generación de Ingresos	1 Desarrollo local y Accesos a créditos 2 Generación de empleos
III. Acumulación de Activos	1 Vivienda 2 Ahorro 3 Derechos de Propiedad
IV. Protección Social	1 Seguros 2 Seguridad Social 3 Protección contra riesgos Colectivos

FUENTE: La Pobreza en México: Una evaluación de las Condiciones, las tendencias y la Estrategia de Gobierno. BMM 2004. Capítulo I. p 21.

En el cuadro siguiente se aprecia el presupuesto del programa Oportunidades de 1997-2006 (millones de pesos). Teniendo presente que de 1997 a 2002 el nombre de este programa era Progresá.

Gráfica 1 Presupuesto del Programa Oportunidades

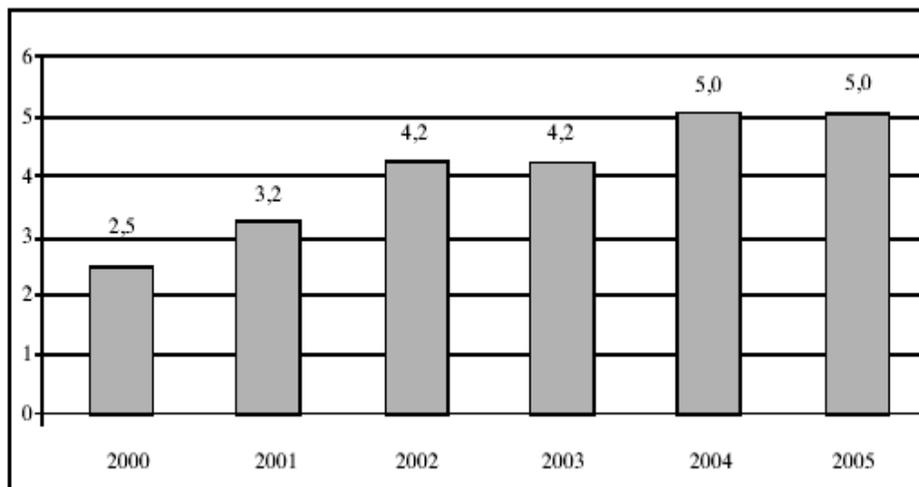


Fuente: Programa Oportunidades 2006^b

Del periodo 2001 la cobertura de la población beneficiada fue de 750,000.00 pero para el 2002 se incremento a 1, 000,000.00 de familias beneficiadas.

Estas metas se lograron en las mejoras de las transferencias de las familias que vivían lejos de los centros financieros introduciéndose mecanismos de certificación electrónica. Incorporándose nuevas intervenciones coordinadas entre los sectores de educación, salud, alimentación y desarrollo social empleándose acciones complementarias para mejorar la calidad de la educación y de los servicios de salud, permitiendo el acceso al sistema de protección social en salud, incrementando la escolaridad y reduciendo el analfabetismo, facilitando el acceso a mecanismos de ahorro y crédito a programas de vivienda.

Gráfica 2 Familias Beneficiadas de Oportunidades 2000-2005 (millones)



Fuente: Programa Oportunidades, 2006h.

La base conceptual de este programa se centra al mejorar el desarrollo humano de su población objetiva constituido por las familias más pobres asegurándose de que exista una oferta adecuada en educación, salud y alimentación promoviendo mediante las transferencias en efectivo la demanda de dichos bienes y servicios.

Este programa tiene un enfoque de género ya que los apoyos se entregan a la figura femenina reforzando y mejorando su posición en la familia. Se llevo a cavo una política de becas educativas, procurando contrarrestar las desventajas

que enfrentan las niñas para acceder y progresar en la educación esto esta orientado para que se fomente una cultura mas equitativa entre el hombre y la mujer.

Otra característica que plantea este programa es atacar las causas que inciden en la reproducción de la pobreza: proporcionando una transferencia que permite aliviar las consecuencias inmediatas de la pobreza.³³

Este programa hace énfasis a una **corresponsabilidad** de las familias esto es a cambio de las transferencias monetarias las familias deben de: llevar una participación activa, al ser conscientes de los beneficios que obtienen. Esta corresponsabilidad se basa en:

- Evitar la dependencia de los beneficiarios ya que se les fomenta con los incentivos suficientes para que se sientan motivados a generar sus propios ingresos de una manera autónoma.
- Su corresponsabilidad son principalmente en el área de salud y educación ya que estas son el pilar fundamental para quebrar con los lazos de la pobreza.

Aunque se debe de tener claro que lo que el programa llama corresponsabilidad desde otros puntos de vista es llamado condicionamiento para obtener un beneficio.

Otro punto sobresaliente de este programa es que reconoce que son las familias el punto de arranque ya que es en estas donde se trasmite la pobreza de una generación a otra debido a que la familia permite tener sinergias: la aplicación del impacto mediante la multiplicación de las interacciones positivas, distintas dimensiones de capacidades humanas etc., pero esto no seria posible mediante acciones enfocadas solo a individuos aislados.

A continuación se hará mención de los componentes del programa
Oportunidades:

³³ Ídem pág. 95

Componente educacional: para promover la asistencia a clases y el incremento educativo se hace entrega de becas a todos los niños y jóvenes menores de 18 años (3º de primaria y 3º de secundaria) que se encuentran matriculados. En cuanto a los que están en el nivel medio superior se les hace la entrega a estos mismos durante los diez meses del ciclo escolar. Una característica de este componente se debe a que este crece según el grado escolar. Manifestándose en este aspecto el género ya que la mujer a partir de la secundaria y en el plano medio superior las becas son superiores.

Las becas y útiles son entregados de una manera de corresponsabilidad (condicionada) ya que deben de tener el 85% de asistencia para que se les puedan entregar los útiles.

Cuadro 11 Montos de los Apoyos Educativos de Oportunidades.

<i>Componente</i>	<i>Monto</i>	
Beca educativa	Mensual	
Primaria	Hombres y mujeres	
Tercer grado	115 (10,5)	
Cuarto grado	135 (12,3)	
Quinto grado	170 (15,4)	
Sexto grado	230 (20,9)	
Secundaria	Hombres	Mujeres
Primer grado	335 (30,5)	355 (32,3)
Segundo grado	355 (32,3)	390 (35,4)
Tercer grado	370 (33,6)	430 (39,1)
Media superior	Hombres	Mujeres
Primer grado	560 (50,9)	645 (58,6)
Segundo grado	605 (55)	685 (62,3)
Tercer grado	640 (58,2)	730 (66,4)
Útiles escolares	Anual (hombres y mujeres)	
Primaria	230 (20,9)	
Secundaria y media superior	285 (25,9)	
Apoyo alimentario	Mensual (monto máximo)	
Becarios en todos los niveles educativos	170 (15,5)	
Adulto mayor	Mensual	
Valores enero 2006	250 (22,7)	
Monto máximo de apoyos a una familia	Mensual	
Con becarios en educación básica	1045 (95)	
Con becarios en educación secundaria y media superior	1775 (161,4)	

Fuente: México: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Capítulo II pág. 105

Componente salud: deben de asistir todos los miembros de la familia a los centros de salud para la realización de controles preventivos condición que deben de cumplir para que les sea entregado el apoyo alimentario y la participación de la titular en pláticas educativas. Las visitas de asistencia médica se definen en función de la edad, nivel de riesgo y la evolución de su situación nutricional.

Este componente se manifiesta en 4 estrategias:

- 1) Paquete esencial de servicios de salud, se basa en otorgar acceso gratuito a un conjunto de prestaciones en citas programadas.
- 2) Promoción del auto cuidado este se basa en; que mediante platicas educativas mejoren hábitos y conductas de prevención, llevando estas a cabo mensualmente.
- 3) Promoción de una mejor nutrición
- 4) Refuerzo de la oferta de servicios de salud, esta trata de cubrir la demanda adicional en la transferencia de recursos financieros a las entidades sectoriales encargadas de prestar los servicios.

Componente nutrición: este esta orientado a prevenir y orientar problemas de desnutrición de los niños a partir de la etapa de gestación y de las mujeres embarazadas o lactantes, además de desarrollar hábitos y conductas que favorezcan una alimentación adecuada.

Componente patrimonial este componente de reciente creación (2003) proporciona incentivos a becarios de programas de educación media superior que finalicen dicho nivel, la cual se trata de una transferencia monetaria diferida. El cual se acumula desde el 3º grado de secundaria y se mantienen hasta que los beneficiarios permanecen en el sistema educativo, convirtiéndose en una cuenta de ahorro administrada por una entidad financiera que los jóvenes pueden utilizar si concluyen el nivel medio superior antes de los 22 años.

Componente adultos mayores el propósito de este componente es mejorar la alimentación y la salud de los adultos mayores de 70 años que estén integrados al padrón de Oportunidades el cual consiste en una transferencia monetaria mensual que se entrega cada dos meses.

El siguiente cuadro muestra la corresponsabilidad (condicionamiento) que tenían que hacer los beneficiarios para poder recibir la ayuda

Cuadro 12 CORRESPONSABILIDAD DE LAS FAMILIAS DE OPORTUNIDADES POR COMPONENTE

<i>Componente</i>	<i>Corresponsabilidades</i>
Educación	Inscribir a los menores de 18 años en las escuelas primarias y secundarias y apoyarlos para que asistan regularmente a clases y mejoren su aprovechamiento. Inscribir a los jóvenes de hasta 21 años en los planteles de educación media superior y apoyarlos para que tengan un aprovechamiento escolar adecuado.
Salud	Registrarse en la Unidad de Salud que les corresponda. Asistencia a sus citas programadas en los servicios de salud. Participación mensual de la titular o de alguno de los adultos de la familia en las acciones de comunicación educativa para el autocuidado de la salud.
Alimentación	Destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial a la alimentación de los hijos. Consumir y utilizar adecuadamente los suplementos alimentarios, para los niños y las mujeres en estado de embarazo o lactancia.

Fuente: Basado en programa Oportunidades

A continuación se presenta el cuadro 16 el cual hace referencia al programa de desarrollo humano oportunidades donde se puede apreciar como han evolucionado los componentes que anteriormente se mencionaron con sus diferentes características y su objetivo dentro del programa que tiene para hacerle frente a la pobreza y/o en su caso erradicarla.

Cuadro 13 PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES

Concepto	Datos anuales							Enero-julio		
	Observado						Meta 2006	2005 ^{1/}	2006 ^{2/}	Var. % anual
	2000	2001	2002	2003	2004	2005				
Total de familias beneficiarias (Miles)	2 476.4	3 237.7	4 240.0	4 240.0	5 000.0	5 000.0	5 000.0	4 924.0	5 000.0	1.5
En zonas urbanas	5.0	113.8	533.1	482.0	677.3	697.8	697.8	666.0	697.8	4.8
En zonas semiurbanas	341.6	599.4	616.1	747.4	870.2	861.3	861.3	857.1	861.3	0.5
En zonas rurales	2 129.8	2 524.5	3 090.8	3 010.6	3 452.5	3 440.9	3 440.9	3 400.9	3 440.9	1.2
Componente educativo ^{3/}										
Total de becarios	2 485 323	3 315 481	4 355 927	4 577 009	5 100 379	5 298 756	5 500 000	5 176 960	5 278 374	2.0
Componente de salud										
% de mujeres en control prenatal	92.7	94.9	97.4	97.6	98.3	98.4	n.a.	98.8	97.0	-1.8
Componente alimentario										
Monto de transferencias monetarias (Millones de pesos) ^{4/}	3 704.7	4 356.8	5 965.6	7 365.8	8 381.4	9 479.2	10 506.8	4 868.5	5 212.7	3.5
% de niños menores de 2 años bajo control nutricional ^{5/}	87.1	92.5	95.1	97.1	97.6	98.0	n.a.	98.0	95.0	-3.0
% de niños entre dos y cuatro años de edad bajo control nutricional ^{5/}	86.6	92.1	95.1	96.9	97.2	98.2	n.a.	97.9	95.0	-2.9
% de recién nacidos con bajo peso al nacer ^{6/}	2.9	3.3	2.6	13.5	2.2	2.2	n.a.	2.1	2.2	0.1
<p>1/El funcionamiento del programa se basa en una operatividad bimestral, por lo que al cierre del bimestre julio-agosto de 2005 ya se tenían incorporadas al programa 5 millones de familias, situación que con el corte a julio no era posible reflejar.</p> <p>2/Las bajas del padrón que se apliquen en el período enero-junio de 2006, se compensarán en el mes de julio con la incorporación de nuevas familias.</p> <p>3/ Los datos corresponden a ciclos escolares.</p> <p>4/ Corresponde únicamente a la transferencia familiar base. La variación porcentual está expresada en términos reales.</p> <p>5/ Los indicadores son los alcanzados en el bimestre noviembre-diciembre de cada año, no son acumulables y no corresponden a lo observado durante el año. La variación porcentual está expresada en puntos.</p> <p>6/ Es un indicador que debe tender a decrecer, entre más bajo es el porcentaje es mejor el logro. La variación porcentual está expresada en puntos.</p> <p>n.a. No aplicable. El sector salud no tiene metas comprometidas en estos conceptos.</p> <p>FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en la información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social y CONOPORTUNIDADES.</p>										

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en la información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social y OPORTUNIDADES.

Dada la importancia y la magnitud de este programa se harán mención de algunos de los sub-programas que utiliza Oportunidades para combatir la pobreza y la pobreza extrema.

Cuadro 14 Principales avances contra la pobreza alimentaría 2000-2006.

Concepto	Datos anuales							Enero-julio		
	Observado						Meta 2006	2005	2006	Var. % anual
	2000	2001	2002	2003	2004	2005				
Desayunos escolares distribuidos (Miles)										
Por año	726 054.0	787 483.6	826 979.7	789 530.0	841 236.2	756 160.7	830 017.6	442 805.7	484 176.9	9.3
Por día	3 630.2	3 673.9	3 758.0	3 998.5	4 531.2	4 474.5	4 581.5	4 242.7	4 581.5	8.0
Complementos alimenticios distribuidos por el Programa Oportunidades (Millones)	555.7	665.3	566.4	529.2	523.6	449.8	458.8	265.4	328.7	23.9
A mujeres embarazadas y en lactancia	169.0	170.8	155.8	138.9	132.4	112.7	113.9	70.1	89.2	27.2
A niños menores de cinco años	386.7	494.5	410.6	390.3	391.2	337.1	344.9	195.3	239.5	22.6
Programas de abasto										
Personas beneficiadas a través del Programa de Abasto Rural ^{1/}	29 152 000	30 900 000	32 496 152	36 006 729	41 659 501	41 829 508	43 562 000	41 820 630 ^{2/}	42 053 196	0.6
Familias beneficiadas a través del Programa de Abasto Social de Leche	2 394 304	2 632 106	2 825 528	3 040 124	3 013 252	2 834 300	2 684 850	2 893 637	2 777 166	-4.0
1/Hasta 2001 corresponde a la población objetivo y desde 2002 a la población estimada a partir del Estudio de Evaluación Externa del Programa. 2/Se reporta lo alcanzado en junio de 2005.										

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades.

La estrategia alimentaría que llevo a cabo el gobierno; La Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaría (EIASA) esta conformada por cuatro programas alimentarios dirigidos a la población con características que tuvieran al menos una condición de vulnerabilidad³⁴ manifestada en limitaciones económicas, desnutrición, alguna discapacidad etc.

1. Programa de atención a menores de cinco años en riesgo no escolarizado: estrategia alimentaría dirigida a la madre del menor, que

³⁴ La vulnerabilidad debido a problemas de salud, desempleo, malas cosechas y desastres naturales tienden a empeorar la pobreza entre los pobres, provocando que los que no son pobres caigan en la pobreza. La crisis macro de 1994-1995 afectan adversamente a todos los grupos aunque sin alterar el patrón de cambios entre ellos. La Pobreza en México: Una evaluación de las Condiciones, las tendencias y la Estrategia de Gobierno. BMM 2004. Pág.xxv.

incluye desparasitación, hábitos de higiene, salud, y vigilancia nutricional, principalmente.

2. Programa de Asistencia Alimentaría a familias en desamparo: este programa proporciona despensas para su alimentación que no cuentan con los mínimos indispensables para su alimentación.
3. Programa de Asistencia Alimentaría a Sujetos Vulnerables: se otorga una despensa al mes a familias que habitan en municipios indígenas.
4. La estrategia Nacional de Orientación Alimentaría: son actividades de comunicación y educación para mejorar los hábitos de alimentación inadecuados

En septiembre de 2005 se puso en marcha la Estrategia Más Oportunidades para la Nutrición cuyo objetivo es disminuir la anemia de los niños menores de cinco años y de las mujeres embarazadas o en lactancia.

El complemento alimenticio debía ser cambiado, la forma del hierro por una más biodisponible³⁵ de acuerdo a la recomendación del Instituto Nacional de Salud Pública. Llevándose acciones para orientar a las familias beneficiarias en la preparación y consumo adecuado de los complementos alimenticios y para promover una mejor alimentación.

I.3.1 PROGRAMA DE ABASTO RURAL (PAR)

Programa social con mayor cobertura en el país, tiene presencia en 90.2 % de los municipios de las 31 entidades federativas, tiene presencia en 15,053 tiendas, 67 % del total, estaban ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación. Su red de abasto es considera la más grande de América Latina por su infraestructura y capacidad de cobertura. A partir del año 2001 las tiendas se convirtieron en Unidades de Servicio a la Comunidad (USC) ofreciendo tres o más servicios adicionales al abasto, como son: telefonía rural, servicio postal, venta de leche fortificada, molino de nixtamal, tortillería y venta de productos enriquecidos.

³⁵ Biodisponibilidad, biodisponible: es la capacidad que tiene una sustancia de encontrarse en el tejido o en el órgano en el que va a ser aprovechado. Se refiere a los elementos que constituyen compuestos y que pueden ser tomados o incorporados a los mismos a partir de su localización en un medio adecuado.

I.3.1.1 PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL DE LECHE (PASL)

El padrón de beneficiarios del programa estaba integrado por 5,736, 848 personas, de las cuales 3, 868,091 son niños (67 por ciento) y 1, 868,757 son mayores de 13 años (33 por ciento).

I.3.1.2 GENERACIÓN DE OPCIONES DE INGRESO

Se buscaron las condiciones necesarias de empleo bien remunerado e ingresos permanentes, que incentiven el aumento de la productividad. Los microempresarios, los trabajadores de bajos ingresos y los pequeños productores, en particular, tuvieron acceso en condiciones preferenciales a mecanismos adecuados de financiamiento, capacitación y asistencia técnica.

I.3.1.3 DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA DE MICRORREGIONES

Para desarrollar la infraestructura en micro regiones el gobierno utiliza el siguiente esquema para combatir el rezago que presentan los municipios del país de alta y muy alta marginación, promoviendo una política articulada con los programas federales de alcance rural, con los de orden municipal y la cooperación de la sociedad civil para incrementar el valor del territorio fortaleciendo al ciudadano en su desarrollo.

I.3.1.4 DESARROLLO DEL PATRIMONIO

Con los recursos destinados a la creación y mejoramiento en el desarrollo de la infraestructura comunitaria y la formación del patrimonio familiar entre el periodo 2001-2006 hay un mejoramiento de la infraestructura social básica en las comunidades catalogadas como indígenas creciendo 31 veces, la reconstrucción y conservación de caminos rurales 4.6 veces y mientras que las viviendas 2.2 veces en términos reales.

Los apoyos para la vivienda como el Fondo Nacional de Habitantes Populares otorgan subsidios y créditos a la población en condiciones de pobreza

que requieren apoyo para la adquisición, edificación, ampliación o mejoramiento de su vivienda.

El programa de Ahorro subsidio y Crédito para la vivienda atiende las necesidades de vivienda de las familias que viven en pobreza de patrimonio, otorgando subsidios para contar con un lote, adquirir, edificar, ampliar o mejorar su vivienda, complementando créditos otorgados por la Sociedad Hipotecaria Federal y por el instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) a los derechohabientes.

El Programa Vivienda Rural. Apoya a familias en situación de pobreza patrimonial que habitan en localidades menores a 5 mil habitantes clasificadas como de muy alta y alta marginación o consideradas como indígenas.

El Programa de Apoyo a la Capacitación fomenta la capacitación de los trabajadores y empleadores de las micro, pequeñas y medianas empresas, otorgando recursos financieros, para el apoyo de acciones e incrementar los niveles de productividad de los trabajadores y la competitividad de las empresas, realizándose con el cumplimiento legal establecido en la Ley Federal del Trabajo, obligando a las empresas a proporcionar capacitación a sus trabajadores activos.

I.3.2 PROGRAMA DE APOYO A LA CAPACITACIÓN, 2000-2006

Concepto	Datos anuales						Enero-julio			
	Observado						Meta 2006	2005	2006	Variación n % anual
	2000	2001	2002	2003	2004	2005				
Trabajadores atendidos ^{1/}	733 900	333 474	201 233	210 746	299 656	279 725	290 000	114 268	175 395	53.5
Trabajadores registrados	n.d.	n.d.	59 050	77 296	71 546	81 114	82 900	39 719	56 175	41.4
Empresas atendidas ^{1/}	329 511	60 386	35 376	26 130	33 746	33 770	34 200	12 528	24 058	92.0
Empresas registradas	50 790	16 080	16 320	8 592	5 694	6 913	7 100	3 298	4 986	51.2
Eventos de capacitación	75 172	48 725	33 510	21 089	25 260	28 064	28 900	10 995	20 622	87.6
Recursos (Millones de pesos) ^{2/}	174 676	172 205	135 478	109 611	112 246	124 364	133 517	50 919	84 219	60.0
1/ Son los trabajadores y las empresas que han sido beneficiados por las acciones específicas de capacitación y consultoría (esta última acción sólo aplicó para los años 2000 y 2001) que se brindan a los centros de trabajo. En este esquema de contabilidad cada trabajador y cada empresa pueden participar en más de un evento a lo largo del periodo. En 2001 y 2002 se revisaron las cifras por lo que existe una variación que es resultado de un ajuste técnico en las bases de datos por pagos extraordinarios en 2002 cuyas metas fueron contabilizadas en 2001.										
2/ La variación porcentual anual está expresada en términos reales, el deflactor utilizado se calculó con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor promedio del periodo enero-julio de 2006 y 2005.										
n.d. No disponible.										

FUENTE: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

I.3.3 PROTECCIÓN SOCIAL

Las iniciativas del Gobierno Federal para otorgar una protección social a los miembros más pobres y vulnerables de la sociedad, ante eventos inesperados que pudieran ocasionar gastos catastróficos ocasionando empobrecimiento de las familias tenemos:

En febrero de 2006 se creó el Sistema de Seguridad Social Popular (SISSP), que junto con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, (ISSSTE) constituye el tercer pilar de la seguridad social en nuestro país.

Su principal objetivo es atender a todas aquellas personas que trabajan por su cuenta que se dedican a la agricultura, pequeños comercios, trabajadores no asalariados, y por honorarios.

Con este esquema se ofrece a la población beneficiaria un Sistema de Ahorro para el Retiro, con el Programa Oportunidades; subsidios de vivienda, otorgados por la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda; y servicios médicos proporcionados por el Seguro Popular de Salud.

La construcción del componente de pensiones para la población que es excluida por no formar parte de los esquemas de trabajo asalariado, dependientes de un patrón en la iniciativa privada o en el Estado se manifiestan dos posibles soluciones:

- Sistema de Ahorro para el Retiro para personas en pobreza extrema que estén previamente incorporadas al Programa Oportunidades, permiten la posibilidad de abrir cuentas individuales para trabajadores independientes o sea, para personas que no dependen de un patrón.
- Apoyo para adultos mayores que estén incorporados en una familia del Programa Oportunidades consistente en una pensión no contributiva de 250 pesos mensuales para quienes ya tienen 70 años y viven en condición de extrema pobreza.

El componente de vivienda cuenta con cuatro categorías de apoyo:

- Dignificación de Vivienda. Otorgar pisos, estufas ecológicas, muros y techos a familias establecidas en los 30 municipios de menor Índice de

Desarrollo Humano de los estados de Guerrero y Oaxaca principalmente.

- Vivienda Progresiva. Apoyo a familias que requieren una vivienda básica y que cuentan con ahorro, ubicadas en zonas rurales o urbanas.
- Edificación de Vivienda. Dotar vivienda a los “Jóvenes con Oportunidades” que cuentan con un ahorro.
- Adquisición de Vivienda. Apoyo a familias con ingresos de hasta cinco salarios mínimos que tienen un ahorro para el enganche y capacidad de pago para contratar créditos.

Comparte de Salud. El Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) continuó con su objetivo de garantizar que la población no derechohabiente en materia de salud, tenga acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de su utilización y sin discriminación, a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios, evitando su empobrecimiento como resultado del desembolso extraordinario de recursos.

Esta administración contó con recursos presupuestales crecientes para poder llevar a cabo los esfuerzos para superar la pobreza, en el año 2006 se destino un presupuesto de \$146,376 millones de pesos 70.5% mayor en términos reales al compararse con el año 2000.³⁶

³⁶ En general, las variaciones en términos reales que se presentan en este documento se calcularon con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor proporcionado por el Banco de México. Lo anterior, con excepción de aquellos casos que se hacen explícitos a lo largo del documento en donde se utilizó el deflactor de precios implícito del Producto Interno Bruto construido para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2006 y que involucra datos programados y/o estimados para enero-diciembre de 2006. La variación porcentual real se obtuvo utilizando el deflactor implícito del PIB.

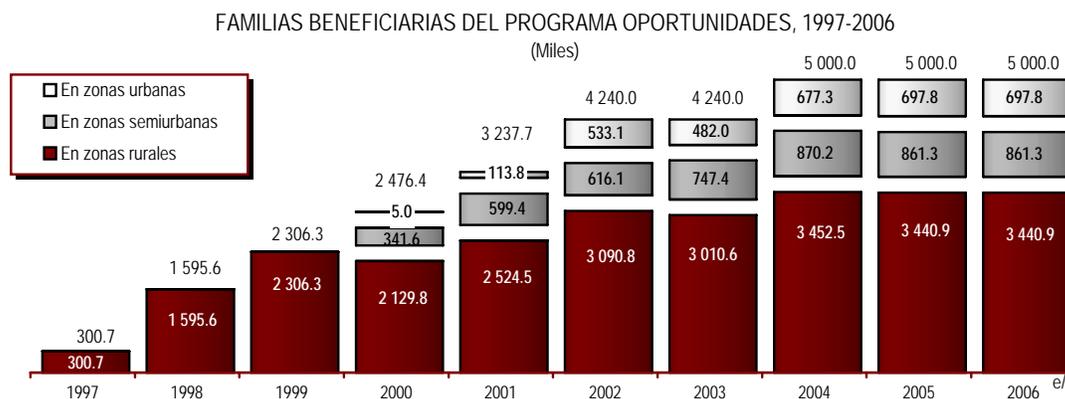
Cuadro 15
GASTO FEDERAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA, 2000–2006
(Millones de pesos)

Concepto	Datos anuales						Enero-julio			
	Observado						Meta 2006	2005	2006	Var. % anual real
	2000	2001	2002 ^{1/}	2003	2004	2005 ^{p/}				
TOTAL	61 122.6	69 293.3	85 633.9	92 176.7	109 343.9	123 962.5	146 376.0	62 896.9	80 450.3	23.7
Por tipo de estrategia										
Desarrollo de Capacidades	30 830.3	36 229.0	43 661.2	49 366.3	56 802.9	58 196.7	66 892.7	31 599.3	36 211.4	10.9
Desarrollo del Patrimonio	20 417.0	22 213.8	28 039.3	30 884.4	33 242.3	42 766.4		22 514.5	26 837.2	15.3
Generación de Opciones de Ingreso	9 723.1	10 663.7	13 545.1	11 206.7	14 624.2	14 267.6	15 201.6	5 102.0	8 486.8	60.9
Protección Social	152.2	186.8	388.3	719.3	4 674.5	8 731.8	17 488.2	3 681.1	8 914.9	134.2

1/Las cifras de gasto total y desarrollo del patrimonio para 2002 difieren de las reportadas en informes anteriores, debido a que el FONHAPO actualizó sus datos.
P/ Cifras preliminares.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades.

En el 2004 se alcanzó la meta sexenal de atender a 5 millones de familias. De estos beneficiarios, poco más de un millón de familias indígenas reciben apoyos alimenticios, educativos y de salud.



FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en la información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social y CONOPORTUNIDADES.

La evaluación del programa oportunidades es alentadora, pero no suficiente ya que demuestra: que el componente educativo, de 1997 a 2003 manifiesta que 64 % más de niños y jóvenes completaran al menos cinco grados escolares y en las zonas urbanas aumentara la proporción de niños y jóvenes con un grado más de escolaridad.

El componente de salud permitió en estos años que en las zonas rurales se redujera en 20 % los días de enfermedad al año en los menores de seis años, y adultos entre 16 y 49 años de edad; en tanto que en las zonas urbanas la disminución fue de 24 % para los niños de 6 a 15 años de edad.

Los niños de hogares beneficiarios del programa que en 2002 tenían menos de seis meses, ahora miden en promedio un centímetro más y pesan en promedio 0.5 kilogramos más que los niños de hogares similares que no participan en el programa. La magnitud del impacto del programa en peso y talla es mayor mientras menor es el niño al momento de recibir los apoyos del mismo.

Se registró un mejor nivel de hierro y vitamina A en el grupo de beneficiarios del programa que reportaron consumir el complemento Nutrisano respecto al grupo de los que no lo consumen.

La prevalencia de anemia en mujeres no embarazadas durante 2004 fue menor en aproximadamente 30 % a la prevalencia en 2002; y en los niños de 24 a 35 meses de edad se observó una mayor concentración de hemoglobina.

El componente nutricional logró que los niños beneficiarios de las zonas rurales con edades de 24 a 71 meses crecieran 0.67 centímetros más, comparado con niños no beneficiarios, entre 1997 y 2003.

La evaluación realizada en el periodo 2005 por el Colegio Mexiquense se orientó a establecer el grado de satisfacción de los beneficiarios con la atención recibida del personal de oportunidades.

I.3.3.1 RESULTADOS DE OPORTUNIDADES

Este programa cumplió con la meta sexenal de cobertura e incremento su alcance territorial, así mismo los porcentajes de beneficiarios que reciben los apoyos del Programa en educación, salud, y alimentación son en la mayoría de los casos superiores al 90% con excepción de los componentes alimentarios. La

incidencia de las bajas injustificadas del patrón fueron reducidas y los gastos de administración se mantuvieron en niveles bajos.³⁷

Durante el periodo de 2002-2006 se definió como básico el mejoramiento en la calidad de sus procesos de operación, reconociendo como ejes centrales de la gestión pública la eficiencia, la honestidad, y la transferencia, también deben de considerarse los lineamientos del buen gobierno establecido por la administración de Vicente Fox (2001-2006) asumidos por Oportunidades.

Las prioridades que tiene Oportunidades son; los problemas nutricionales, el cuidado a la salud y de adquisición de conocimientos fundamentales de la población mas pobre, del cual se parte de un diagnostico donde la complementariedad entre la educación de las personas y su habilidad para mejorar su estado de salud y nutricional y el mecanismo que se trasmite de una generación a otra la pobreza. Oportunidades asume una estrategia indispensable de atención integral a las dimensiones centrales de la pobreza, con incentivo a las personas para aprovechar nuevas oportunidades y con la participación de las mismas en las acciones.³⁸

I.3.3.2 BALANCE Y ANALISIS COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA 1988-2006

En el cuadro que se presenta a continuación se hará mención de las características más notables entre un programa y otro para poder entender por qué a pesar de ser buenos sus objetivos no se ha concretado en acciones efectivas que realmente deriven en impactos eficaces dentro de una política social que reduzca las condiciones de pobreza en el mediano y largo plazo. Considerando que los tres programas de combate a la pobreza implementados en las ultimas cuatro administraciones tienen como único objetivo combatir la pobreza, fomentando las capacidades de las personas y acceso a los servicios básicos.

Creándose así el programa nacional de solidaridad basado en tres criterios fundamentales para combatir la pobreza: a) mejorando la condición de vida de los

³⁷ Ídem pág. 112

³⁸ De la Torre García Rodolfo en “ Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades.” pág. 46

grupos campesinos, e indígenas y colonos b) promover el desarrollo regional para crear las condiciones de un mejor nivel productivo, así mismo mejorando la calidad de vida y c) fomentar la participación de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

El programa de educación, salud y alimentación fue implementado para combatir la pobreza extrema, focalizando la ayuda en las zonas de población que viven en condiciones deplorables. Los componentes en los cuales se basaba Progresá fue el apoyo educativo, la atención básica de salud y el mejorar la alimentación de las familias, en este aspecto entra la focalización, creándose criterios en los cuales se basaron para dar y otorgar la ayuda correspondiente y de alguna manera romper con la visión del Programa Nacional de Solidaridad dejando de ser clientelismo puro y basándose en los criterios de las personas que más lo necesitaran.

El programa Oportunidades a diferencia de sus antecesores es el programa que ha permanecido vigente desde el 2002, incorporando nuevos mecanismos entre los sectores de educación, salud, alimentación y desarrollo social para generar un mayor dinamismo de estos componentes a diferencia de los programas implementados anteriormente. También se puede decir que este programa es considerado hasta el momento el que más ha avanzado en reducir la pobreza, claro que también tiene que verse la situación en la cual se ha implementado este programa, ha recibido un presupuesto mayor para combatir la pobreza.

Una deficiencia que se encuentra en este programa es que no asegura una oferta adecuada de los servicios. La implementación del Progresá y su deficiencia fue que las prioridades del gobierno no fueron la generar empleos ni una política que se dirigiera a invertir en el campo y/o en otros sectores productivos, tampoco dentro de su agenda de gobierno estaba la de generar nuevas y eficaces acciones que pudieran brindar y garantizar una mejor calidad en la educación, salud y alimentación de la población con mayores rezagos.

Cuadro 16 ANALISIS COMPARATIVO DE PRONASOL, PROGRESA Y OPORTUNIDADES

Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) 1988-1994	Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA) 1994-2000	Programa Oportunidades Contigo 2000-2006
<p>I Pronasol tuvo una Evigencia de 1988-1994 6 años operando.</p> <p>1 Se conceptualizo como un instrumento renovador capaz de corregir las desviaciones del viejo Estado post-revolucionario el cual era caracterizado por su perfil burocrático, paternalista, centralizado y corporativo.</p> <p>2 El Pronasol se comprometió a combatir la pobreza de acuerdo a tres objetivos: a) mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos, b) promover el desarrollo regional c) promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales</p> <p>3 Para rescatar a la gente de la pobreza, se deberían de cubrir los rezagos en materia de bienestar, generación de infraestructura para potenciar la economía de las regiones mas atrasadas</p> <p>4 El ultimo paso consistirá en la creación de empleos productivos e ingresos fijos en las comunidades</p> <p>5 Para abatir la pobreza solidaridad se basaba en el mejoramiento productivo de los niveles de vida: reducción del desempleo, el aumento de los ingresos familiares, un mayor acceso a los servicios sociales e infraestructura urbana.</p> <p>6 La cooperación de los gobiernos estatales, la capacidad de los ayuntamientos y la participación social en sus formas de organización y colaboración.</p> <p>7 Programa clientelista</p>	<p>El Progresas entro en operación en 1997 y termino en 2002 5 años</p> <p>1 Impulsa las capacidades básicas de los individuos, para evitar el círculo vicioso de la pobreza.</p> <p>2 Parte de que las capacidades básicas de los individuos son el punto básico que debe armonizar la productividad y la remuneración de las actividades económicas con el derecho de una vida digna, conjuntado con justicia social y equidad.</p> <p>3 La meta consistió en establecer un círculo de atención y apoyo en salud, nutrición y educación que comprende desde la fase de gestación del niño hasta la conclusión de sus estudios secundarios.</p> <p>4 Progresas asume que necesita de la corresponsabilidad de las familias para el cambio de sus condiciones de vida.</p> <p>5 Establece que la mujer es el punto focal de la relación entre la familia y el programa.</p> <p>6 El universo de atención de Progresas fue a los menores de 18 años</p>	<p>El programa Oportunidades esta implementado a partir del año 2002 hasta la fecha</p> <p>1 Busca el desarrollo humano de su población destinada</p> <p>2 Asegura que exista una oferta adecuada en educación, salud y alimentación</p> <p>3 Manifiesta las necesidades de si familia según su ciclo de vida</p> <p>4 Este programa manifiesta un enfoque de genero "la mujer"</p> <p>5 Los recursos que ofrece Oportunidades son una corresponsabilidad entre los beneficiarios y las instituciones encargadas</p> <p>6 Considera que la salud y la educación son las bases esenciales para quebrar la reproducción de la pobreza</p> <p>7 Reconoce que la familia es el punto de arranque para combatir la pobreza y no individualmente como se había manejado en los programas anteriores</p> <p>8 El apoyo de oportunidades empieza desde la gestación brindando el apoyo a las madres que lo requieran</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los programas de combate a la pobreza: Pronasol, Progresá y Oportunidades.

Dadas las características mencionadas de los programas se afirma el hecho de que cuantitativamente han logrado llegar a los objetivos que las mismas administraciones proponían. Cualitativamente no se han logrado avances importantes, dada la magnitud de los programas y con base a sus características y el presupuesto ejercido administrativamente limitan los resultados que se pudieran obtener.

Así mismo se dice que una cosa es planear los programas para combatir la pobreza, y otra distinta es cuando se instrumentan en los hogares y familias donde surgen problemas de operación, ya que muy difícilmente se le puede dar seguimiento puntual en términos de los impactos reales que podrían tener los apoyos y beneficios sociales para los que fueron creados. La transparencia y la rendición de cuentas es otra limitante desde el punto de vista de los beneficiarios, los cuales pocas veces pueden ejercer su derecho de exigir que las acciones se realicen como se tiene programado.

CONCLUSIONES

En la práctica el cumplimiento de los preceptos constitucionales es limitado ya que los diferentes gobiernos han cumplido parcialmente lo establecido en la constitución obteniendo avances diferenciados a lo largo del tiempo, pero no suficientes para combatir o contrarrestar la pobreza, la desigualdad y/o marginación que se vive en México principalmente a partir de la década de los ochenta.

Una economía que no genera riqueza, no desaparece, pero genera que se den procesos de descomposición social como por ejemplo; marchas para obtener mejores sueldos, paros laborales para ser escuchadas las peticiones de los trabajadores, trayendo esto consigo violencia, corrupción, despidos, inestabilidad etc. Creándose un círculo vicioso generador de una cada vez mayor desigualdad, ampliándose la brecha entre los que tienen un ingreso.

En perspectiva histórica en el último cuarto de siglo, la política social ha transitado por distintos programas de combate a la pobreza y/o en mejor de los casos de detener o disminuir la marginación la pobreza y desigualdad en nuestro país.

El programa de política social implementado por Carlos Salinas de Gortari pretendió establecer una estrategia que le diera una salida al deterioro social histórico agudizado por la crisis de los años ochenta.

1 El programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), como parte de la estrategia de combate a la pobreza, desde mi punto de vista sienta las bases de la Política Social mexicana a nivel federal instrumentada a finales del siglo XX.

El Pronasol cumplió con sus principales cometidos al promover mejoras graduales en las condiciones de pobreza de modo que los individuos familias y comunidades beneficiadas pudieran integrarse plenamente a todos los beneficios del desarrollo: servicios sociales, infraestructura urbana, empleos productivos e ingresos fijos y suficientes. Aunque podemos percatarnos que en la practica la intervención del Pronasol difícilmente pudo haber logrado

cambios sustanciales y duraderos en el mejoramiento de la condición de vida de sus beneficiarios. El Pronasol fue considerado políticamente clientelista.

Así mismo este programa se basó en la promoción de la organización social a través de los comités de solidaridad, respondiendo así a las demandas históricas en materia de servicios y atención de los grupos y organizaciones.

Teóricamente el Pronasol demostraba que la estructura que tenía, era para descentralizar y poder brindarle a toda la población que lo necesitara, la ayuda proporcionada por este programa. Podemos decir que una de las fallas que tuvo este programa fue la exclusión de los gobiernos municipales, ya que estos debieron ser los encargados de recibir y organizar las demandas comunitarias, ya que quien mejor que estos para determinar quien en el área eran las personas que carecen de las necesidades básicas, para poder recibir la ayuda correspondiente que el gobierno ofrece. El Pronasol se basaba en una toma de decisiones centralizada desde el nivel federal.

- 2 Por su parte, el programa de Educación, Salud y Alimentación, (PROGRESA) fue el segundo programa implementado por la Administración Pública Federal durante la administración de Ernesto Zedillo, el cual no le dio continuidad a su antecesor, pues se caracterizó por una administración con base en una política social focalizada a diferencia del Pronasol que estaba sustentado en la organización social con bases comunitarias.

La creación del Progresas fue para disminuir la vulnerabilidad de los mas pobres, trató de cortar la reproducción intergeneracional de la pobreza. teniendo como base la complementariedad entre nutrición, salud y educación ya que esta manifiesta las causas y el efecto de la pobreza extrema.

Las mejoras en el nivel básico de bienestar se deben de consolidar en el tiempo y para poder conseguir la superación permanente de la pobreza, Progresas trato de aumentar las capacidades de los individuos pobres, mejorando sus condiciones de salud y así poder mejorar su acceso al mercado

laboral, trayendo como beneficio un ingreso y así mejorar la calidad de vida, cerrando el círculo vicioso de la pobreza.

Una desventaja del Progresá fue su enfoque ya que este se fijaba en los resultados cuantitativos y no en la calidad que estos presentaban en especial el caso de la educación, ya que se ve un incremento mayor en la matrícula de inscripción pero no así en la calidad de ésta. Se puede decir que este mayor incremento se debe a que mediante el programa de becas recibían ayuda económica un importante número de estudiantes inscritos en el sistema educativo nacional.

Otra deficiencia que presentó este programa es que aunque se capacitara a las personas con una educación y una salud buena, hay que tener presente que los beneficiarios se encuentran principalmente en zonas agrícolas y/o periferias, determinando desde su inicio la deficiencia de este ya que no hay trabajo, provocando que estos busquen otras oportunidades de empleo (migración) en las grandes ciudades y fuera del país para trabajar.

- 3 Finalmente, del programa Oportunidades podemos resaltar que un punto clave fue la continuación del programa Progresá ya que solo cambió de nombre a Oportunidades en el 2002, y a diferencia de sus antecesores este programa ha logrado permanecer vigente hasta la actualidad, aunque en el 2002 tuvo una reestructuración gradual, promoviendo cambios para que estos pudieran proporcionar soluciones eficaces contra la pobreza procurando sacar a las personas que se encontraban en pobreza y darle a los pobres extremos las herramientas necesarias para salir de su “pobreza extrema”.

El Programa Oportunidades apoya a las familias que se encuentran en condición de pobreza extrema, para potencializar sus capacidades y sus alternativas, para mejorar sus niveles de bienestar.

Este se ha posicionado como un programa de vanguardia en desarrollo de capacidades humanas, obteniendo el reconocimiento de instituciones internacionales; como son Banco Mundial, la Organización para la Cooperación

y el Desarrollo Económico, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina, etc. Así mismo reconocen que México ha tenido grandes avances principalmente las relacionadas con el acceso a los servicios básicos, por otro lado es menos eficiente en el ingreso de los mas pobres.

En esta administración se duplicó la población beneficiada del Programa Oportunidades al pasar de 2.5 millones de familias en 2000 a 5 millones de familias en el 2006. La cobertura de localidades de alta y muy alta marginación se incrementó de 47 597 en el año 2000 a 62 208 en julio de 2006.

De las 5 millones de familias atendidas en 2006, el 68.8 % se ubican en zonas rurales, 14 % en zonas urbanas y 17.2 % en zonas semiurbanas, en 2 435 municipios. La meta sexenal de dar cobertura a 5 millones de familias se alcanzó desde 2004. Demostrando un avance en cuanto a la alimentación.

Entre los diferentes programas gubernamentales se debe de lograr una plena implementación, en los diferentes sectores la calidad de los servicios es un tema central. La política social esta bien definida para todas las personas que viven en pobreza extrema, aunque la política del crecimiento del ingreso, aunque en la agenda esta pendiente a todas las familias y/o individuos que son considerados pobres moderados, (auto empleados, empresas informales, etc.)

Debido a que la mayor parte de los individuos que viven en pobreza extrema y moderada están fuera del sistema de protección social formal, trayendo como resultados desempleo, la falta de cuidados en la salud e ingresos precarios en la vejez.

En el desarrollo del periodo estudiado y en la actualidad el número de familias pobres y la pobreza en México sigue aumentando debido principalmente a que el modelo económico adoptado en nuestro país en la década de los ochenta, la falta de una reforma estructural y la dependencia de los recursos del Estado para enfrentar los problemas sociales son la base de las condiciones actuales que se vive en el país.

Se concluye que la Política Social mexicana ha pasado por un proceso histórico de integración muy lento como se pudo analizar a lo largo del presente trabajo.

Se confirma en la presente investigación que las herramientas con las cuales cuenta la política social para erradicar y combatir la desigualdad, la marginación y la pobreza son precarias debido a que en la actualidad somos mas de la mitad de la población la que presenta una de las características mencionadas, demostrando que los programas implementados han demostrado que no están siendo bien instrumentados, o sus características para evitar la pobreza, la desigualdad y la marginación no están bien definidas y si a esto le sumamos que son focalizados, no hay una continuidad entre los programas y el ingreso es insuficiente, se deberían tomar medidas para que se evite este problema y pueda tener una política social eficaz en el mediano o largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Abelardo Mariña Flores. "El Empleo En El Primer Año Del Gobierno foxista" en; El Primer Año Del Gobierno Foxista, Comp. Por Ana Alicia Solís De Alba, Enrique García Márquez y Máx. Ortega. México, Editorial Itaca, 2002.
- 2.- Albert, Michael "¿Por qué esa menos eficiente el que vence?" en Capitalismo contra Capitalismo, ED. Piados. Argentina Páginas 136-171
- 3.- Alivio A La Pobreza, Análisis Del Programa De Educación, Salud y Alimentación Dentro De La Política Social; CIESAS-SEP, CONACYT-PROGRESA, México, 1998.
- 4.- Arturo Guillen "La Economía Mexicana y El Gobierno De Vicente Fox" En; México en el primer año de gobierno de Vicente Fox, De Raúl Delgado Weis y Otros. México, Universidad Autónoma De Zacatecas- Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- 5.- Ávila José Luis, "La era Neoliberal" Ed. Océano, México 2006.
- 6.- Ayala Espino José "Economía Del Sector Público Mexicano" .Las Ciencias Sociales. Grupo Editorial Esfinge.
- 7.- Ayala Espino, José "Capitulo 1, 2, 3, 4",en Mercado Elección Pública e Instituciones, ED. Miguel Ángel Porrúa
- 8.- Boltvinik, Julio, "Opciones Metodologicas Para Medir La Pobreza En México", en Comercio Exterior, Banco De Comercio Exterior, México Octubre Del 2001.
- 9.- Cabrera Adame Carlos Javier "Cambio Estructural de la Economía Mexicana" Ed. Cambio XXI, Capitulo 2, 2006.
- 10.- Contigo y Programa Oportunidades, Sedesol, 2002
- 11.- Cordera Campos Rolando, Cabrera Adame Carlos Javier "Superación de la Pobreza y Universalización de la Política Social" Ed. Talleres del centro de Información Profesional 2005. Capitulo 2.
- 12.- Cortes, Fernando "El Cálculo de la Pobreza en México a partir de la encuesta De Ingresos y Gastos" en; Comercio Exterior Banco de Comercio Exterior, México Octubre Del 2001.
- 13.- Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994 Presidencia de la República Unidad de la Crónica Presidencial, Ed. Fondo de Cultura Económica, pág. 221.
- 14.- Favela Alejandro, Calvillo Miriam, León Alfonso, Palma Israel, Martínez Pablo "El combate a la Pobreza en el sexenio de Zedillo" Ed. Plaza y Valdés 2003.
- 15.- Gutiérrez Garza Esthela "La crisis Del Estado De Bienestar" México, Siglo XXI.
- 16.- Harrington, Michael. La Cultura De La Pobreza. México. FCE. 1963

- 17.- Hernández Laos, Enrique "Retos Para La Medición De La Pobreza En México"; en Comercio Exterior; Banco De Comercio Exterior, Octubre Del 2001.
- 18.- INEGI "Censo De Población y Vivienda" México 2000
- 19.- INEGI "Encuesta Nacional De Empleo Trimestral" México INEGI 2002.
- 20.- INEGI "Niveles de Bienestar En México" México 2000.
- 21.- La Pobreza en México "Una Evaluación de las Condiciones, las Tendencias y la Estrategia del Gobierno" México-Banco Mundial, 2004, pág.1-19.
- 22.- Lerner, Bertha. América Latina: "Los Debates En Política Social, Desigualdad y Pobreza" México. Miguel Ángel Porrúa 1996.
- 23.- Ley De Ingreso De La Federación
- 24.- Lozada Vázquez Luz María "El Papel de Progresas en la Reproducción de Unidades Domesticas Campesinas" Ed. Impreso en México/Printed en México 2002, pág. 45-81.
- 25.- Maria Elena Cardero "Proteccionismo, Subsidios y Política Económica en los Países del TLC" en; Que Ganamos y Que Perdemos Con El TLC, Comp. Maria Elena Cordero, México, Siglo XXI Editores 1996.
- 26.- Mónica C. Gambrill "El impacto Del Tratado De Libre Comercio Sobre La industria Máquiladora" en el Tratado de Libre Comercio: Entre el Viejo y El Nuevo Orden Comp. C. Gambrill. México, Centro De Investigaciones Sobre Estados Unidos De América, UNAM, 1992.
- 27.- Ordoñez Barba Gerardo Manuel "La Política Social y el Combate a la Pobreza en México" Ed. Juan Pablos, Capitulo 1 y 4, 2002.
- 28.- Plan Nacional De Desarrollo
- 29.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Ed. Secretaria de Programación y Presupuesto pág. 209-256.
- 30.- Presupuesto De Egresos De La Federación
- 31.- Programa de Educación, Salud y Alimentación, Informe Educativo. 4 Tomos 2000.
- 32.- Programa De Educación, Salud y Alimentación, Progresas, Sédesol; 1997
- 33.- Rawls, John; La teoría De La Justicia, FCE, 1998
- 34.- Sartori, Giovanni. "Igualdad en ¿Qué es la democracia?, Tribuna Federal Electoral, IFE. México p.175-192
- 35.- Sen Amartya "La Razón Antes Que La Identidad" en; Ilustración; Letras Libres, Fabricio Vanden Broeck.
- 36.- Sen, Amartya. "Sobre Conceptos y Medidas De Pobreza", en comercio Exterior; Banco De Comercio Exterior, Abril de 1992

- 37.- Shekel, Miguel, "La desigualdad en México: Una perspectiva Internacional". En Superación De La Pobreza, Diálogos Nacionales; BID, 1999.
- 38.- Shekel, Miguel, "La desigualdad en México: Una perspectiva Internacional". En Superación De La Pobreza, Diálogos Nacionales; BID, 1999.
- 39.- Solís de Alba, García Márquez Enrique, Ortega Max "El Ultimo gobierno del PRI, Balance del sexenio Zedillista, Ed. Servicios de Artes Graficas, 2000.
- 40.- Tello Carlos, "Estado y Desarrollo Económico: México 1920-2006," Ed. Grupo Edición, Capitulo 7, 2006.
- 41.- Tener, Bertha. América Latina: "Los Debates En Política Social, Desigualdad y Pobreza" México. Miguel Ángel Porrúa 1996.
- 42.- Warman Arturo, "La Política Social en México 1989-1994" Ed. Fondo de Cultura Económica, Capitulo 7, 1994.

Sitios Web Consultados.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
www.inegi.com.mx

Secretaría de Desarrollo Social
www.sedesol.gob.mx