



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

“ A 20 AÑOS DEL COMBATE A LA POBREZA EN EL ESTADO
DE CHIAPAS: 1989 - 2010.”

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN ECONOMÍA

PRESENTA:

AURA MARIANA ÁVILA HERNÁNDEZ



DIRECTOR DE TESINA:
LIC. MARÍA DE LOS ÁNGELES PALACIOS ESCOBAR

MÉXICO D.F.

2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A Dios.

Porque me ha dado la fuerza para salir adelante, por estar presente en cada paso que doy y por ponerme en mi camino a aquellas personas que fueron mi soporte y compañía durante los cinco años de estudio.

A la UNAM.

Por permitirme ser parte de su comunidad universitaria, por todos los conocimientos y grandes experiencias adquiridas a lo largo de ocho años.

A mi madre Alma Rosa Hernández Romero.

Por darme la vida, por todos sus consejos, sus valores, por su amor, por creer en mí, por la motivación y sobre todo por ser mí ejemplo a seguir. Gracias madre por darme una carrera para mi futuro, todo esto te lo debo a ti nunca podre pagarte este gran esfuerzo que hiciste.

A mis abuelitos.

Aurelio Hernández por quererme y apoyarme siempre, Adela Romero por todo el amor que me diste, por todos tus consejos, por tus regaños, por tu compañía y sobre todo porque gracias a ti soy una persona de bien, esto también te lo debo a ti porque sacrificaste gran parte de tu vida en formarme y educarme, espero que donde te encuentres te sientas muy orgullosa de mi.

A mi familia.

Por todo su apoyo, por su confianza, por creer en mí y sobre todo por el amor que demuestran día a día, a mi tío Héctor por brindarme todos sus conocimientos, por ser un ejemplo de fortaleza, generosidad, humildad, honestidad y de justicia, a mi tío Alberto por el cariño fraternal, por los consejos, por su generosidad, gracias a ambos por ser esa imagen paterna y a todos aquellos que participaron directa o indirectamente en la elaboración de esta tesina.

A la Profesora María de los Ángeles Palacios Escobar.

Por todo el apoyo, por la comprensión, por los consejos, por la paciencia y sobre todo por el tiempo dedicado a la realización de esta tesina. Gracias por permitirme conocer al gran ser humano que eres.

A Eduardo Lozano Rojas.

Por sus regaños, por escucharme, por no dejarme caer ante la adversidad, por estar conmigo siempre, por apoyarme y sobre todo gracias por todo el amor.

A mis amigas:

Que nos apoyamos mutuamente en nuestra formación profesional y que hasta ahora seguimos conservando esa linda amistad: Arlet Díaz de León y Quetzalma Méndez Bello, gracias por las risas, por las alegrías, por los momentos de diversión y sobre todo por apoyarme en todo momento, las quiero mucho.

A mis maestros:

De la facultad de Economía que dedicaron su tiempo a mi formación profesional.

“Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dice nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”.

José María Morelos y Pavón.

“La privación no radica en lo que la gente no posea, sino en aquello que les incapacita para poseer los logros favorables de las personas son las oportunidades económicas, las libertades políticas, condiciones sociales, buena salud y educación que se pongan a su disposición”.

Amartya Sen

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN A 20 AÑOS DEL COMBATE A LA POBREZA EN EL ESTADO DE CHIAPAS	1
CAPITULO 1 MARCO TEÓRICO	5
1.1 Concepto de Pobreza	5
1.2 La Pobreza en México	7
1.3 La Pobreza en Chiapas	11
1.3.1 Índice de Desarrollo Humano	14
1.3.2 Índice de Marginación	15
CAPITULO 2 EL COMBATE A LA POBREZA EN UN CONTEXTO NACIONAL Y ESTATAL	17
2.1 Contexto Internacional	17
2.2 Contexto Nacional	18
2.3 Programas de Combate a la Pobreza	19
2.3.1 El combate a la pobreza durante el periodo 1970-1976	19
2.3.2 La atención a la pobreza durante el periodo 1976-1982	20
2.3.3 Crisis y Restricción del gasto social en el periodo 1982-1988	20
2.3.4 El Programa Nacional de Solidaridad 1988-1994	21
2.3.5 El Programa de Educación, Salud y Alimentación 1994-2000	23
2.3.6 El Programa Oportunidades 2000-2010	25
2.4 El Combate a la Pobreza en Chiapas	29
2.4.1 La atención a la pobreza en el periodo 1988-1994	34
2.4.2 El combate a la pobreza en el periodo 1994-2000	35
2.4.3 La atención a la pobreza en el periodo 2000-2006	37
2.4.4 El combate a la pobreza en el periodo 2006-2010	39
CAPITULO 3 EL GASTO PÚBLICO DESTINADO AL COMBATE A LA POBREZA	42
3.1 Concepto de Gasto Público	42
3.2 Clasificación del Gasto Público en México	42
3.2.1 Dimensión Administrativa	43
3.2.2 Dimensión Económica	45
3.2.3 Dimensión Funcional	46
3.3 Descentralización del Gasto Público en México	47
3.4 Evolución del ramo 33	48
3.5 Los Fondos de Aportaciones	51
3.5.1 Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal	51
3.5.2 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	52
3.5.3 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	52
3.5.4 Fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal	53
3.5.5 Fondo de Aportaciones Múltiples	54
3.5.6 Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	54

3.5.7 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	55
3.6 Procedencia de los Recursos para el Combate a la Pobreza en el estado de Chiapas	55
3.7 Concepto de Gasto Social.....	60
3.8 Recursos para el Combate a la Pobreza por Sexenio	61
3.8.1 Los recursos para la atención a la pobreza del periodo 1988 -1994	61
3.8.2 Los recursos para la atención a la pobreza en el periodo 1994-2000	63
3.8.3 Los recursos para la atención a la pobreza en el periodo 2000-2006	65
3.8.4 Los recursos para la atención a la pobreza en el período 2006-2010	68
CAPITULO 4 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS	72
4.1 La política económica y social implementa durante el periodo 1988-1994	73
4.1.1 Los resultados económicos y sociales del periodo 1988-1994	74
4.1.2 Los resultados económicos y sociales del período 1994-2000	75
4.2 La política económica y social implementada durante el periodo 2000-2006	79
4.2.1 Los resultados económicos y sociales del período 2000-2006	80
4.3 La política económica y social implementada durante el periodo 2006-2010	90
4.3.1 Los resultados económicos y sociales del periodo 2006-2010	92
4.4 Los resultados de la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	103
4.5 Alineación de los programas estatales a los Objetivos del Desarrollo del Milenio	115
CONCLUSIONES	126
RECOMENDACIONES	130
BIBLIOGRAFÍA	131

INTRODUCCIÓN A 20 AÑOS DEL COMBATE A LA POBREZA EN EL ESTADO DE CHIAPAS

Históricamente, el estudio de la pobreza se remonta a principios del siglo XIX, cuando la pobreza de las multitudes se acentuó, principalmente en las sociedades más adentradas en la Revolución Industrial. Filósofos, economistas y politólogos de ese entonces se preguntaban qué era la buena vida y como podían medirla. Los primeros científicos sociales que tematizaron la cuestión de la reproducción masiva de la pobreza se ubican en el área de la economía política; destacaron las aportaciones de Malthus, David Ricardo y Marx. Malthus aseguraba que la pobreza era consecuencia de un crecimiento aritmético de los alimentos y otro geométrico de la población, mientras que Ricardo y Marx sostenían que la posesión de los medios de producción y de subsistencia eran las causas del fenómeno.

Fue Charles Booth¹ el primero en combinar la observación como un intento sistemático de la medición y extensión del problema de la pobreza elaborando un mapa de la pobreza de Londres. Seembohm Rowntree² realizó un estudio para medir la pobreza en York, utilizando como estándar para cuantificar a los requerimientos nutricionales que cada persona necesitaba para desarrollarse a plenitud. Las aportaciones de este autor están relacionadas con la división que hizo entre pobreza primaria y secundaria, así como el establecimiento de una línea de pobreza. Por ello a partir de este momento histórico se establecieron las conceptualizaciones de la pobreza y se desarrollaron diversas metodologías para su medición, así como distintas acciones para su atención.

Definir el concepto de pobreza es algo complicado, debido a que el término, como cualquier otro en las ciencias sociales, es muy relativo por el simple hecho de que cada autor, escuela de pensamiento, paradigma o sociedad lo conceptualiza de manera diferente. Las problemáticas como la pobreza son definidas también por los Organismos Financieros Internacionales como el Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En nuestro país en todo el gran proceso histórico de lucha por la elevación de vida del pueblo de México, particularmente en los últimos cien años, se destacan con evidente claridad sus elementos contradictorios. Por una parte, nadie puede negar que haya habido un mejoramiento de las condiciones de vida a lo largo de estos veinte años, sobre todo si se le identifica con esa medida total de progreso traducido en toneladas o en pesos de bienes y servicios. Nadie puede negar tampoco, sin embargo que esta ampliación de la capacidad productiva total ha tenido que corregirse, a veces violentamente y con grave pérdida de parte del progreso ya ganado, por la falta de satisfacción, en un momento dado, de las necesidades más urgentes y fundamentales de los grandes grupos de población trabajadora.

¹ Charles Booth fue un filántropo e investigador social inglés, realizó un trabajo innovador que documentó la vida de la clase obrera en Londres a finales del siglo XIX, obra que junto a la de Benjamin Seebonhm Rowhntree influyó en la intervención gubernamental contra la pobreza llevada a cabo a inicios del siglo XX.

² Benjamín Seebonhm Rowhntree fue un sociólogo y reformador social inglés, investigó la pobreza en York realizando un estudio sobre las condiciones de vida de los pobres durante el cual, los investigadores visitaron cada clase de trabajo en casa. Los resultados de este estudio fueron publicados en 1901 en su libro llamado "La pobreza un estudio de la vida urbana".

Actualmente se han agudizado los procesos de pobreza y exclusión de los diversos sectores del país toda vez que se mantienen las desigualdades sociales de manera que, un gran número de mexicanos han quedado rezagados de los beneficios creados por el crecimiento económico y el desarrollo social. Por lo que la equidad sigue siendo un tema pendiente dentro de la agenda gubernamental.

Los programas de combate a la pobreza son parte esencial de la política social de nuestro país, esto se debe al alto porcentaje de la población que vive en condiciones precarias. Un programa sistemático y sostenido que es necesario para combatir la pobreza e impulsar la modernización del país. Además enfrentando tal problema se puede atenuar la desigualdad económica y social de la población y, de este modo, construirse una sociedad en la cual, si bien no todos tendrán lo mismo, si tendrán las oportunidades de mejorar su nivel de vida.

Desde los años setenta del siglo pasado el gobierno implementó políticas tendientes a aminorar los niveles de marginación y pobreza, con el objetivo de brindar atención en las áreas rurales, posteriormente en la década de los noventa el referente de pobreza y los fenómenos que le son inherentes adquirieron nuevas dimensiones en política social. Se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), cuyo objetivo era mejorar el nivel de vida de los mexicanos que vivían en extrema pobreza. Sin embargo ante los efectos causados por el neoliberalismo y la globalización, la pobreza se observa como una falta de capacidades y para ser atendida se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que posteriormente se transformó en el programa de combate a la pobreza OPORTUNIDADES.

El tema de la pobreza es primordial para entender el contexto económico del país, porque la pobreza y la marginación no sólo forman parte de la realidad mexicana de los últimos años, sino ha estado presentes en la historia, en la presente investigación se analizarán las estrategias en materia de combate a la pobreza implementadas por el gobierno federal en el estado de Chiapas, con el objetivo de examinar si estas estrategias lograron reducir la pobreza y la marginación en esta región.

Este estudio abarca los años de 1989 - 2010, puesto que a partir de 1990 en México se implementó el primer programa de combate a la pobreza, para darle estabilidad política al país después de la crisis de los ochenta y a su vez controlar el ciclo económico y el orden social del país.

Se eligió al estado de Chiapas como principal fuente para esta investigación, ya que esta región encabeza junto con Oaxaca y Guerrero los primeros lugares en mortalidad infantil, en analfabetismo y también el primer lugar en porcentaje de hogares sin agua potable, sin electricidad o sin pisos.

Chiapas se encuentra sumergido en un atraso de muchos años respecto a las regiones del país que están más desarrolladas, lo es no sólo por su diversidad fisiográfica y de cultura que es fuente inagotable de fuerza y riqueza, sino por la desigualdad social, y por la polarización que encierra y que implica una muy desigual oportunidad de acceso a los satisfactores y a los servicios básicos.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2010 de los 118 municipios que conforman el estado, 15 cuentan con rezago social muy alto, 55 con rezago social alto, 39 con rezago social medio, ocho con rezago social bajo y un municipio con rezago muy bajo. Para 2010 un 32.8% de la población se encontraba en pobreza extrema, mientras que un 45.6 % se ubicaba en pobreza moderada.

Esta desigualdad de oportunidades encierra el círculo vicioso de atraso, miseria, explotación y más pobreza; es desaliento en las jornadas diarias, porque no se constituye en esfuerzo de superación y mejoría. Los chiapanecos día a día se enfrentan a las desiguales condiciones de vida y de trabajo, la presión y los conflictos derivados de la lucha por la tierra, lo que sin lugar a dudas caracterizan el perfil social y político del estado: crecimiento de la población, intereses políticos, aspectos legales, enredos burocráticos y falta de seguridad jurídica en materia agraria.

El crecimiento del estado ha sido predominantemente rural, se ha visto caracterizado por un fuerte dinamismo concentrador en torno a los centros urbanos tradicionalmente rectores de alguna región. Este proceso, fortalecido por las distorsiones sectoriales, se ve acelerado por el proceso continuo de expulsión del campo a la ciudad, fenómeno típico del crecimiento económico contemporáneo.

La condición en la que se encuentra Chiapas es el resultado de una asociación de varios factores: el desequilibrio regional de México, la incapacidad para articular plenamente a nivel nacional el desarrollo económico con el desarrollo social; el crecimiento poblacional frente a un estancamiento del desarrollo económico estatal durante un largo periodo.

Este trabajo de investigación tiene como objetivo exponer las diferentes conceptualizaciones de la pobreza, analizar las diferentes estrategias que el gobierno mexicano y el gobierno de Chiapas han instrumentado para atender la pobreza. Es importante señalar que la presente investigación es una tesina, por esta razón no cuenta con una hipótesis que deba comprobarse.

Los objetivos de esta tesina son los siguientes:

- Revisar cuáles han sido los programas implementados en el Estado de Chiapas para la atención de la pobreza en el periodo 1989-2010.
- Examinar el gasto público destinado al combate a la pobreza a nivel nacional y específicamente en Chiapas.
- Analizar la situación económica y social del estado de Chiapas en el periodo 1989-2010, para conocer la evolución que ha tenido la entidad en los sectores económicos y en la cuestión social.

Así, en el capítulo uno se describirá el marco teórico en donde se plasman algunos de los conceptos de pobreza propuestos por agencias internacionales, investigadores como Amartya Sen, hasta llegar al concepto de pobreza establecido por el CONEVAL, posteriormente se hace una breve descripción de la evolución de la pobreza en México para profundizar con el estado de Chiapas.

En el capítulo dos se analizará el contexto internacional y nacional de la política social, posteriormente se revisarán los planes de desarrollo del periodo 1989-2010 implementados por el gobierno federal y por el gobierno de Chiapas, con el objetivo de comparar los programas sociales y verificar su eficacia en el combate a la pobreza.

En el capítulo tres se analizará el concepto de gasto público y su clasificación, la evolución del ramo 33 y los recursos otorgados a través de los fondos de aportaciones al estado de Chiapas durante el periodo de estudio.

Por último en el capítulo cuatro se analizará la situación económica y social del estado de Chiapas, en esta última parte fue necesario revisar los objetivos y estrategias de los planes de desarrollo estatales, para compararlos con los resultados de los informes de gobierno.

Derivado del análisis realizado a lo largo de los cuatro capítulos se obtuvieron una serie de conclusiones y recomendaciones, que podrán ser útiles para la política pública en materia social.

Chiapas fue la primera provincia española en América Latina en buscar su independencia, declarándola el 26 de septiembre de 1821, ello significó el primer paso para la disolución de la América Central Española. La lealtad del pueblo chiapaneco desde ese momento, al afirmar que no reconocen otro imperio más que el mexicano perdura hasta la fecha, por lo tanto el compromiso de México con la región es enorme.

CAPITULO 1 MARCO TEÓRICO

En este capítulo se revisaran las definiciones de pobreza planteadas por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como las definiciones de investigadores como Amartya Sen y José Ayala Espino, para finalizar con el concepto utilizado por el CONEVAL.

Posteriormente se mencionará la importancia de la pobreza en nuestro país mediante gráficas que permitirán observar la evolución de este fenómeno a lo largo de la historia, por último se presenta la importancia de la pobreza en el estado de Chiapas a través de estadísticas que muestran la situación en la que se encuentra actualmente la entidad.

1.1 Concepto de Pobreza

El criterio habitual con el que se identifica la pobreza es la falta de ingresos. Sin embargo el concepto de pobreza es mucho más complejo, no existe un significado único del término *pobreza*, aunque el elemento común de las definiciones es la identificación de un nivel de vida que no puede ser alcanzado por ciertas personas.

El Banco Mundial define a la pobreza como un fenómeno multidimensional, que incluye incapacidad para satisfacer las necesidades básicas, falta de control sobre los recursos, falta de educación y desarrollo de destrezas, deficiente salud, desnutrición, falta de vivienda, acceso limitado al agua y a los servicios sanitarios, vulnerabilidad a los cambios bruscos, violencia y crimen, falta de libertad política y de expresión.³

De acuerdo con la CEPAL, "La noción de pobreza expresa situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. Estas normas se expresan en términos tanto absolutos como relativos, y son variables en el tiempo y los diferentes espacios nacionales"⁴

El enfoque de la pobreza humana propuesto por el PNUD, se refiere a la privación en cuanto a tener una vida larga y saludable; poder acceder al conocimiento; alcanzar un nivel de vida decente y a acceder a la participación. Este concepto se diferencia de la definición de pobreza de ingreso, que parte de la privación de un solo factor: el ingreso, "ya sea porque se considera que ese es el único empobrecimiento que interesa o que toda privación puede reducirse a un denominador común". De acuerdo con el PNUD, "el concepto de pobreza humana considera que la falta de ingreso suficiente es un factor importante de privación humana, pero no el único", y que por lo tanto no todo empobrecimiento puede reducirse al ingreso. "Si el ingreso no es la suma total de la vida humana, la falta de ingreso no puede ser la suma total de la privación humana"⁵

³ The World Bank Group, "Poverty Trend and Voices of the Poor", 1999, Pág.26-27.

⁴ CEPAL, "Equidad, Desarrollo y Ciudadanía", 2000, Pág. 83.

⁵ PNUD, "Informe sobre Desarrollo Humano", 2000, Pág.17.

Según el Nobel de Economía, Amartya Sen existen dos tipos de pobreza, la pobreza de ingresos y la pobreza debido a la privación de capacidades. Ambas están mutuamente relacionadas, de forma que el ingreso es una generadora de capacidades y las capacidades son una herramienta para erradicar la pobreza de ingresos.⁶

Siguiendo el razonamiento anterior, Sen no define al desarrollo en base al ingreso sino por la capacidad que tienen las personas de transformar el ingreso en aquello que ellas consideran necesario para llevar la vida que quieren llevar. El desarrollo se basa en la libertad justamente porque esta permite a los individuos aumentar las capacidades que les permitan vivir de la forma en que quieran vivir, lo cual es, según Sen, el objetivo de alcanzar un mayor desarrollo.

José Ayala Espino señala que la pobreza es un fenómeno muy complejo que va más allá de la insuficiencia de ingresos, se considera que una persona es pobre cuando se encuentra en una situación precaria en la que carece de capacidades y/o oportunidades de desarrollo, lo que se manifiesta en situaciones de escasos ingresos, insalubridad, desnutrición y vulnerabilidad.⁷

Para el CONEVAL⁸ la pobreza está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social.

La medición de la pobreza en nuestro país se desarrolló tradicional y mayoritariamente desde una perspectiva unidimensional, en la cual se utilizaba al ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población. Desde esta perspectiva, se suele definir un umbral o línea de pobreza que representa el ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes considerados indispensables. Dicho umbral es comparado con el ingreso de los hogares para determinar aquellos que son pobres. Esta aproximación permite identificar a la población que carece de las condiciones necesarias para satisfacer sus necesidades, siempre y cuando se puedan adquirir a través de los mercados de bienes y servicios. Una de las principales limitaciones de esta medición consiste en que el concepto de pobreza comprende diversos componentes o dimensiones, es decir, se trata de un fenómeno de naturaleza multidimensional que no puede ser aprehendido, única y exclusivamente por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado .

A partir de 2008 CONEVAL desarrolla una nueva metodología desde una perspectiva multidimensional, ahora la pobreza se conceptualiza como una serie de carencias definidas en múltiples dominios, como las oportunidades de participación en las decisiones colectivas, los mecanismos de apropiación de recursos o las titularidades de derechos que permiten el acceso al capital físico, humano o social, entre otros. Su naturaleza

⁶ Sen Amartya, "Desarrollo y Libertad", 2000, Pág.114.

⁷ Ayala Espino José, "Economía del Sector Público (Capítulo 25: Gasto social y política de combate a la pobreza), Pág. 608.

⁸ Conforme a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

multidimensional, sin embargo, no requiere tomar en cuenta las situaciones de privación de todos los ámbitos en los que se puede desarrollar la vida de un individuo.⁹

1.2 La Pobreza en México

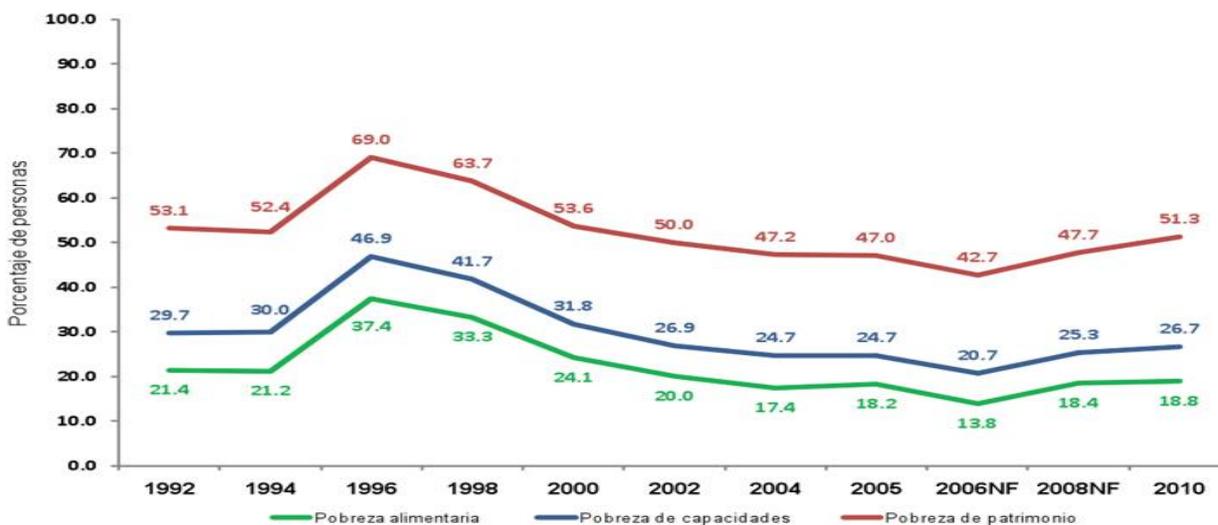
En nuestro país la pobreza es un desafío importante y se encuentra asociada a una gran desigualdad, tiene muchas extensiones, como son las capacidades humanas en especial la situación educativa y de salud, el acceso a la infraestructura, los ingresos, la vulnerabilidad y la inclusión social. Puede concebirse el reconocimiento de estas múltiples dimensiones como una aproximación imperfecta al tratamiento que hace Amartya Sen del bienestar en términos de la libertad (o capacidad) de una persona de elegir su vida. Esto depende de sus capacidades humanas y de su habilidad para convertirlas en “seres y hacer”. Esta habilidad está determinada en gran medida por el contexto económico sobre todo las oportunidades de un trabajo productivo y por el contexto político y social en el que vive la gente. En este sentido, México atraviesa dos transiciones importantes: en la esfera económica experimenta una sólida integración en la economía internacional, mientras que en la política y social vive un proceso de profundización de la democracia. Sin embargo, los dos procesos son complejos y se caracterizan por ser de largo plazo, estas transiciones son aspectos centrales del entorno de las condiciones de vida y las políticas del gobierno.¹⁰

Los gobiernos mexicanos tienen una larga tradición por reducir la pobreza mediante un crecimiento con creación de empleos y la provisión de servicios básicos como de una amplia gama de medidas destinadas a combatir la pobreza.

⁹ CONEVAL, “Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México”, Pág.17.

¹⁰ Banco Mundial “Pobreza en México: Una Evaluación de las Condiciones, Tendencias y Estrategia del Gobierno”, Pág.26.

Gráfica 1 Porcentaje de Personas en Pobreza por Ingresos, 1992-2010.¹¹



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 1992-2010.

En el gráfico 1 puede observarse los resultados de la medición de la pobreza por ingresos, en donde destaca que la pobreza alimentaria disminuyó pasando de 21.4% en 1992 a 18.8% en 2010, por otro lado la pobreza de capacidades tuvo su nivel más alto en 1996 en donde alcanzó un 46.9%, a partir del 2002 comenzó a disminuir hasta llegar a 24.7% en 2005, para 2010 un 26.7% de la población no tenía un ingreso suficiente para adquirir una canasta alimentaria, realizar gastos en salud y educación aún destinando el ingreso total de los hogares solo para estos fines. En el caso de la pobreza de patrimonio se aprecia el nivel más alto en 1996 con un 69 % después de esta año el porcentaje disminuye y mantiene un comportamiento constante en 2004 y 2005, para 2010 el porcentaje aumenta llegando a un 51.3% , como se observó los niveles de pobreza en nuestro país después de la crisis de 1995 se han mantenido prácticamente sin cambios.

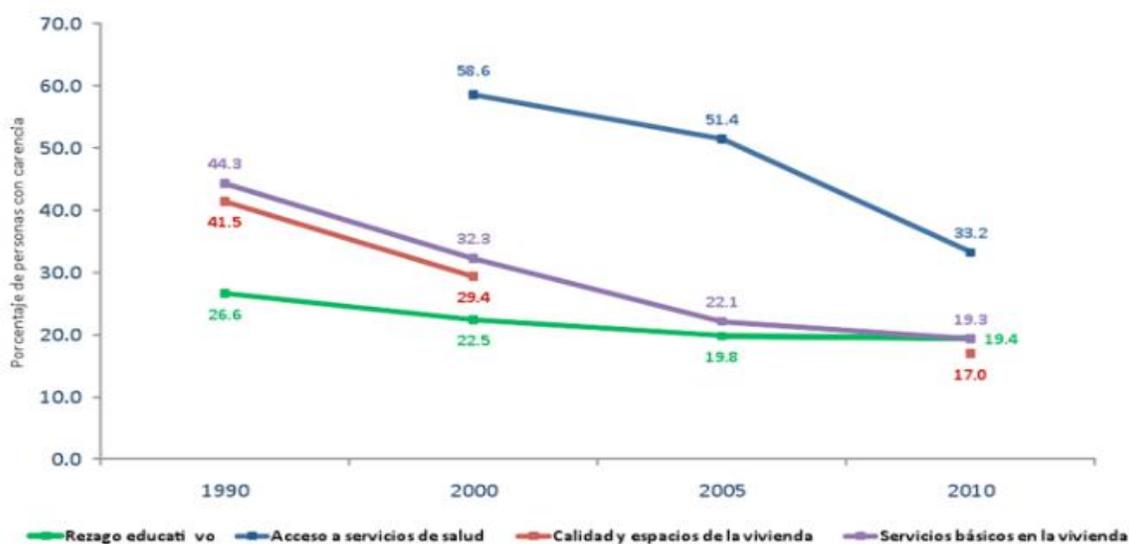
¹¹ Estimaciones realizadas anteriormente para la medición de la pobreza, estas estimaciones cambiaron debido a que la Ley General de Desarrollo Social pide que la medición de la pobreza en el país se lleve a cabo con un enfoque multidimensional. La pobreza por ingresos consiste en comparar los ingresos de las personas con los valores monetarios de diferentes líneas alimentaria, capacidades y patrimonio:

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

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

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

Gráfica 1.1 Porcentaje de Personas en Pobreza por Carencias Sociales, 1990-2010.¹²



Fuente: Estimaciones del Coneval con base en los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, el Censo de Población y Vivienda 2005 y la Muestra de Censo de Población y Vivienda 2010.

El gráfico 1.1 muestra la reducción favorable de la cobertura de servicios básicos como la educación, acceso a la salud, acceso a la seguridad social, calidad de la vivienda y servicios básicos en la vivienda, en el contexto de la crisis económica, se redujo el ingreso real de los hogares en el país especialmente en las áreas urbanas, así mismo se registro un incremento de la población que carece de acceso a la alimentación.

La pobreza para la economía es de suma importancia debido a que el crecimiento económico es uno de los factores que afectan directamente en los niveles de vida de la población. En México, los resultados de los últimos veinte años han sido particularmente desalentadores, debido a que existe una desarticulación de la política económica y la política social, el modelo económico que actualmente se utiliza no está generando los niveles de empleo deseados y por lo tanto existe un entrapamiento de la pobreza derivado de las transferencias que el gobierno le otorga a todas las familias que se viven en pobreza.

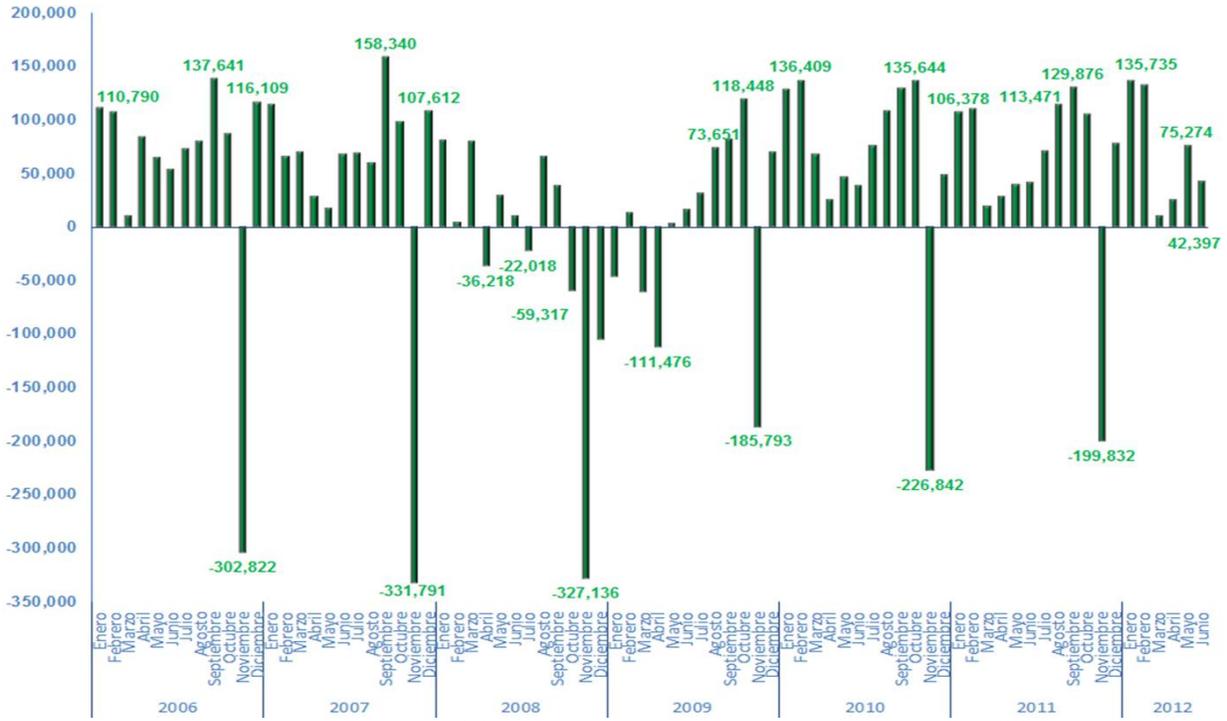
Es muy importante señalar que existe una estrecha relación entre el nivel de ingreso de las personas y su condición laboral, lo cual repercute en la condición de pobreza de los individuos, su capacidad para acumular activos y acceder a bienes y satisfactores que les permitan obtener oportunidades de vida, tales como la educación y la salud.¹³

¹² La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) indica que para medir la pobreza es necesario tomar en cuenta los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

¹³ CONEVAL, "Informe Ejecutivo de Pobreza México", Pág.12.

Gráfica 1.2 Empleos registrados en el IMSS

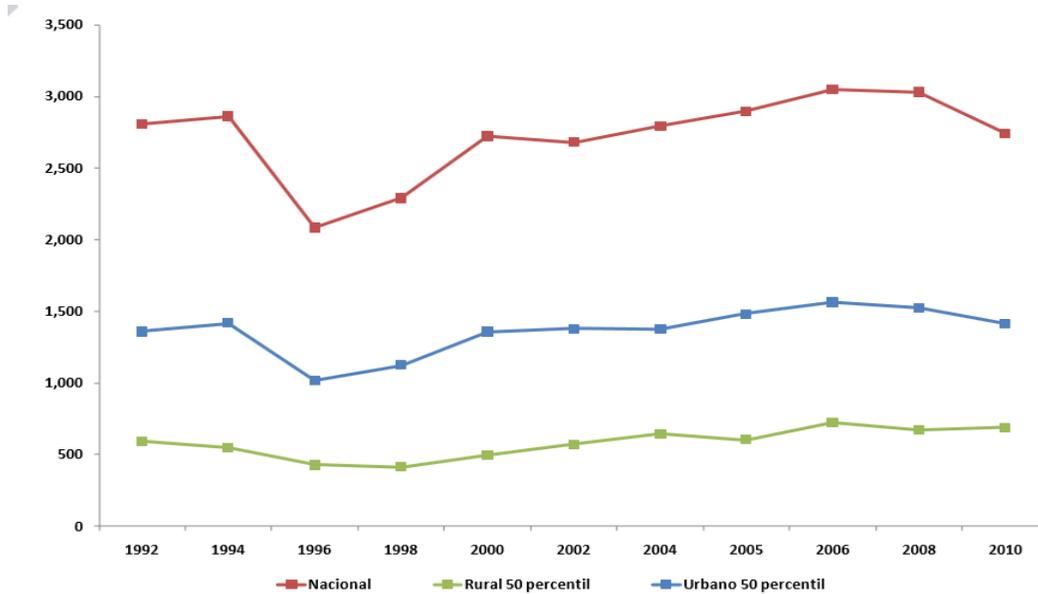
(Enero 2006 Junio 2012)



El gráfico 1.2 muestra el número de trabajadores registrados en el IMSS que se genera año con año, este número es insuficiente para incorporar al casi 1.2 millones de personas que se incorporan al mercado laboral.

Gráfica 1.3 Evolución del Ingreso Neto Total Per Cápita Promedio 1992-2010

(Pesos de Agosto de 2010)



El gráfico 1.3 muestra que en 1992 y 2010 a partir de la Encuesta Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), se observa que el ingreso neto real total per cápita se mantuvo constante, datos que coinciden con el aumento del PIB per cápita promedio anual de sólo 1.2% entre 1990 y 2010. El ingreso no ha avanzado como consecuencia de la crisis económica de 1995, la desaceleración del siglo XXI, así como el aumento de precios de los alimentos desde finales de 2007 y la crisis financiera de 2009, han hecho que el ingreso real per cápita en México no haya crecido en las últimas décadas.

1.3 La Pobreza en Chiapas

Pobreza extrema, marginación, rezago social y menor IDH son los indicadores en los que Chiapas ha ocupado siempre el doloroso primer lugar, Chiapas es una tierra de diversidad y de contrastes, tanto geográficos, sociales, culturales, como económicos. La condición de pobreza e intolerancia ha polarizado la situación social política de la entidad, propiciando confrontaciones y conflictos de carácter político, religioso, por tierras y diferencias culturales, que han generado mayores desventajas y han afectado el tejido social.

Actualmente la entidad cuenta con 4, 796,580 habitantes, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en 2010 Chiapas ocupó el segundo lugar en marginación a nivel nacional, tiene 118 municipios de los cuales 48 tienen muy alta marginación, 39 alta marginación, 29 se ubican en marginación media, uno con baja marginación y uno con muy baja marginación.¹⁴

La historia actual de los pueblos indígenas de Chiapas señala que durante mucho tiempo han vivido relaciones conflictivas con la sociedad nacional, en condiciones de subordinación, pobreza y marginación, hoy en día la situación no ha cambiado, a pesar del aparente desarrollo económico del país.

Cuadro 1.4 Municipios chiapanecos con mayor porcentaje de población en situación de pobreza 2010

Municipio	Porcentaje de población en pobreza
Aldama	97.3
San Juan Cancuc	97.3
Chalchihuitán	96.8
San Andrés Duranzal	96.5
Santiago El Pinar	96.5
Sitalá	96.5

Fuente: CONEVAL, "Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México", 2012.

¹⁴ CONAPO, "Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio", Pág.26-27.

Cuadro 1.5 Medición de la Pobreza 2008 - 2010

Entidad federativa	Pobreza		Pobreza Moderada		Pobreza Extrema	
	Porcentaje		Porcentaje		Porcentaje	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Estados Unidos Mexicanos	44.5	46.2	33.9	35.8	10.6	10.4
Aguascalientes	37.8	38.2	33.7	34.6	4.1	3.6
Baja California	26.4	32.1	23.0	28.9	3.4	3.1
Baja California Sur	21.4	30.9	18.8	26.3	2.7	4.6
Campeche	45.4	50.0	34.7	38.0	10.7	12.0
Coahuila	32.9	27.9	29.8	25.0	3.2	2.9
Colima	27.4	34.7	25.9	32.6	1.5	2.1
Chiapas	77.0	78.4	41.4	45.6	35.6	32.8
Chihuahua	32.4	39.2	25.7	32.6	6.6	6.6
Distrito Federal	28.0	28.7	25.8	26.5	2.1	2.2
Durango	48.7	51.3	37.3	41.2	11.4	10.2
Guanajuato	44.2	48.5	36.3	40.5	7.9	8.1
Guerrero	68.4	67.4	37.0	38.6	31.3	28.8
Hidalgo	55.0	54.8	39.9	42.5	15.1	12.3
Jalisco	36.9	36.9	32.5	32.0	4.5	4.9
México	43.9	42.9	37.0	34.8	6.9	8.1
Michoacán	55.6	54.7	40.4	42.1	15.1	12.7
Morelos	48.9	43.6	41.0	37.4	7.9	6.2
Nayarit	41.8	41.2	35.7	33.6	6.1	7.6
Nuevo León	21.6	21.1	19.0	19.3	2.6	1.9
Oaxaca	61.8	67.2	34.1	40.5	27.7	26.6
Puebla	64.7	61.0	46.4	46.1	18.3	14.9
Querétaro	35.4	41.4	30.1	34.6	5.3	6.9
Quintana Roo	34.0	34.5	27.1	29.8	6.9	4.7
San Luis Potosí	51.2	52.3	36.0	37.6	15.2	14.7
Sinaloa	32.5	36.5	28.0	31.4	4.5	5.1
Sonora	27.3	33.8	22.9	28.6	4.3	5.2
Tabasco	53.8	57.2	40.7	46.2	13.1	11.0
Tamaulipas	34.2	39.4	29.2	33.8	5.0	5.5
Tlaxcala	59.8	60.4	50.9	51.2	8.9	9.2
Veracruz	51.3	58.3	35.3	40.1	16.0	18.1
Yucatán	46.7	47.9	38.5	38.1	8.2	9.8
Zacatecas	50.4	60.2	40.9	49.8	9.5	10.4

Fuente: Estimaciones del CONEVAL, con base en las ENIGH 2008 y 2010.

Entre 2008 y 2010 el porcentaje de la población en pobreza en el país pasó de 44.5% a 46.2% lo que representó un incremento de 48.8 a 52 millones de personas. La población en pobreza extrema se mantuvo en 11.7 millones de personas, las entidades en donde aumentó la pobreza fueron: Veracruz, Guanajuato, Chihuahua, Oaxaca y Baja California, la Pobreza extrema tuvo una mayor reducción en Puebla, Michoacán, Chiapas, Guerrero e Hidalgo. (Véase cuadro 1.5).

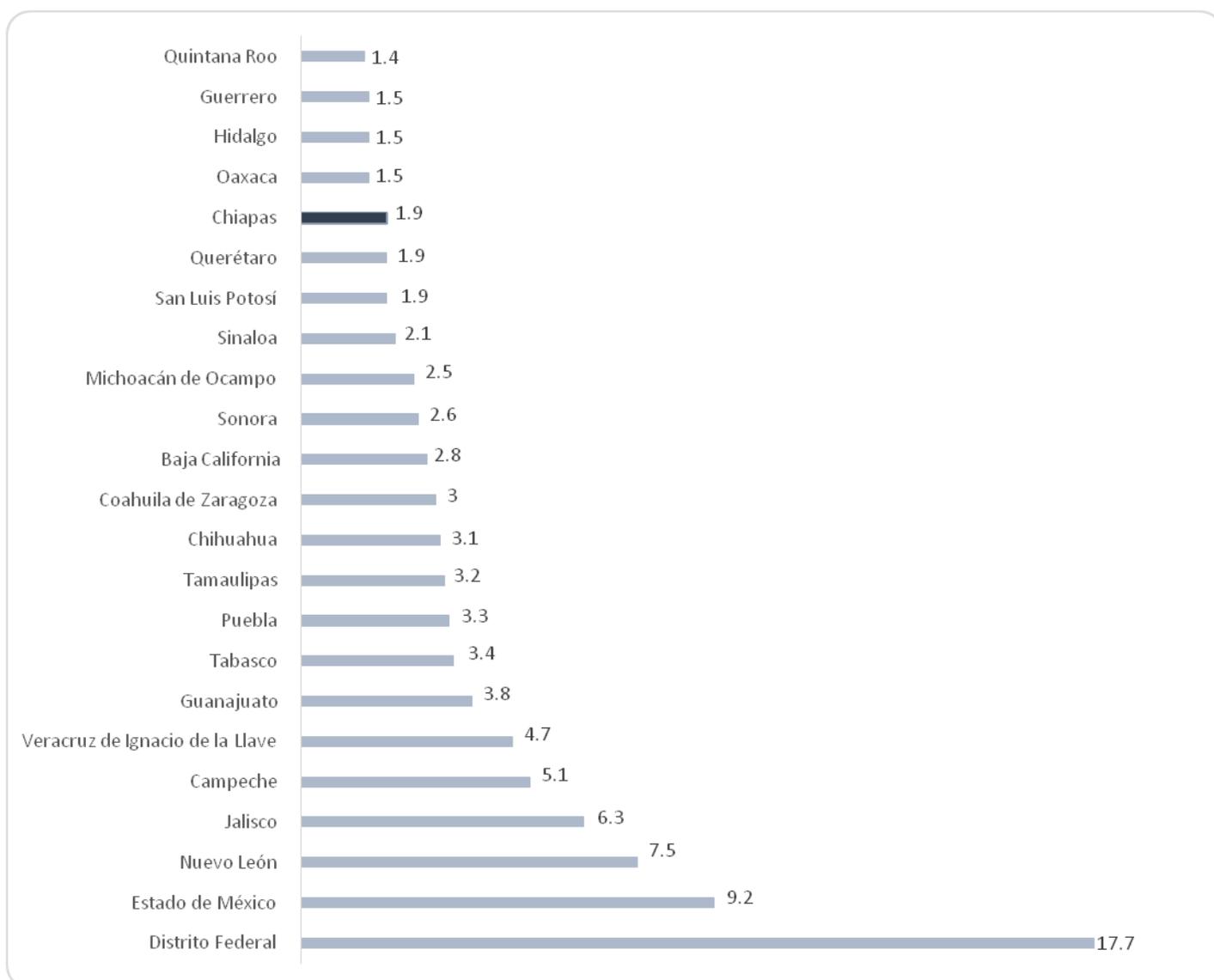
Cuadro 1.6 Principales Sectores Económicos de Chiapas 2009.

Sector de Actividad Económica	Porcentaje de Aportación al PIB Estatal (año 2009)
Actividades Primarias	8.92
Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza	8.92
Actividades Secundarias	25.37
Minería	7.14
Construcción y Electricidad, agua y gas	9.89
Industrias Manufactureras	8.34
Actividades Terciarias	65.71
Comercio, restaurantes y hoteles (Comercio, Servicios de alojamiento temporal y de Preparación de alimentos y bebidas).	17.48
Transportes e Información en medios masivos (Transportes, correos y almacenamiento)	8.39
Servicios financieros e inmobiliarios (Servicios financieros y de seguros, Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles)	17.64
Servicios educativos y médicos (Servicios educativos, Servicios de salud y de asistencia social)	11.98
Actividades del Gobierno	6.77
Resto de los servicios* (Servicios profesionales, científicos y técnicos, Dirección de corporativos y empresas, Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de, Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos, y Otros servicios excepto actividades del Gobierno)	3.45
Total	100

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 2005-2009.

En el cuadro 1.6 se observa que uno de los sectores más productivos en Chiapas es el sector terciario en donde predominan las actividades de servicios financieros e inmobiliarios con un 17.64% de aportación al PIB y comercio, restaurantes y hoteles con el 17.48%, en segundo lugar se encuentran las actividades secundarias como construcción, electricidad, agua y gas con un 9.89% seguida por las industrias manufactureras con un 8.34% de aportación, en último lugar aparecen las actividades relacionadas con el sector primario en donde las actividades como la agricultura, ganadería , aprovechamiento forestal, pesca y caza aportan un 8.92% al PIB estatal.

**Gráfica 1.7 Participación Estatal en el Producto Interno Bruto
(Año 2009)**



Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 2001-2009.

Como se observa en la gráfica 1.7 Chiapas es uno de los estados que menos aporta al PIB Nacional , en 2009 el porcentaje de aportación era de 1.9, cifra que resulta baja en comparación con entidades como el Distrito Federal que aporta un 17.7% y el Estado de México con un 9.2%.

1.3.1 Índice de Desarrollo Humano

Para esta investigación un indicador fundamental es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el objetivo de este indicador es mostrar que los individuos disponen de una serie de capacidades y oportunidades básicas como gozar de una vida larga y saludable, adquirir conocimientos, comunicarse y participar en la vida de las comunidades y disponer de recursos suficientes.¹⁵

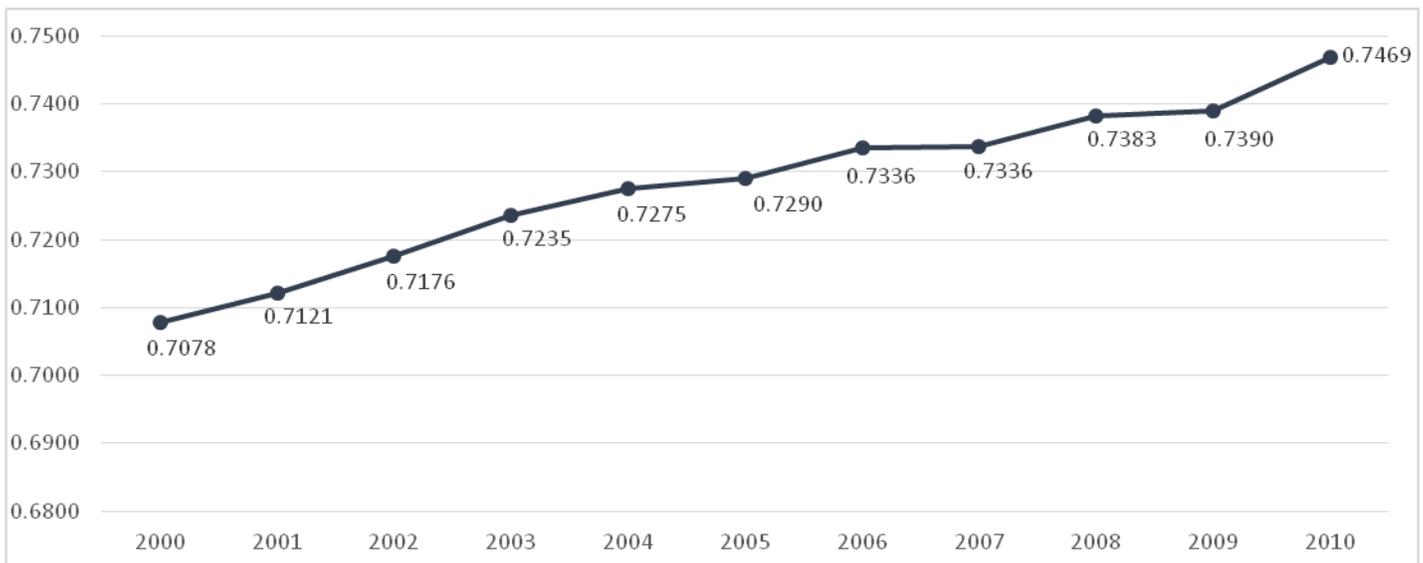
¹⁵ www.conapo.gob.mx

Para la estimación de este índice se utiliza la metodología del PNUD y es el resultado de una media aritmética de los siguientes índices.

- Supervivencia (Esperanza de Vida o Mortalidad Infantil en el caso de municipios)
- Educación (Analfabetismo y Asistencia Escolar)
- Ingreso (PIB Per Cápita ajustado al poder adquisitivo del dólar americano)

La gráfica 1.9 muestra la evolución del IDH en Chiapas como se aprecia a lo largo de 10 años ha mantenido la misma tendencia, a nivel nacional ocupa el lugar 32, siendo esta la entidad con el menor IDH.

Gráfica 1.8 Evolución del Índice De Desarrollo Humano de Chiapas



Fuente: PNUD, "Indicadores municipales de Desarrollo Humano en México".

1.3.2 Índice de Marginación

El Índice de Marginación es una medida de déficit y de intensidad de las privaciones y carencias de la población en dimensiones relativas a las necesidades básicas establecidas como derechos constitucionales.

Este índice es el resultado de una estimación por componentes principales de cuatro dimensiones:

- Educación (analfabetismo y población sin primaria completa)
- Viviendas (ocupantes en viviendas sin agua entubada, sin drenaje ni servicio sanitario, con piso de tierra, sin energía eléctrica y hacinamiento)
- Ingresos (población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos)
- Distribución de la población (población en localidades con menos de 5 mil habitantes).

Cuadro 1.9 Índice de Marginación Nacional 2010

Entidad	Índice de Marginación	Grado de Marginación	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Guerrero	2.53246	Muy alto	1
Chiapas	2.31767	Muy alto	2
Oaxaca	2.14624	Muy alto	3
Veracruz de Ignacio de la Llave	1.07546	Alto	4
Puebla	0.71224	Alto	5
Hidalgo	0.66143	Alto	6
San Luis Potosí	0.56416	Alto	7
Michoacán de Ocampo	0.52584	Alto	8
Tabasco	0.47240	Alto	9
Campeche	0.43357	Alto	10
Yucatán	0.42295	Alto	11
Nayarit	0.12183	Medio	12
Zacatecas	0.10373	Medio	13
Guanajuato	0.06075	Medio	14
Durango	0.05248	Medio	15
Tlaxcala	-0.14984	Medio	16
Sinaloa	-0.26018	Medio	17
Querétaro	-0.26398	Medio	18
Morelos	-0.27213	Medio	19
Quintana Roo	-0.41774	Medio	20
Chihuahua	-0.51977	Bajo	21
México	-0.55372	Bajo	22
Baja California Sur	-0.68129	Bajo	23
Sonora	-0.70347	Bajo	24
Tamaulipas	-0.72144	Bajo	25
Colima	-0.77858	Bajo	26
Jalisco	-0.82456	Bajo	27
Aguascalientes	-0.91086	Bajo	28
Coahuila de Zaragoza	-1.14000	Muy bajo	29
Baja California	-1.14015	Muy bajo	30
Nuevo León	-1.38323	Muy bajo	31
Distrito Federal	-1.48228	Muy bajo	32

Fuente: CONAPO, "Índice de Marginación por entidad federativa y municipio 2010"

El cuadro 1.10 muestra el Índice de Marginación nacional, Guerrero es la entidad que ocupa el primer lugar con un índice de 2.53, seguido por el estado de Chiapas con un índice de 2.31 y en tercer lugar se encuentra Oaxaca con un índice de 2.14, las privaciones de estas tres entidades son elevadas y las padecen grandes proporciones de la población.

CAPITULO 2 EL COMBATE A LA POBREZA EN UN CONTEXTO NACIONAL Y ESTATAL

En este capítulo se analizarán todas las acciones implementadas por el gobierno federal y estatal para combatir la pobreza en el estado de Chiapas, se revisarán los Planes Nacionales de Desarrollo del periodo 1989 – 2010 para comparar las estrategias aplicadas por ambos gobiernos y comprobar si han sido eficientes para la eliminación de la pobreza, de acuerdo a los diversos indicadores Chiapas no ha mejorado su condición, continua con un IDH bajo y sigue situándose en los primeros lugares a nivel nacional en marginación y pobreza.

Primero se abordará el debate en el contexto internacional por parte de intelectuales y organismos internacionales sobre la política económica y social implementada en América Latina, posteriormente se encontrará el contexto nacional en donde se analizará la evolución de los programas sociales implementados en nuestro país durante los últimos 20 años, para finalizar con los programas para el combate a la pobreza implementados por el gobierno de Chiapas.

2.1 Contexto Internacional

Desde 1985 surge un debate en América Latina (AL) sobre las políticas que debían de ponerse en práctica para lograr un avance sustantivo en el desarrollo social, el combate a la pobreza y disminuir la desigualdad. El deterioro social y el empobrecimiento que vivía AL como consecuencia de la crisis, cambio de estrategia económica y los ajustes despertaron interés por las políticas para combatir pobreza, disminuir desigualdad y poner en práctica una política social eficaz.

Las políticas sociales que se aplicaron en el modelo de sustitución de importaciones no lograron beneficiar a los grupos pobres, sólo beneficiaron a los sectores medios de la sociedad, a ciertos grupos ocupacionales vinculados con la industrialización, agrupados en corporaciones o sindicatos. Estas nuevas políticas que los gobiernos debían instrumentar eran para contrarrestar los efectos sociales de la década pérdida de 1980-1990 y garantizar resultados sociales positivos en la década de la esperanza 1990-2000.

Los programas de focalización surgen como modelo de estas nuevas políticas sociales que se tornan necesarias en el marco de la estrategia neoliberal, tales programas fueron ideados por agencias internacionales representantes de la estrategia neoliberal, como Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (FMI). Estos programas buscaban responsabilizar a los pobres en el combate a la pobreza, se trataba de comprometerlos de tal manera que pusieran a disposición su trabajo para permitir el funcionamiento de los programas sociales, para la construcción de viviendas, el levantamiento de una nueva carretera y se responsabilizan en programas educativos y de salud.¹⁶

Los programas de focalización se comenzaron a aplicar en varios países de América Latina como: Bolivia, México, Chile, Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua hace aproximadamente unos seis u ocho años y se crearon para compensar los costos que dejó el ajuste del nuevo modelo neoliberal y para detener el deterioro social, el desempleo, la pérdida de ingresos y el empobrecimiento.

¹⁶ Lerner Bertha, “América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza”, Pág.94-95.

Hubo descontento por el surgimiento de estos programas sociales focalizados ya que los latinoamericanos argumentaban que al ser promovidos por instituciones internacionales como FMI y BM, provocarían efectos negativos en la economía de la región, se creía que en lugar de unir comunidades lo que se podrían generar era una división de las mismas, crear distinciones y premios para los sectores más productivos.

Algunos críticos como Gabriel Siri refieren que estos programas focalizados estaban diseñados para aliviar la situación de algunos pobres, no para combatir la pobreza estructural. Estos programas podrían ser el detonante de un proceso profundo de reactivación económica y constituirse en el pilar del desarrollo. Los programas de focalización son una estrategia de sobrevivencia para los pobres o un mecanismo que permitió la creación de empleos temporales.

Mientras que otros como Dennise Dresser destacaron, que a partir de la experiencia de Solidaridad, que fue el programa de focalización que se aplicó en México, éste debía sobrevivir siempre y cuando se fortaleciera como programa de alivio a la pobreza. La realidad es que en la nueva gestión política que inició en 1994 en México, el programa de Solidaridad, concreción y ejemplo de un programa de focalización, se descargó de tintes políticos, de propósitos clientelares y enfatizó su naturaleza social.

Para otros pensadores latinoamericanos era necesario dirigir los programas de focalización de la pobreza a ciertos grupos específicos para obtener mejores resultados. Los programas de focalización acarrear ventajas y desventajas que son independientes de las expectativas que se crearon entorno a ellos. Es importante recalcar que estos programas pueden dar más ventajas que desventajas puesto que tratan de hacer responsables a los pobres para poder combatir la pobreza, dentro de las desventajas destaca el mal uso de los recursos por parte de los encargados de manejar los programas, los desvían a fines particulares, propician la corrupción y los desacreditan como mecanismo para aliviar pobreza y generar confiabilidad y gobernabilidad.

2.2 Contexto Nacional

A partir de la primera mitad del siglo XX en Latinoamérica, y particularmente en México, se fueron resquebrajando las estructuras semi-serviles con los países centrales, así mismo, se conformó un mercado interno para favorecer los incipientes procesos de industrialización que el país requería, esta situación provocó que el país adoptará el Modelo de Sustitución de Importaciones (SI) como estrategia de desarrollo.

Con dicho modelo el estado asumió nuevos roles, entre los que destacan:

- Regulador del desarrollo
- Interventor, planificador y empresario social.

Con estas medidas implementadas el país tuvo altas tasas de crecimiento económico, establecimiento de derechos sociales hacia los trabajadores organizados y en la consolidación de una clase media para sostener la capacidad de demanda de los nuevos bienes manufacturados nacionales. En este momento se comenzó a

gestar un saber particular para interpretar, conocer y nombrar a la pobreza en el ámbito académico, así como para gestionarla en el campo gubernamental.

La pobreza y las diferentes problemáticas sociales fueron definidas por políticos, científicos sociales y los militantes de base del partido político en el poder, dichos actores fungieron como especialistas para determinar las problemáticas sociales y por consiguiente las categorías y conceptos de la pobreza.

Por otro lado en los Estados Unidos comenzaron a promover el mito del crecimiento económico sostenido y la necesidad de crear programas de alivio a la pobreza en el tercer mundo con la finalidad de que estas naciones alcanzarán el “desarrollo”.

La política social nació como una práctica sobre la sociedad ejercida por el estado para establecer las formas de integración social moderna, es decir la política social surgió como una necesidad para darle estabilidad política al país, con el propósito de controlar el ciclo económico y el orden social.

2.3 Programas de Combate a la Pobreza

2.3.1 El combate a la pobreza durante el periodo 1970-1976.

Hasta la primera mitad del siglo XX, la atención de la pobreza en México se daba por la beneficencia pública, por lo tanto no existía programa para combatirla. Las primeras acciones en política social durante el período presidencial de 1970-1976, se enfocaron en combatir la pobreza y se gestaron a partir de la década de los setenta y principalmente de los ochenta. Las políticas que más sobresalieron en ese lapso fueron el PIDER¹⁷ y el Programa Nacional de Solidaridad Social del IMSS.

PIDER: Se dio como un seguimiento a una recomendación hecha por el Banco Mundial y su finalidad era elevar el nivel de vida y la capacidad productiva de la población campesina que se había visto afectada por la crisis agrícola de mediados de los setenta y los desequilibrios generados por la estrategia económica aplicada entre 1940 y 1970.

Programa Nacional de Solidaridad Social del IMSS: Se dio acceso a los grupos más pobres y marginados al servicio de salud, específicamente en las zonas urbanas, para ello, se amplió y construyó la infraestructura física necesaria, además de que hubo un incremento en la cobertura de la seguridad social tanto en el volumen de la población atendida, como en el de los servicios prestados.¹⁸

Ambas políticas tuvieron poco éxito debido a que siguieron las recomendaciones de las agencias de desarrollo en cuanto a las representaciones y conceptualización de la pobreza, al generar infraestructura soslayando la disminución de las desigualdades y por tanto no atendiendo las causas de la pobreza. El gasto social en los dos programas fue inflacionario lo que perjudicó a los grupos más pobres, marginados y excluidos.

¹⁷ Se denomina al Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural como PIDER.

¹⁸ Mendoza Enríquez Hipólito, “El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano”, Pág. 232.

2.3.2 La atención a la pobreza durante el periodo 1976-1982

Durante este período, los grupos pobres, pero particularmente los grupos marginados,¹⁹ recibieron atención especial en programas orientados a incrementar el empleo, capacitar a la población para el trabajo, legalizar las tenencias irregulares de suelo, construir vivienda, dotar de servicios educativos y de salud y promover obras de infraestructura básica.

En esta etapa presidencial el tema de la pobreza adquirió gran relevancia en la agenda del gobierno federal; por lo tanto se dedicaron a buscar a los grupos pobres, es decir localizarlos y ubicarlos regionalmente, esto se dio a través de los diferentes métodos de medición de la pobreza y con el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), este último, fue el primer estudio serio en torno a la pobreza en México.

Las primeras acciones de combate a la pobreza en este periodo se dirigieron al sector rural y a las actividades productivas, a través del Servicio Alimentario Mexicano (SAM), de la continuación del PIDER y con el COPLAMAR que buscaba abordar el problema desde una perspectiva global. El COPLAMAR tenía entre sus funciones principales estudiar el fenómeno de la pobreza y de la marginación para la atención eficiente y eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y grupos marginados.

Este programa conceptualizó la pobreza y la marginación como fenómeno eminentemente rural, considero a la población marginada y pobre como aquella que había quedado al margen de todos los beneficios creados por el crecimiento y el desarrollo económico. Sin embargo el COPLAMAR no opero en la práctica, sino que hasta los últimos tres años debido a su insuficiencia presupuestaria.

Paralelamente a la COPLAMAR existieron otros programas sociales que tuvieron como objetivos principales disminuir los índices de pobreza y marginación existentes en el país, entre los más sobresalientes se puede mencionar al SAM y la continuación del PIDER. El SAM intentó tener autosuficiencia alimentaria de granos básicos (maíz, frijol, arroz y aceites comestibles), subsidiándose el consumo de éstos hacia los campesinos más pobres y a los colonos populares de algunas zonas marginadas de las ciudades. Se implementó una segunda etapa del PIDER, en la cual se trató de arraigar a las personas en sus lugares de origen, además de crear infraestructura en servicios básicos de educación y salud.

2.3.3 Crisis y Restricción del gasto social en el periodo 1982-1988

En 1982-1988 el gobierno federal centró su atención exclusivamente en la reordenación económica del país y en una reforma estructural del mismo, lo cual se manifestó en una reducción de la inflación, protección del empleo, reorientación del aparato productivo, una reducción en el gasto social y la disolución de algunos programas dirigidos al combate a la pobreza como COPLAMAR, el SAM y el PIDER.

Con la crisis económica de 1982-1986 se polarizó aún más la distribución del ingreso, pues se deterioró el salario real de los trabajadores y se presentaron elevados índices de desempleo, lo que a su vez provocó que creciera el número de pobres, marginados y excluidos del país. Por esta razón se dio un nuevo enfoque a la

¹⁹ El concepto de marginación se utilizó para caracterizar a aquellos que habían quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y por tanto, de la riqueza generada. (COPLAMAR 1982).

política social poniendo énfasis en el desarrollo social y replanteándose la acción del estado en tres aspectos: se dio un reconocimiento de la capacidad de los grupos sociales y de las comunidades para organizarse y para generar alternativas productivas, se reconoció que no era con el crecimiento de los aparatos burocráticos como se resolverían las demandas sociales, además de que se desarrollaron nuevas formas de financiamiento del gasto social que no generan inflación.

A finales de los años ochenta, específicamente a partir de 1988 se consolida la corriente liberalizadora de la economía como consecuencia del agotamiento del modelo de desarrollo de SI y con la adopción de las medidas de política económica generadas a partir del Consenso de Washington²⁰ para los países latinoamericanos. El nivel y calidad de vida de la mayoría de los mexicanos disminuyó de manera considerable; se expresó en aspectos como el crecimiento alarmante de los indicadores del desempleo, disminución de los salarios, reducción del poder adquisitivo de las familias y se incrementaron los índices de pobreza, marginación y exclusión en el país.

De acuerdo con los cálculos de Boltvinik en 1981 48.5% de los 68 millones de personas que habitaban en México eran pobres, en el periodo comprendido de 1984 a 1988 se incrementó la cifra de 58.5% a 59% (más de 35 millones de personas), en 1992 66% y después de la crisis de 1995 llegó hasta 75% (alrededor de 68 millones de personas). El número de pobres, marginados y excluidos se hizo más visible al finalizar la década de los ochenta y continuó durante los noventa.

2.3.4 El Programa Nacional de Solidaridad 1988-1994

La problemática de la pobreza y los programas para su combate adquirieron un lugar preponderante en la política social de este sexenio, el programa social que más destaca en la lucha contra este grave problema fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Para este programa las causas de la pobreza estaban relacionadas con la incapacidad del estado para atender un creciente número de habitantes por medio de políticas redistributivas aplicadas tiempo atrás, también recuperó las experiencias positivas de políticas anteriores como el PIDER, COPLAMAR y el SAM.

El PRONASOL conceptualizaba a los pobres, en general como aquellos que no satisfacían sus necesidades básicas, para 1990 sumados los pobres moderados y los pobres extremos estos representaban el 51% (40 millones de personas del total de población mexicana). Este programa ya no consideraba a la pobreza como un fenómeno eminentemente rural, sino también como un problema urbano porque se atendió a los grupos pobres y marginados del campo y a los grupos populares de las ciudades.

²⁰ La expresión Consenso de Washington se refiere al conjunto de recetas de políticas y estrategias de desarrollo defendidas en los años ochenta por las instituciones gemelas de Bretton Woods y por el gobierno de EUA. (Williamson,1990)

Objetivo

Mejorar las condiciones de vida de los grupos en pobreza y particularmente de los grupos en pobreza extrema (campesinos, indígenas y colonos populares) en materia de alimentación, salud, educación y vivienda.

Líneas de Acción

- Solidaridad para el bienestar social.- El mejoramiento inmediato de los niveles de vida.
- Solidaridad para el desarrollo regional.- Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo de regiones específicas.
- Solidaridad para la producción.- Oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos.

Población Objetivo

Pueblos indígenas, campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos que resentían los problemas de las grandes aglomeraciones y se encontraban marginados de los beneficios de éstas.

Recursos otorgados al programa

PRONASOL durante sus primeros cinco años de ejercicio tuvo un presupuesto acumulado de 12 millones de dólares, es decir, un promedio de \$2,400 millones de dólares anuales, entre 1989 y 1994 representó en promedio anual de 51% del PIB.

Solidaridad dependía de la Secretaria de Programación y Presupuesto a parte de esta institución no fue creada ninguna otra estructura administrativa adicional. En 1992 este programa fue transferido a la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), la responsabilidad del presupuesto que sería asignado fue por parte de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP), atribuyó los fondos de la SEDESOL, en una sola partida presupuestal federal (ramo 26), al mismo tiempo SEDESOL, repartía el dinero entre los estados, los cuales aportaban ingresos adicionales en conformidad con los Convenios de Desarrollo Social firmados con la misma secretaría.

Resultados

En comparación con programas similares de otros países en desarrollo, Solidaridad fue mucho más grande y tuvo un alcance mucho mayor, por lo que la evaluación de los impactos reales del programa fueron más difíciles de realizar, al menos en lo que tiene que ver con la relación costo - beneficio.

El programa tuvo un gran efecto en las condiciones de vida de muchos mexicanos a través de los proyectos de infraestructura, como escuelas, clínicas rurales y electrificación. En cuanto a empleos creados por las empresas de Solidaridad, la mayoría fueron temporales, sólo fueron creados 85 mil empleos permanentes en 9, 210 empresas del programa durante tres años, hasta noviembre de 1994.

El PRONASOL también fue criticado por el carácter político del programa en donde, los recursos fueron asignados políticamente a costa de los objetivos antipobreza del programa, donde fue necesario hacer una

evaluación sistemática de su repercusión efectiva en la pobreza, a continuación se señalan las limitaciones más importantes del programa:

- Fueron poco transparentes los criterios de asignación, dado el nivel de generalidad en que se formularon sus objetivos, la complejidad y coordinación limitada del programa en sus numerosas líneas de actuación y finalmente, los mecanismos participativos que se aplicaron en su asignación.
- No se publicó la información desagregada más allá del nivel estatal de las asignaciones realizadas por el PRONASOL. Tampoco se cuenta con información sobre los costos y beneficios de los proyectos individuales financiados por este programa.

Estas limitaciones dificultan una evaluación ex post de los efectos del PRONASOL sobre la pobreza en México, sin embargo es posible estimar su efectividad como programa antipobreza estatal, desde el punto de vista de generación de empleos y de oportunidades para la población pobre, parecería una estrategia viable, pero el impacto de dichas estrategias es muy difícil de cuantificar.

Otro punto débil del PRONASOL fueron las series de implicaciones políticas, ya que uno de los puntos que se señalaban en su forma de operar era que debía generar una mayor transparencia en el manejo de los recursos.

2.3.5 El Programa de Educación, Salud y Alimentación 1994-2000

La política de desarrollo social que asumió el gobierno federal durante esta administración tenía como objetivo propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguraran a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución, elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de los mexicanos y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y exclusión social.

Se buscó propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida como en la cultura, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. Dando impulso al empleo, promoviendo la transferencia de recursos a los individuos que carecen de condiciones básicas para su progreso y adelantando una mejor distribución del ingreso y la reducción de la desigualdad económica entre las personas y las regiones.

El programa diseñado para atender la pobreza consistió en impulsar las capacidades básicas de los individuos, para lo cual se diseñó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), consiente el gobierno federal del círculo vicioso de la pobreza; este programa parte del concepto teórico y práctico de que las capacidades básicas de los individuos son el punto básico que debe armonizar la productividad y remuneración de las actividades económicas con el derecho de una vida digna, conjuntado con justicia social y equidad.

Objetivo

Dar un enfoque integral (alimentación, salud y educación), continuo y de largo alcance que buscaba erradicar las condiciones estructurales que están en la raíz de la pobreza.

Líneas de Acción

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

Población Objetivo

Familias que viven en condiciones de pobreza extrema, independientemente de su composición, estructura familiar y lugar de residencia.

El programa inició dando atención a 400 mil familias, siendo la meta objetivo 2 millones de familias en 12 estados de la República, en un principio Campeche, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato , Hidalgo, Oaxaca , Puebla, Querétaro , San Luis Potosí y Veracruz. La selección de las localidades y de las familias en pobreza extrema se llevó a cabo mediante criterios objetivos y procedimientos rigurosos que aseguraran una misma base de comparabilidad a nivel nacional. Fueron seleccionadas para la ejecución del programa las comunidades en donde existía una alta y muy alta marginación, posteriormente se dio la selección de beneficiarios mediante un procedimiento transparente que asegurara una cobertura equitativa y que evitara la discrecionalidad.²¹

Algunos de los criterios que se tomaron en consideración fueron:

- 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 o más años.
- Viviendas con piso de tierra.
- Viviendas sin agua.
- Viviendas sin drenaje.

²¹ Favela Alejandro, Calvillo Miriam, León Alfonso, Palma Israel, Martínez Pablo, “El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo”, Pág.41.

- Viviendas sin energía eléctrica.
- Promedio de ocupantes por cuarto.
- Población ocupada en el sector primario.

Las familias beneficiarias tendrían derecho a los apoyos del PROGRESA hasta por tres años a partir de su inclusión al programa.

Recursos otorgados al programa

En términos presupuestales el PROGRESA ejerció \$1,350 millones de pesos en 1997, en 1998 \$ 5,668 millones y en 1999 \$ 7, 714 millones, un promedio de \$ 4,910 millones de pesos al año, que equivalen a poco menos de lo que representaba PRONASOL, unos años antes.

Resultados

PROGRESA tuvo poca cuantificación respecto a su población beneficiaria, se puede observar el aumento creciente de beneficiarios: cuando dio inicio el programa, operaba en 456 municipios en 10,769 localidades, atendiendo aproximadamente a 300 mil familias. En el año 2000 el programa se extendió a 5,516 municipios en 53 mil localidades en beneficio de casi 2.6 millones de familias. Por lo tanto tres de cada cuatro familias rurales y semirurales pobres fueron beneficiarias del programa. Estas cifras no ayudan a evaluar la disminución de la pobreza o su impacto en el combate a la pobreza extrema, pero dan una idea de que el mayor número de pobres se encontraban en el campo.

2.3.6 El Programa Oportunidades 2000-2010

El Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) señala que la pobreza en México se había extendido y era la causa del profundo sufrimiento para millones de personas que la padecían, también era motivo de agravio para la sociedad, al poner en claro la existencia de fallas en las formas de convivencia, solidaridad y distribución de oportunidades entre los individuos.

La extensión de la pobreza en el año 2000, de acuerdo a los indicadores era la siguiente:

- 50 % de la población recibía un ingreso inferior a dos salarios mínimos mensuales.
- 47.5 % vivía en condiciones de hacinamiento.
- 27.8% de la población mayor a 15 años de edad no había terminado la primaria.
- 15 % tenía piso de tierra en sus viviendas.
- 12 % no contaba con piso de tierra en sus viviendas.

La pobreza y la extrema pobreza afectaban a millones de mexicanos sobre todo a los habitantes de las zonas rurales, aunque se observó también en zonas urbanas y en localidades en todos los tamaños. La pobreza era

el resultado de la constante marginación o como consecuencias de cambios estructurales que han concentrado la riqueza en unos cuantos, se manifiesta de múltiples maneras que resultan en un alto grado de privación en la satisfacción de necesidades básicas y un marcado sufrimiento de millones de mexicanos de todas las edades.²²

En Oportunidades participan de manera coordinada la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como los gobiernos estatales y municipales.

La metodología utilizada por el gobierno señala los siguientes tres tipos de pobreza:

- **Pobreza Alimentaria:** Población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable.
- **Pobreza de Capacidades:** Población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar.
- **Pobreza Patrimonial:** Población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso per cápita que no le es suficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros del hogar.

La coordinación entre las secretarías y los diferentes órdenes de gobierno es uno de los elementos más innovadores en la administración pública en nuestro país y constituye una de las fortalezas que deben mantenerse y avanzar para garantizar óptimos resultados del programa Oportunidades.

Objetivo

Mejorar las condiciones de educación, salud y nutrición de las familias en pobreza extrema de zonas rurales y urbanas, mediante el otorgamiento de becas educativas, suplementos alimenticios, servicio médico y la entrega de apoyos monetarios.

Líneas de Acción

- Ampliación de las capacidades, en particular de los niños y jóvenes, con el propósito de adquirir, la educación, la salud y los niveles nutricionales adecuados, de manera que tengan posibilidades de participar activa y plenamente en la sociedad.
- Generación de oportunidades, donde las oportunidades de empleo e inversión son indispensables para que las capacidades se traduzcan en mayores niveles de bienestar e ingresos que permitan satisfacer las necesidades de consumo y de ahorro de cada familia.

²² Presidencia de la República, "Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006", Pág.79.

- Proveer protección social para todos, con lo cual permita planear el futuro a ir más allá de las apremiantes necesidades de mañana. Invertir y tomar decisiones de largo plazo; la protección social garantiza que las capacidades y las oportunidades tengan seguridad contra riesgos individuales y colectivos.
- Formación de patrimonio cierto y seguro para fomentar que los adultos y sus familias tengan solvencia, gocen de oportunidades para aplicar sus capacidades y emprendan nuevas actividades, promuevan el progreso de sus hijos y garanticen una vejez digna.

Población Objetivo

Oportunidades atiende a hogares en extrema pobreza de localidades rurales y urbanas. Se entiende por hogar al conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidad o no por un parentesco, y que comparten los gastos de manutención y preparan sus alimentos en la misma cocina.

Recursos otorgados al programa

El financiamiento del programa Oportunidades fue en aumento , ya que entre el año 2000 y 2002 casi se duplicaron los recursos, el programa tuvo la mayor asignación presupuestal que haya tenido el rubro de combate a la pobreza en cualquier programa federal en 2004 con 25 mil millones de pesos y en 2005 con 33 mil millones de pesos, dispuso de financiamiento internacional (el BID apoyó la segunda fase de este programa con financiamiento de mil 200 millones de dólares, destinados a estimular el consumo de servicios de educación, nutrición y salud entre familias de escasos recursos). Para 2010 los recursos autorizados por la H. Cámara de Diputados fueron del orden de 63 millones de pesos (poco más de 5 millones de dólares). Su costo operativo (5 centavos de cada peso invertido, incluido el costo de las transferencias monetarias) le ha ganado el reconocimiento como uno de los programas sociales más eficientes del mundo.

Resultados

El programa dio continuidad al PROGRESA sin mayores cambios en su estrategia sectorial, cierto es que se buscó un nombre diferente para identificarlo, su estructura programática mantiene los subsidios alimentarios a través de Desayunos Escolares, de Abasto Social de Leche y del Programa de Tortilla. Mantiene también algunas líneas de acción productivas del PROGRESA, como el Programa de Empleo Temporal y abre un Programa de Oportunidades Productivas, en la línea de capital y desarrollo humano en que se concibió esta política.

Desde 2002 con Oportunidades se actúa en el medio urbano, ya que se había focalizado en el ámbito rural hasta entonces, en 2003 se diseñan estrategias para los pobres de las zonas metropolitanas de las ciudades

más grandes del país: Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, a partir de este año, se vincularon los programas productivos de empleo y vivienda, en la estrategia para combatir la pobreza.²³

De acuerdo con la evaluación externa “A diez años de intervención del programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007), los resultados del programa son los siguientes:

Educación

- Incrementó la probabilidad de entrar a la secundaria de los niños de zonas rurales de 12 y 14 años en 42% en el caso de los varones y 33 % en de las mujeres (2004).
- La inscripción a secundaria se elevó un 23% en escuelas que cuentan con becarios de Oportunidades (2002). Para 2004 creció en un punto porcentual con respecto a 2002.
- Disminución en la proporción de jóvenes entre 16 y 19 años que abandonan la escuela en zonas urbanas de 23%. (2004).
- Impacto significativo en el logro escolar en el largo plazo (diez años) tanto en hombres como en mujeres (0.85 grados escolares para las mujeres y 0.65 para los hombres).(2010)

El aprovechamiento en matemáticas de los becarios de Oportunidades creció en 10 puntos porcentuales, de 1998 a 2003.²⁴

Salud

- Las familias de Oportunidades incrementaron sus consultas preventivas y curativas hasta en 35 % en las zonas rurales, (2004).
- Hubo una reducción en la mortalidad materna e infantil de 11% y 2 % respectivamente a nivel nacional. (2003).
- Más del 90% de los niños residentes de las zonas urbanas que ingirieron los complementos alimenticios, tienen consumos adecuados de hierro, zinc y vitaminas A y C, (2006).

Ingresos y Gastos

El Programa Oportunidades tuvo efectos positivos sobre la inserción laboral en la medida en que incrementa la educación y salud de los beneficiarios, ya que en general, individuos con mayor educación tiene mayor probabilidad de empleo y mayores salarios.

²³Rodríguez Peñaloza Martín, Manzanares Rodríguez Eduardo, “El Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES: Contigo es posible “Política Económica vs Política Social”, Pág.167

²⁴ Secretaría de Desarrollo Social “Oportunidades, Un Programa de Resultados”, Pág.36.

- El apoyo energético instituido en 2007, fomentó un mayor consumo de gas y electricidad, lo cual fue positivo, si se considera que hay zonas rurales del país donde más del 80% de los hogares usa leña como combustible, con sus consecuencias ambientales y de salud.

A trece años de su creación, Oportunidades ha provocado un cambio importante en la vida de la población que atiende, los impactos positivos en la educación, salud y nutrición de las familias más pobres han tenido un amplio reconocimiento.

Organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia han calificado a Oportunidades como una práctica exitosa de política social y modelo a seguir por otros países en sus esfuerzos para combatir la pobreza.

Las estadísticas señalan impactos positivos del programa Oportunidades en los diferentes ámbitos que atiende, lo cierto es que aún existen áreas de oportunidad para abocarse a la población residente en localidades pequeñas, la cual no recibe atención de los programas sociales.

Los programas de desarrollo social de acuerdo con el CONEVAL deberán ser un complemento de las de políticas más integrales y profundas, los cuales incrementen el crecimiento económico y el ingreso real en el país.²⁵

2.4 El Combate a la Pobreza en Chiapas

Chiapas, con respecto de las 32 entidades se ubica dentro de las entidades con mayor pobreza en el país, en cuanto a los componentes del Índice de Marginación de acuerdo con las estimaciones de CONAPO para el año 2010, Guerrero, Chiapas y Oaxaca son las entidades con un grado de marginación muy alto, en estas regiones vive el 10.7% de la población nacional.

A continuación se muestran nueve mapas divididos por regiones, en donde se puede identificar el grado de marginación en el que se encuentran los 118 municipios que conforman el estado, en 2010 los municipios chiapanecos que tenían un grado de marginación muy alto son:

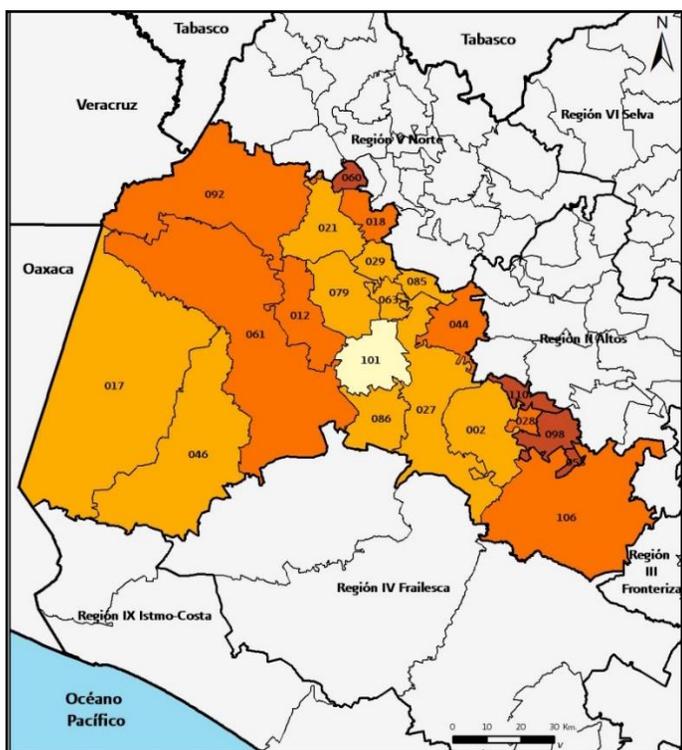
Municipio	Índice de Marginación	Lugar que ocupa en el contexto estatal
Sitalá	3.122	1
Chalchihuitán	2.738	2
Pantelhó	2.130	3
Chilón	2.089	4
Amatengo del Valle	2.057	5

Fuente: CONAPO, "Índice de Marginación por entidad federativa y municipio, 2010.

Los municipios que presentan los primeros lugares en marginación, el mayor porcentaje de población en situación de pobreza y el mayor porcentaje de población en situación de pobreza extrema son Sitalá y Chalchihuitán.

²⁵ Elizabeth Velasco C. (Oportunidades resultó insuficiente para ayudar a afectados por la crisis), 2012, La Jornada, pág. 37.

Grado de Marginación 2010: Región I Centro

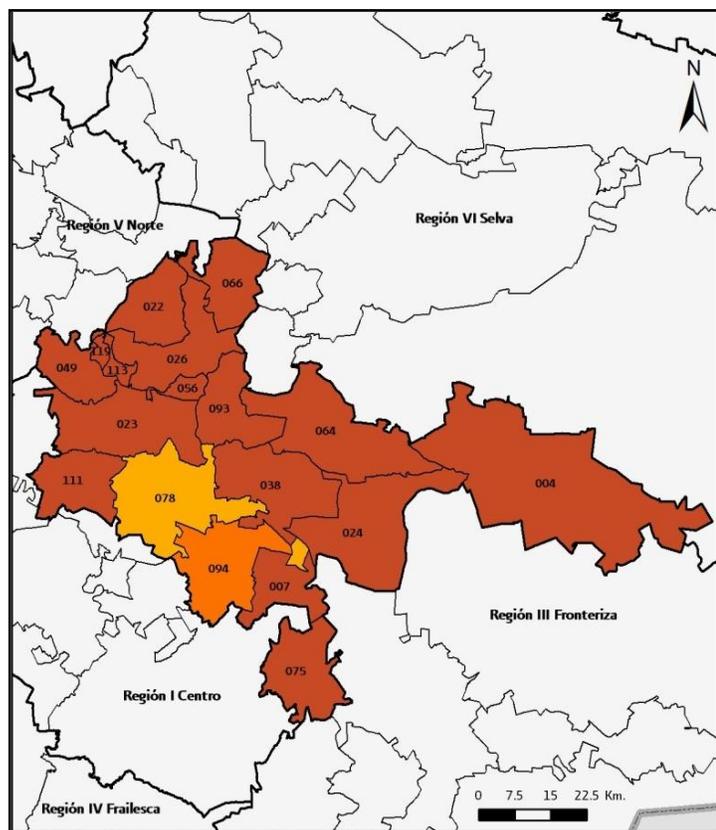


Simbología	
Grado de Marginación	N° de Municipios
Muy Alto	4
Alto	7
Medio	10
Bajo	0
Muy Bajo	1

Municipios			
Número	Nombre	Número	Nombre
2	Alcala	60	Ocoatepec
12	Berriozábal	61	Ocozacoautla de Espinoza
17	Cintalapa	63	Osumacinta
18	Copainalá	79	San Fernando
27	Chiapa de Corzo	85	Soyaló
28	Chiapilla	86	Suchiapa
29	Chicoasén	92	Tecpatán
44	Ixtapa	98	Totolapa
46	Jiquipilas	101	Tuxtla Gutiérrez
58	Nicolás Ruiz	106	Venustiano Carranza
110	San Lucas		

Fuente: CONAPO, "Índice de Marginación por municipio", 2010.

Grado de Marginación 2010: Región II Altos

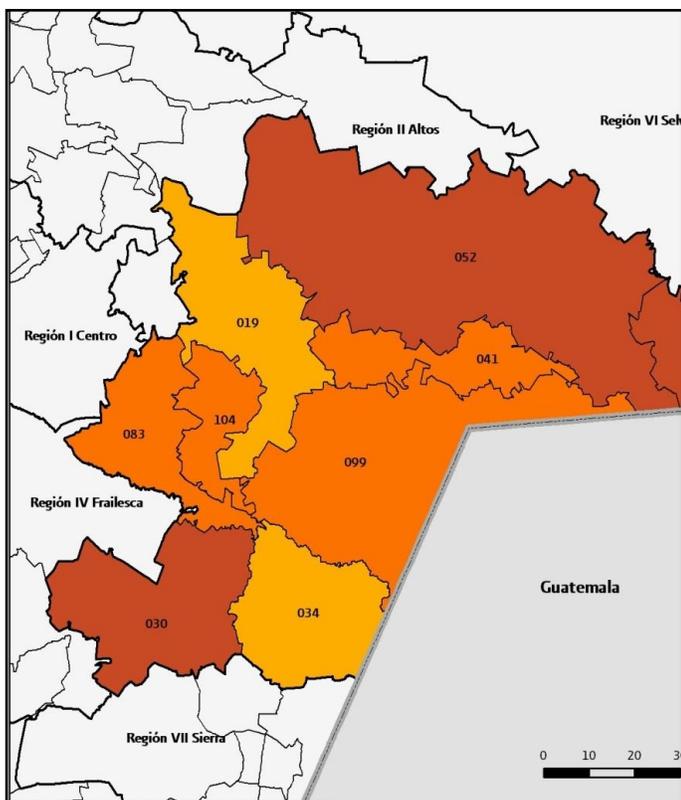


Simbología	
Grado de Marginación	N° de Municipios
Muy Alto	16
Alto	1
Medio	1
Bajo	0
Muy Bajo	0

Municipios			
Número	Nombre	Número	Nombre
4	Altamirano	64	Oxchuc
7	Amatenango del Valle	66	Pantelhó
22	Chalchihuitán	75	Las Rosas
23	Chamula	78	San Cristóbal de las Casas
24	Chanal	93	Tenejapa
26	Chenalhó	94	Teopisca
38	Huixtán	111	Zinacantán
49	Larráinzar	113	Aldama
56	Mitontic	119	Santiago el Pinar

Fuente: CONAPO, "Índice de Marginación por municipio", 2010.

Grado de Marginación 2010: Región III Fronteriza

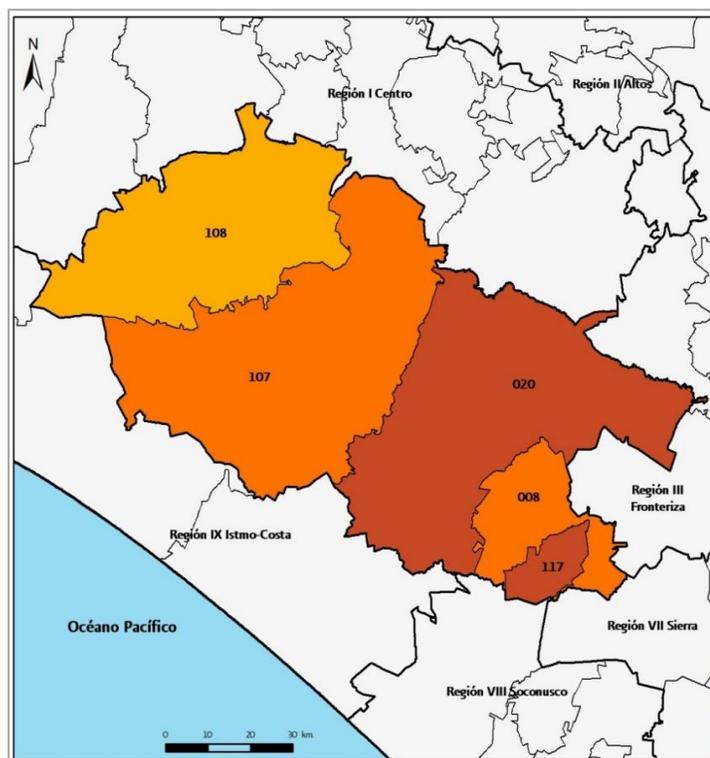


Simbología		
Grado de Marginación	N° de Municipios	
	Muy Alto	4
	Alto	7
	Medio	10
	Bajo	0
	Muy Bajo	1

Municipios	
Número	Nombre
19	Comitan de Domínguez
30	Chicomosuelo
34	Frontera de Comalapa
41	La Independencia
52	Las Margaritas
83	Socoltenango
99	La Trinitaria
104	Tzimol
115	Maravilla Tenejapa

Fuente: CONAPO, "Índice de Marginación por municipio", 2010.

Grado de Marginación 2010: Región IV Frailesca

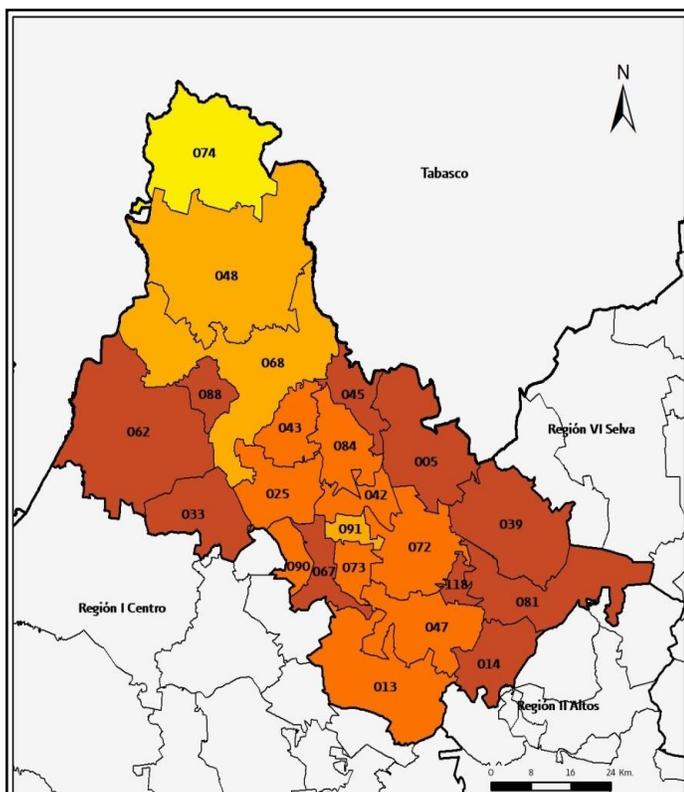


Simbología		
Grado de Marginación	N° de Municipios	
	Muy Alto	2
	Alto	2
	Medio	1
	Bajo	0
	Muy Bajo	0

Municipios	
Número	Nombre
8	Angel Albino Corzo
20	La Concordia
107	Villa Corzo
108	Villaflores
117	Montecristo de Guerrero

Fuente: CONAPO, "Índice de Marginación por municipio", 2010.

Grado de Marginación 2010: Región V Norte

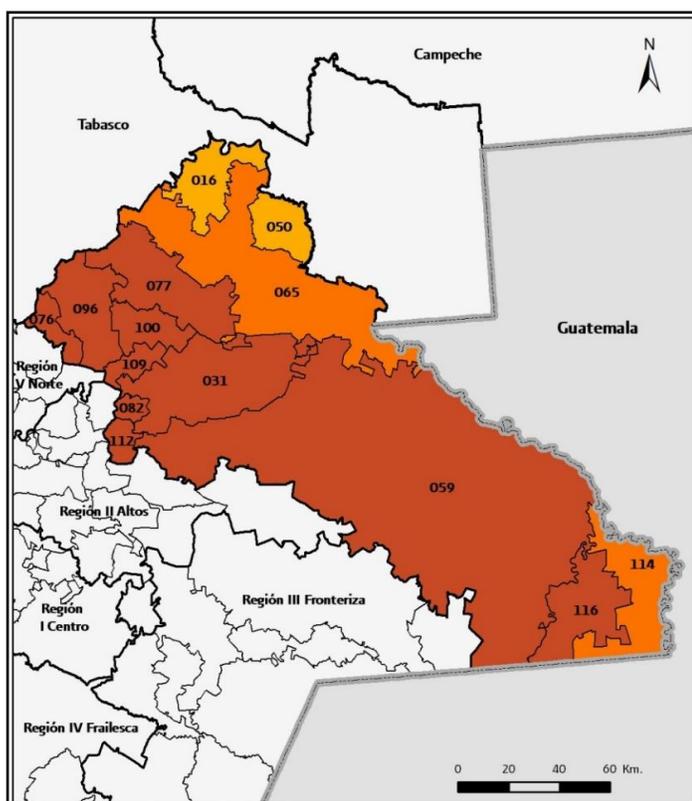


Simbología		
Grado de Marginación	N° de Municipios	
Muy Alto	10	
Alto	9	
Medio	3	
Bajo	1	
Muy Bajo	0	

Municipios			
Número	Nombre	Número	Nombre
5	Amatán	62	Ostucán
13	Bochil	67	Pichucalco
14	El Bosque	72	Pueblo Nuevo Solistahuacán
25	Chapultenango	73	Rayón
33	Francisco León	74	Reforma
39	Huituipán	81	Simojovel
42	Ixhuatán	84	Solosuchiapa
43	Ixtacomitán	88	Sunuapa
45	Ixtapangajoya	90	Tapalapa
47	Jitotol	91	Tapilula
48	Juárez	118	San Andrés Durazr

Fuente: CONAPO, "Índice de Marginación por municipio", 2010.

Grado de Marginación 2010: Región VI Selva

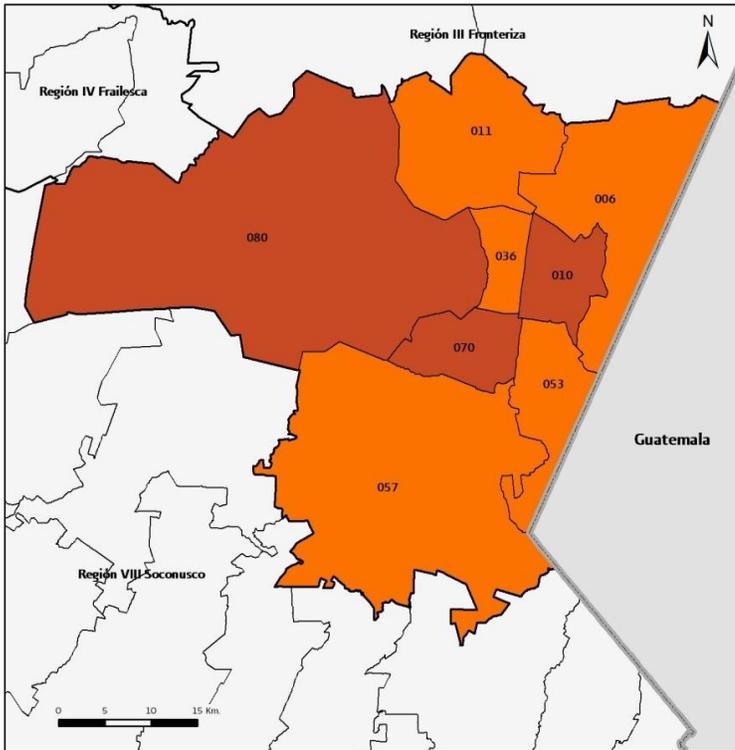


Simbología		
Grado de Marginación	N° de Municipios	
Muy Alto	10	
Alto	2	
Medio	2	
Bajo	0	
Muy Bajo	0	

Municipios			
Número	Nombre	Número	Nombre
16	Catazajá	96	Tila
31	Chilón	100	Tumbalá
50	La Libertad	109	Yajalón
59	Ocosingo	112	San Juan Cancuc
65	Palenque	114	Benemérito de las Américas
76	Sabanilla	116	Marqués de Comillas
77	Salto del Agua		
82	Sitalá		

Fuente: CONAPO, "Índice de marginación por municipio", 2010.

Grado de Marginación 2010: Región VII Sierra

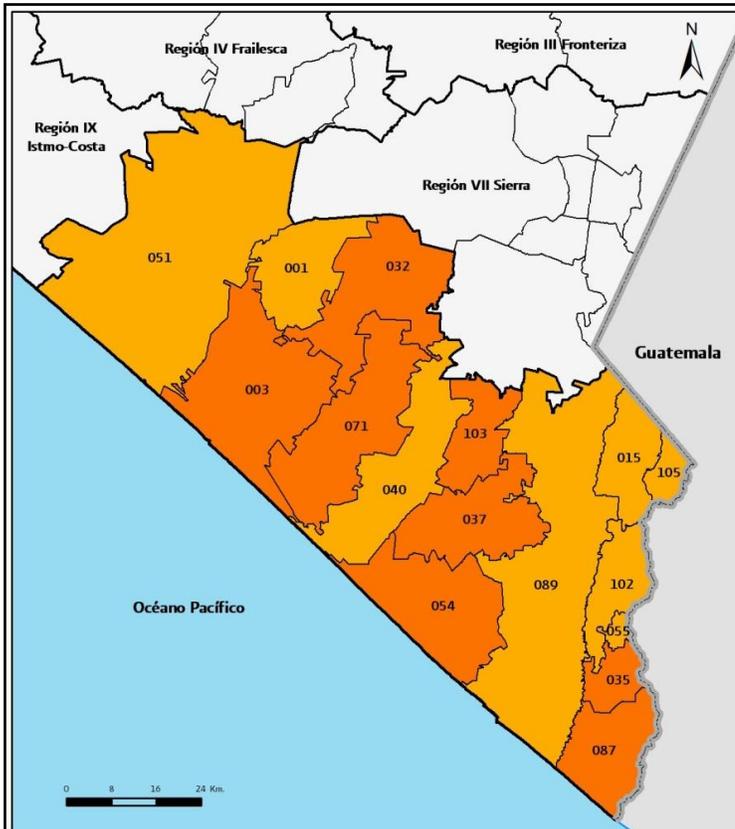


Simbología		
Grado de Marginación	N° de Municipios	
Muy Alto	3	
Alto	5	
Medio	0	
Bajo	0	
Muy Bajo	0	

Municipios	
Número	Nombre
6	Amatenango de la Frontera
110	Bejucal de Ocampo
111	Bella Vista
36	La Grandeza
53	Mazapa de Madero
57	Motozintla
70	El Porvenir
80	Siltepec

Fuente: CONAPO, "Índice de Marginación por municipio", 2010.

Grado de Marginación 2010: Región VIII Soconusco

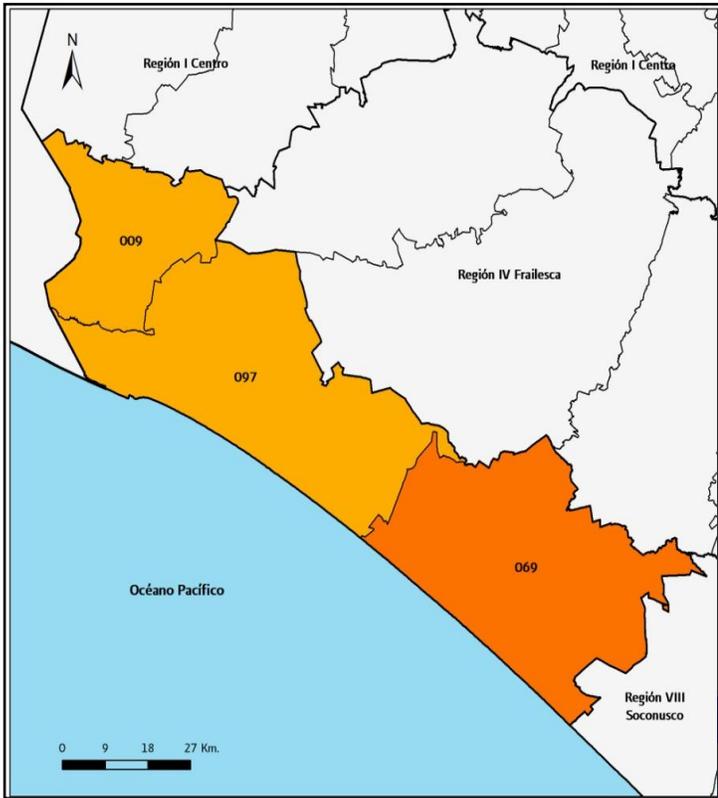


Simbología		
Grado de Marginación	N° de Municipios	
Muy Alto	0	
Alto	8	
Medio	8	
Bajo	0	
Muy Bajo	0	

Municipios			
Número	Nombre	Número	Nombre
1	Acacoyagua	54	Mazatán
3	Acapetahua	55	Metapa
15	Cacahoatán	71	Villa Comitán
32	Escuintla	87	Suchiate
35	Frontera Hidalgo	89	Tapachula
37	Huehuetán	102	Tuxtla Chico
40	Huixtla	103	Tuzantán
51	Mapastepec	105	Unión Juárez

Fuente: CONAPO, "Índice de Marginación por municipio", 2010.

Grado de Marginación 2010: Región IX Istmo-Costa



Simbología		
Grado de Marginación	N° de Municipios	
Muy Alto	0	
Alto	1	
Medio	2	
Bajo	0	
Muy Bajo	0	

Municipios	
Número	Nombre
9	Arriaga
69	Pijijiapan
97	Tonalá

Fuente: CONAPO, "Índice de Marginación por municipio", 2010.

2.4.1 La atención a la pobreza en el periodo 1988-1994

La determinación de políticas para el desarrollo integral del estado de Chiapas toma como referencia los niveles de marginación y el diagnóstico económico, en virtud de que por este medio es posible conocer el inventario de necesidades y carencias, al igual que el de recursos para resolverlas.

La marginación²⁶ detectada en prácticamente todos los municipios de la entidad, no importa que sean urbanos o rurales, grandes o pequeños, con pobladores indígenas o mestizos, la desigualdad se encontraba presente en todos ellos; algunos requieren de mayor cobertura en obras y servicios de infraestructura básica, en otros es necesaria la infraestructura.

Resolver la marginación es hacer iguales a los desiguales, es dotar de raciocinio al aprovechamiento sustantivo de los vastos recursos naturales registrado en la entidad.

²⁶ El concepto de marginación que manejó el estado de Chiapas se refiere a la carencia de los mínimos de bienestar que tienen ciertos núcleos de población en relación a determinados parámetros de bienestar establecidos, se torna así en el objetivo de los esfuerzos de planeación para el desarrollo de la entidad.

Cuadro 2 Población y Municipios del estado por Estrato de Marginación

Estrato de Marginación	Población (habitantes)	Porcentaje	Municipio (número)	Porcentaje
Baja	1,516,343	43	20	18
Media	1,400,849	40	54	50
Alta	596,829	17	35	32
Total	3,514,066	100	109	100

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Chiapas (1989-1994).

En el cuadro 2 se observa que la mayor parte de la población durante el periodo 1988-1994 se encontraba en municipios de marginación baja. Cuando se analizó la población económicamente activa sin ingreso por estrato de marginación, se detectó que los porcentajes más bajos correspondían a los municipios de baja marginación, ya que la población trabajadora que no obtiene remuneración está entre el 15% y el 40% en los municipios de:

- Arriaga
- San Cristóbal de las Casas
- Tuxtla Gutiérrez
- Tapachula
- Huixtla

2.4.2 El combate a la pobreza en el periodo 1994-2000

La entidad chiapaneca estaba ubicada en el primer lugar de marginación a nivel nacional de acuerdo al grado de marginación económico - social en 1990 tenía un 34.2% de los municipios, el 27% de la población total fue clasificado en el rango de muy alta marginación.

Respecto a la estructura regional de Chiapas se observó un aumento del porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra, sin drenaje, sin excusado, sin energía eléctrica, sin agua entubada y con hacinamiento, el porcentaje de la población ocupada con ingresos menores a dos salarios mínimos, se circunscribe en seis regiones económicas, afectando a 38 municipios, es decir al 32.4% del conjunto estatal y a una población de 865,903 habitantes, el 27% del estado, en la que se incluyen 658,478 indígenas, es decir, el 77.3% de la población indígena estatal.

Para aumentar la cobertura de los servicios básicos y distribuirlos equitativamente se estableció una red jerarquizada de centros de población incorporados en el programa de desarrollo urbano, por esta razón el gobierno propone la creación del Sistema de Pueblos y Ciudades para que a través de este sistema aumentará la cobertura de los servicios básicos y la distribución de los mismos de manera equitativa, con este sistema se podía dirigir las acciones de las comunidades.

El Sistema de Pueblos y Ciudades operó en tres niveles, que son los siguientes:

- Nivel estatal se considera a la capital del estado (Tuxtla Gutiérrez) y Tapachula.

- Nivel intermedio y medio se consideran únicamente 47 cabeceras municipales.
- Nivel básico incluye 99 localidades de las cuales 58 son cabeceras municipales y en el nivel SERUC se ubican 831 localidades incluyendo tres cabeceras municipales.

En materia de salud el gobierno propuso garantizar la cobertura de los servicios de salud a toda la población, apoyando primordialmente a nivel preventivo y fortalecer la permanencia y el arraigo de equipo de salud en las comunidades que lo necesitaban.

Una nueva legislación sanitaria consideró al municipio como la primera instancia para la atención de la salud pública, el paquete de detección de necesidades y de prestación de servicios se conformó con los promotores comunitarios y los TAPS, apoyados en una infraestructura de unidades médicas fijas y móviles con el fin de atender a toda la población. La medicina tradicional fue revalorada, aprovechando estas prácticas médicas para encauzarlas a una mejor atención médica.

En educación Chiapas se ubicó en el nivel básico y en las comunidades indígenas que concentran la más alta marginación, la educación básica en las zonas indígenas se impartió en el idioma de los propios habitantes, se amplió el programa de desayunos escolares a un mayor número de comunidades asegurando que todos los niños en edad escolar tuvieran acceso a estos alimentos.

En el periodo 1994 - 2000 el gobierno chiapaneco no tenía una concepción clara de la pobreza, por esta razón no existían acciones eficaces para combatirla, pese a que se había ejecutado un programa federal fue hasta 1994 cuando el gobierno descubre los niveles de pobreza que presentaba el estado de Chiapas que salieron a luz después del levantamiento indígena, por esta razón destina una mayor cantidad de recursos para atender las necesidades básicas de la población, las intenciones de ambos gobiernos fueron buenas pero no lograron eliminar o al menos reducir la pobreza, al contrario las cifras fueron en aumento.

2.4.3 La atención a la pobreza en el periodo 2000-2006

Objetivos Generales	Estrategias Generales
Mejorar las condiciones de vida de la población a través de la aplicación de desarrollo social y humano que reconozcan la diversidad social, cultural, étnica, de edad y género.	Se creará la Secretaría de Desarrollo Social, con el fin de aplicar y coordinar las políticas de desarrollo en la materia que respondan adecuadamente a las necesidades específicas de la población.
Romper el círculo estructural de pobreza, pobreza extrema y exclusión social como un compromiso de justicia social y como condición necesaria para el desarrollo integral y equitativo de la población.	Se identificarán microrregiones prioritarias como espacios inmediatos de acción para atender a las poblaciones en pobreza extrema y marginación, con el fin de aumentar sus potencialidades básicas con principios de libertad, dignidad, justicia social u equidad.
Disminuir las desigualdades sociales sobre todo en materia educativa y de salud, de los sectores de la población con mayores niveles de marginación y pobreza, a través de una política de atención definida por la división micro regional.	Se realizarán programas sociales integrales que permitan la atención efectiva de las diferentes necesidades de la población a través de la concentración y coordinación de esfuerzos institucionales y de la sociedad civil.
Lograr el descenso de las enfermedades asociadas a la pobreza y la marginación y mejorar las condiciones de salud de la población, mediante un sistema que se base en la equidad y la calidad de la atención.	Se desarrollarán programas para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de salud con criterios de equidad, a través del adecuado abasto de medicamentos e insumos médicos, de la disposición de adelantos científicos-técnicos en la materia y de la adecuada formación del personal que labora en las instituciones de salud del estado.
Contar con ciudades y centros de población con las características necesarias de habitabilidad, en donde las personas pueden desarrollarse en mejores condiciones y elevar su nivel de vida.	Se instrumentarán programas de reordenamiento del territorio estatal y de los asentamientos humanos, en el marco de un desarrollo regional equilibrado, que mejore las condiciones sociales, económicas y ambientales de las poblaciones. Se aplicarán programas y acciones de desarrollo urbano dirigido a ordenar el crecimiento de las ciudades y los centros de población, y a satisfacer las necesidades de vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios de los habitantes.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Chiapas (2000-2006).

Se diseñaron programas para brindar satisfactores mínimos o esenciales a beneficiarios potenciales, bien identificados, mediante transferencias monetarias o la entrega de bienes y servicios. Así mismo se conformó la comisión de seguridad alimentaria, con la participación de los sectores público, social y privado, para contribuir a elevar el nivel alimentario y el estado nutricional de la población vulnerable y en riesgo, sobre todo de la población infantil.

El objetivo durante este periodo era alcanzar el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos mediante una igualdad de oportunidades, el desarrollo humano y el bienestar de las personas, tanto de quienes vivían en pobreza como del resto de los mexicanos constituyeron el centro de las acciones del gobierno en materia de igualdad de oportunidades.

La instrumentación de políticas económicas y sociales gubernamentales erróneas durante muchos años derivó en que Chiapas presentara un atraso de muchos años respecto a otras regiones del país, la

irresponsabilidad social de quienes gobernaron la entidad y dejaron en el abandono y el olvido a amplios sectores de la población, que vieron disminuir por todas estas causas su calidad de vida.

El levantamiento indígena dejó al descubierto la terrible pobreza en la que vivía la población y que los datos estadísticos oficiales intentaron ocultar, entre 1995 y 1999 el gobierno federal aumentó el gasto social destinado a Chiapas hasta alcanzar la suma global de 64 mil millones de pesos, esta inversión fue insuficiente ante las enormes necesidades de la población que se encontraba en condiciones marginales, además de que representó una cifra baja frente al promedio de presupuesto invertido a nivel nacional.

Durante este periodo el presupuesto en gasto social federal por habitante se incrementó en términos reales a 33%, es decir pasó de \$2,757 a \$3,658, no fue posible alcanzar los niveles de inversión nacional.

Las equivocadas políticas gubernamentales reflejadas en la instrumentación de acciones ineficientes, no sólo demostraron su inutilidad para combatir los esquemas de pobreza, pobreza extrema y de exclusión social, tuvieron además efectos negativos en la organización tradicional y en la solidaridad de las comunidades, debido a su orientación y a los criterios con que fueron aplicadas. La inexistencia de mecanismos de evaluación de esos programas favoreció distintas formas de corrupción y la dispersión de las acciones, lo que redundó en un mínimo impacto entre la población.

La nueva política de desarrollo social se construyó a partir de una visión incluyente, respetuoso de la pluralidad y la diversidad cultural, con plena conciencia de la situación de la pobreza estructural en la que se encontraba gran parte de la población, en particular los pueblos indios, del constante surgimiento de problemáticas sociales que suman a la marginación otras desventajas y que generan nuevos segmentos y sujetos vulnerables.

La política de desarrollo social sirvió como instrumento para cohesionar y restituir la convivencia social, para impulsar y fortalecer el desarrollo. El nuevo gobierno tuvo como fines primordiales mejorar las condiciones educativas y de salud de la población, y romper el círculo estructural de la pobreza. Ejecutó una política de desarrollo social que transitó de la atención sectorizada hacia el tratamiento integral de los problemas, hizo extensivos sus beneficios a todos los municipios y a su vez concentró sus acciones. Para lograrlo fortalecieron las acciones municipales y enfocaron las iniciativas tendientes a abatir la pobreza y el atraso social hacia un número determinado de microrregiones, que se identificaron a partir de criterios rigurosos.²⁷

Las políticas de desarrollo social estuvieron dirigidas a la población con el objetivo de que tuvieran oportunidades de desarrollo productivo, que les permitieran revertir sus condiciones de marginación y pobreza; se formarían para la vida y el trabajo; recibieran una educación que respondiera a sus necesidades reales; accedieran a espacios para la recreación y la cultura como parte fundamental de la promoción y fortalecimiento de sus valores; tuvieran cubiertas sus necesidades de vivienda, equipamiento, servicios e infraestructura, y de desarrollo y convivieran en espacios urbanos que guardaban equilibrio con el ambiente.

²⁷ Gobierno del estado de Chiapas, "Plan Nacional de Desarrollo Chiapas 2000-2006", Pág.202.

2.4.4 El combate a la pobreza en el periodo 2006-2010

La pobreza, la marginación y la exclusión social tienen implicaciones éticas, económicas y políticas. La pobreza es el resultado de la negación de los derechos humanos; niega libertades, capacidades y oportunidades a las personas para tener una vida larga, segura, sana y creativa.

Si bien la pobreza es una condición que lacera a las personas, la desigualdad social la agrava aún más, al punto que subyace como tela de fondo de los conflictos sociales. Esto significa que en Chiapas, los ricos son muy ricos, en tanto que los pobres son mucho más pobres que en el resto del país, sabiendo que el país es profundamente desigual, durante este periodo ocupó el 5° lugar en desigualdad social en América Latina y de los primeros a nivel nacional.

Otro asunto de extrema prioridad es la educación, que en el ámbito político-administrativo estaba caracterizado por las prácticas de los actores que intervienen en la definición de políticas, en la organización administrativa del sistema educativo y en la operación normativa del mismo. Es muy importante señalar que todas las iniciativas de mejora de la calidad, en un contexto como el chiapaneco, no pueden dejar de lado el asunto de la equidad, no sólo en los aspectos de acceso, permanencia y egreso, sino en lo que toca a la calidad misma del proceso educativo.²⁸

La desigualdad social es producto de la desigual distribución de oportunidades, recursos, prestigio y poder entre los grupos, clases sociales, etnias, géneros y entre personas en una sociedad, en donde la pobreza es una de sus expresiones.

El estado de Chiapas ocupó durante estos años el último lugar en IDH y uno de los primeros lugares en marginación, pobreza desigualdad social y analfabetismo; el promedio de escolaridad era de 6.6 años, indicadores que acusan desigualdades por género, edad, pertenencia étnica y ubicación geográfica, el índice de potenciación de género es el más bajo en el país.

A continuación se señalan los objetivos y las estrategias más relevantes planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

²⁸ Gobierno del estado de Chiapas, "Plan Nacional de Desarrollo Chiapas 2006-2012", Pág.60

Tema	Objetivo	Estrategias
Fortalecimiento de Capacidades	Fortalecer las capacidades de los grupos sociales en situación de pobreza y extrema pobreza.	Se establecerán alianzas intersectoriales en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales.
		Se implementarán procesos de enseñanza-aprendizaje vivencial y participativa.
		Se promoverá la igualdad de oportunidades de las mujeres.
BanChiapas	Promover y facilitar el acceso de financiamiento a la población en condiciones de pobreza, marginación o exclusión.	Se creará Banchiapas para promover y facilitar el acceso al financiamiento público y/o privado.
		Se impulsarán sistemas alternativos y solidarios de financiamiento.
Ciudades Rurales	Generar procesos de planeación territorial participativa con una visión de corresponsabilidad gobierno y sociedad en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales.	Se creará un observatorio ciudadano para acompañar, monitorear y evaluar el proceso y los resultados de corto, mediano y largo plazo.
	Disminuir las condiciones de pobreza y exclusión social, potencializando el impacto del gasto social.	Se fortalecerán las capacidades sociales y humanas de la población local.
Desarrollo Regional y Comunitario	Disminuir la presión sobre los recursos naturales y mitigar los procesos de degradación ambiental.	Se instrumentarán procesos y prácticas de desarrollo micro regional con enfoque territorial sustentable.
	Detonar procesos de desarrollo integral y micro regional en zonas de pobreza extrema.	Se instrumentarán estrategias de desarrollo en las regiones Selva, Fronteriza, Sierra, Norte, Centro y Altos.
Adultos Mayores	Instrumentar un programa que contribuya a dar dignidad y seguridad a los adultos mayores.	Se impulsarán acciones a favor de los sectores más desprotegidos de la sociedad de manera especial dirigidas hacia los adultos mayores.
(Programa Amanecer)	Acercar los servicios de medicina preventiva y atención de primer nivel a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad.	Se concertarán acciones con el sector salud para el desarrollo de un programa de atención integral a las personas adultas mayores.
Salud y Seguridad Social	Reducir la tasa de mortalidad infantil y preescolar.	Se fortalecerá la atención médica y preventiva de los niños menores de cinco años.
	Proteger a la población contra enfermedades inmunoprevenibles.	Se ampliará la cobertura del programa de vacunación universal.
	Disminuir los casos de oncocercosis.	Se fortalecerá el programa de vigilancia epidemiológica de la oncocercosis.
	Crear el Instituto de Medicina Preventiva	Se creará un modelo de atención en medicina preventiva.
Infraestructura en Salud	Fortalecer la infraestructura de salud que contribuya a atender integralmente las necesidades de la población.	Se operará el Plan Maestro de Infraestructura. ²⁹
	Diseñar y ejecutar un programa de conservación y mantenimiento de la infraestructura instalada a fin de mejorar la imagen institucional	Se ejecutará un programa de conservación y mantenimiento.
Educación	Reducir sustancialmente el analfabetismo en Chiapas.	Se creará el Consejo Chiapas Solidario por la alfabetización.
		Se intensificará la promoción del programa de alfabetización.
		Se diseñarán libros de texto y materiales didácticos en lenguas indígenas y contenidos estatales,
Programa Todos a la Escuela	Establecer el modelo operativo de coordinación interinstitucional.	Se establecerá un grupo de trabajo interinstitucional.
	Favorecer la permanencia y avance de los niños y niñas en los planteles escolares de preescolar, primaria y secundaria.	Se difundirá el programa "Todos a la Escuela" en los diferentes planteles del sector educativo.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Chiapas (2006 – 2012).

²⁹El Plan Maestro de Infraestructura para la salud en el estado, consiste en una red de servicios para la atención a la salud, la cual se define como el conjunto de establecimiento y servicios médicos, de diferente complejidad y capacidad de resolución, interrelaciones con el propósito de lograr su complementariedad, así como la prevención y continuidad de la atención, de acuerdo a las necesidades y expectativas de la población.

Derivado del análisis anterior surgen las siguientes conclusiones, Chiapas es una entidad que pese a los esfuerzos realizados tanto por el gobierno federal como el estatal, sigue presentando niveles altos de marginación, en este indicador paso de la posición 1 a la 2, mientras que en la pobreza las cifras no muestran ningún cambio respecto a los años noventa.

Pareciera que en nuestro país los programas sociales llegaron para quedarse, es decir en los ochenta se creía que estos programas se aplicarían por un tiempo determinado se utilizaron como una estrategia de sobrevivencia para los pobres y actualmente existe un entrapamiento de la pobreza generada por los subsidios otorgados por el gobierno federal.

El año de 1994 fue trascendental para Chiapas porque se dio el levantamiento del EZLN, que fue fundamental para que la situación que vivía el estado saliera a relucir, ya que las cifras de pobreza que manejaba el gobierno no eran reales, durante los dos primeros sexenios no fue fácil encontrar información respecto a los programas de combate a la pobreza en Chiapas porque durante este periodo lo único que se medía era la marginación, el momento decisivo para el estado fue el sexenio 2000-2006 se crea la Secretaria de Desarrollo Social estatal y es cuando se comienza a dar una mayor importancia al problema de la pobreza, se comienzan a desarrollar programas sociales que fueron el eje para mejorar y ofrecer un mejor nivel de vida a toda la población.

Para que un programa social pueda ser eficaz es necesario articular varias políticas, debe existir una relación directa entre la política social y la política económica, una no es más importante que la otra puesto que ambas son necesarias dentro del sistema económico, en una economía como la nuestra necesitamos generar empleos para poder incorporar a todas las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad al mercado laboral y romper con el círculo vicioso de la pobreza, para que todas estas personas tengan viviendas dignas con los servicios básicos, educación de calidad, servicios de salud solo por mencionar algunos.

Es fundamental realizar una reforma fiscal para que el estado pueda recaudar más impuestos y con esto aumentar el gasto social y beneficiar a más familias; para mejorar principalmente la condición de las familias que se ubican en las zonas rurales, para esto el gobierno deberá realizar una reforma agraria con el objetivo de aumentar la productividad del campo que desde años se encuentra inactivo y aumentar el rendimiento del trabajo agrícola.

En el estado de Chiapas la política social deberá ser más efectiva ya que da la impresión, de que el estado únicamente está realizando un ensayo en la aplicación de esta porque los resultados que se obtienen no son los esperados, es importante que exista una articulación entre las políticas a nivel federal, estatal y municipal para que las acciones de los tres órdenes de gobierno permita el desarrollo de una de las comunidades chiapanecas.

CAPITULO 3 EL GASTO PÚBLICO DESTINADO AL COMBATE A LA POBREZA

El objetivo de este capítulo es realizar un análisis del gasto público en México desde su concepto hasta su clasificación, se revisará el concepto de gasto social y la procedencia de los recursos otorgados al estado de Chiapas para el combate a la pobreza desde los años ochenta hasta la época actual en una perspectiva nacional y estatal, así mismo se verificará si estos recursos han sido eficaces para abatir este grave problema que aqueja a la entidad.

La economía mexicana no sería lo que es sin el importante papel del gasto público en el crecimiento y desarrollo, el gasto es el instrumento más poderoso a disposición del estado mexicano para influir en la asignación y distribución de los ingresos, y en la estabilización o desestabilización de la economía.

El instrumento principal de la política social es el gasto público destinado a cubrir las necesidades básicas de los grupos más vulnerables de la sociedad, el gasto social es la parte del gasto público destinada a financiar las actividades relacionadas con la provisión de servicios sociales básicos para la población.

La atención al bienestar social, a través del gasto público es una tendencia relativamente reciente que se inicia en los años veinte, que adquiere importancia hasta después de la segunda guerra mundial. El gasto en combate a la pobreza en países como México es un componente importante del gasto social debido a la enorme magnitud de la desigualdad social que priva de ellos.

3.1 Concepto de Gasto Público

La definición más aceptada de gasto público se refiere al valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo. Es el gasto del sector público, que incluye gastos de inversión y de consumo, es el gasto realizado por el gobierno nacional y local, como distinción de aquellos gastos individuales o privados.³⁰

No hay una única definición de gasto público y frecuentemente varía de acuerdo con los propósitos o intenciones de los individuos.

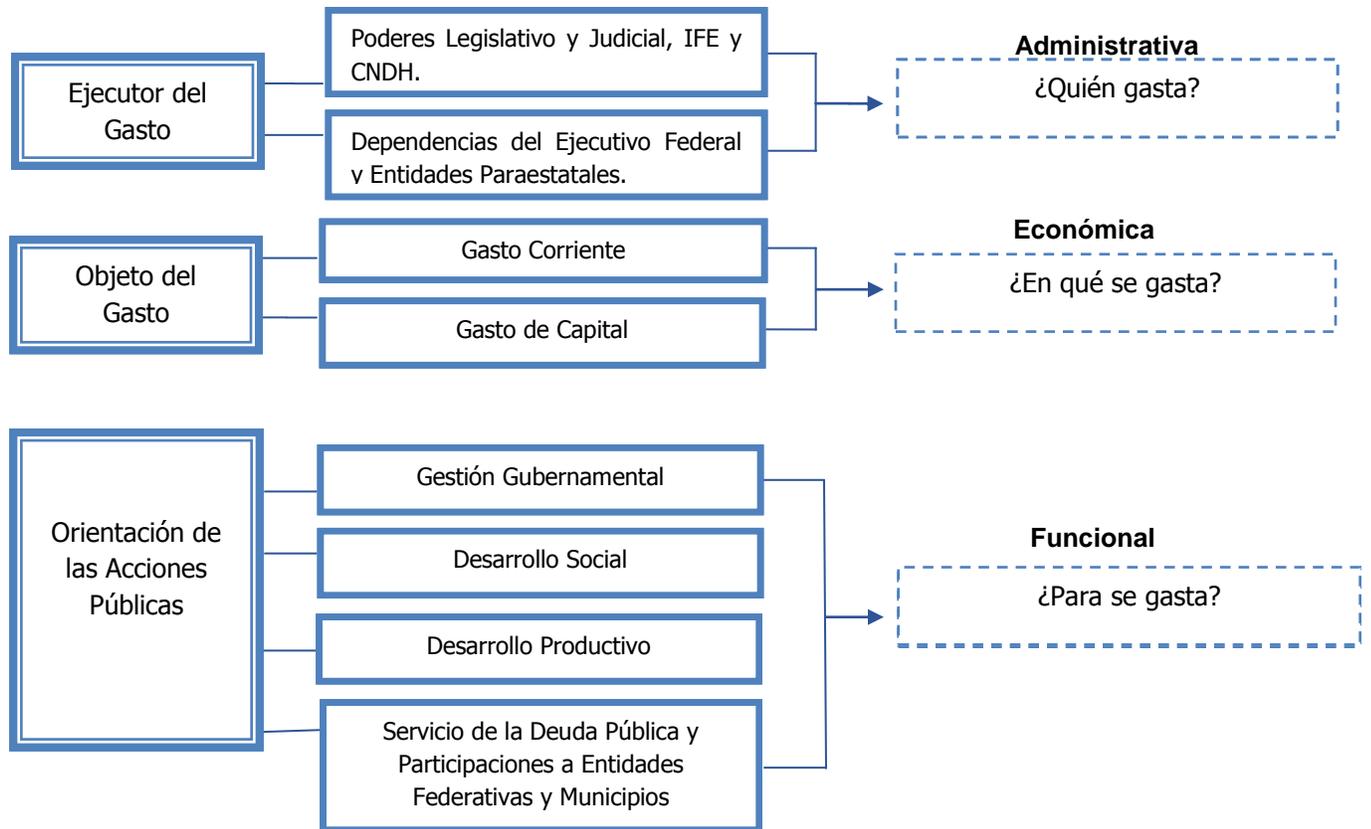
3.2 Clasificación del Gasto Público en México

Dentro de la clasificación del gasto público podemos encontrar las siguientes dimensiones:

- Dimensión Administrativa
- Dimensión Económica
- Dimensión Funcional

³⁰ Ayala Espino José, "Economía del Sector Público Mexicano", Pág. 141.

Diagrama 3 Clasificación del Gasto Público



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000.

3.2.1 Dimensión Administrativa

Esta clasificación permite identificar a los ejecutores del gasto, así mismo podemos encontrar dos grandes agrupaciones institucionales una compuesta por el conjunto de ramos administrativos y generales y la otra por la Administración Pública Paraestatal.

Ramos Administrativos y Generales

En el Presupuesto de Egresos de la Federación se establecen las asignaciones de gasto a cada una de las instituciones del gobierno federal que tiene bajo su responsabilidad la ejecución de programas. La asignación de recursos a los poderes Legislativo y Judicial, al IFE y la CNDH, así como a las secretarías de estado del Poder Ejecutivo se realiza a través de los ramos administrativos.

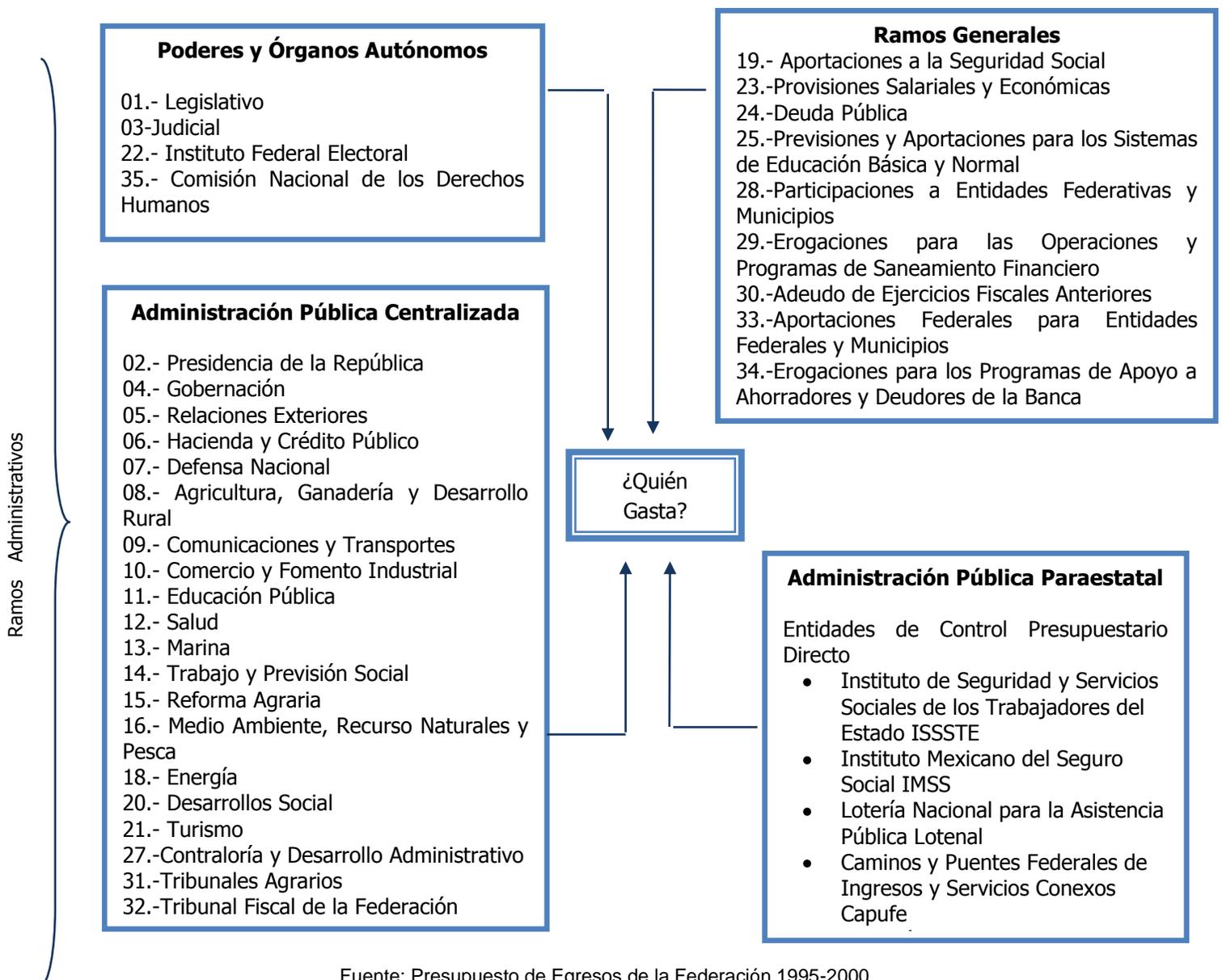
Las asignaciones de gasto cuya finalidad es el pago de las obligaciones distintas a los programas de los ramos administrativos se realiza a través de los ramos generales, para la asignación y seguimiento del gasto público, los ramos se identifican con un número y con una clave.

Administración Pública Paraestatal

El artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la Administración Pública Paraestatal está compuesta por:

- Organismos descentralizados
- Empresas de participación estatal
- Instituciones nacionales de crédito
- Organizaciones auxiliares nacionales de crédito
- Instituciones nacionales de seguros y de fianzas

Diagrama 3.1 Dimensión Administrativa



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000.

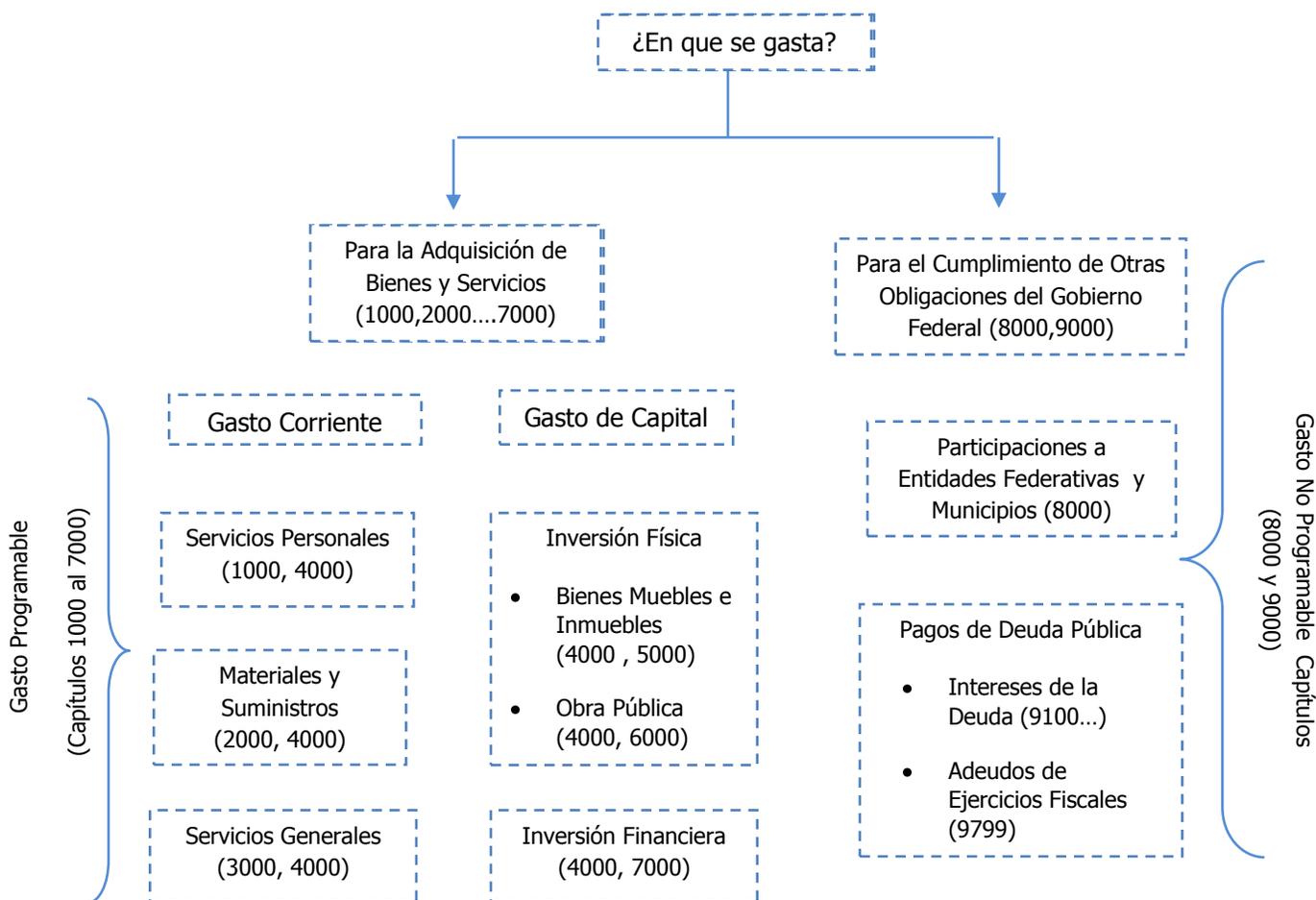
3.2.2 Dimensión Económica

En la dimensión económica del gasto, encontramos que el presupuesto se desagrega en diferentes renglones o rubros. Esta clasificación está normada por el Clasificador por Objeto del Gasto el cual considera 385 renglones para identificar y clasificar el tipo de bien o servicio que adquiere el gobierno federal.

Este clasificador considera tres niveles de agregación de la información, el primero corresponde a capítulos de gasto (nueve capítulos), los cuales se subdividen en conceptos de gasto (hasta nueve subdivisiones por cada capítulo) que a su vez se desagregan en partidas de gasto (hasta nueve subdivisiones por cada concepto).

El gasto programable se divide en gasto corriente y de capital en el primero se encuentran los gastos destinados al pago de sueldos y honorarios, compra de materiales y suministros y al pago de servicio. El segundo distingue la asignación del gasto de capital en inversión física e inversión financiera.

Diagrama 3.2 Dimensión Económica

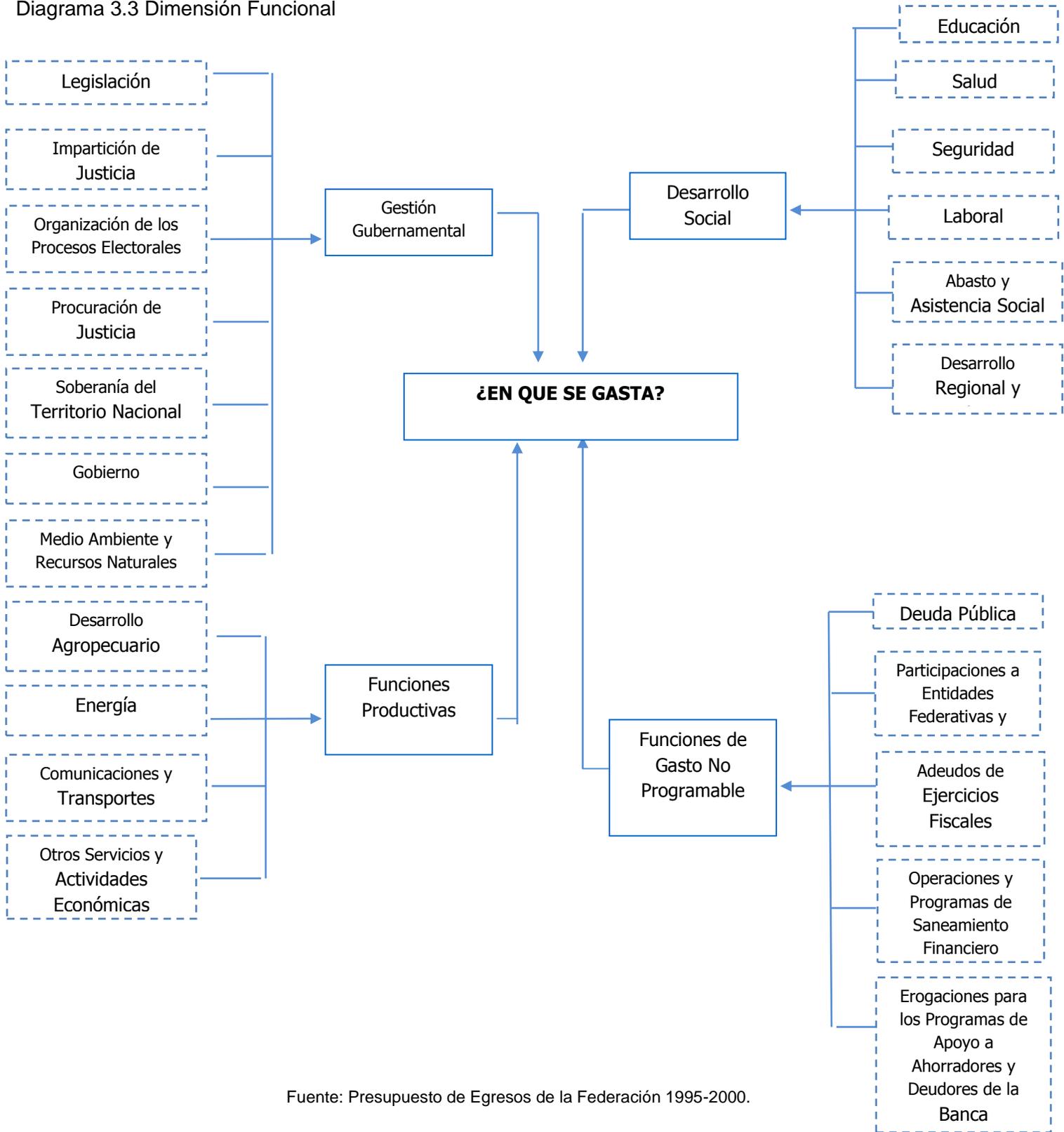


Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000.

3.2.3 Dimensión Funcional

La dimensión funcional nos permite saber hacia dónde se dirigen los recursos públicos independientemente de quién los ejerce (Poder Legislativo o un Ramo General) o qué tipo de bien o servicio se compra (servicios generales o gastos de inversión).

Diagrama 3.3 Dimensión Funcional



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000.

3.3 Descentralización del Gasto Público en México

El gasto federalizado o descentralizado en México esta integrado por los recursos públicos que el gobierno le asigna a los estados y municipios para que estos últimos afronten sus necesidades de gasto, en materia de educación, salud, infraestructura e inversión social , seguridad pública etc.

Antes de la aparición del Ramo 33 , la federalización de recursos hacia las entidades federativas se realizaba através de convenios celebrados entre las distintas dependencias de gobierno federal y los respectivos gobiernos estatales , por lo que las responsabilidades de gasto se descentralizaron durante muchos años, sector por sector , sin una visión integral y através de decisiones unilaterales del gobierno federal.

Estos convenios determinarán la concurrencia de recursos para la prestación de servicios, la realización de obras de infraestructura (principalmente en los sectores de educación y comunicaciones) la prestación de servicios de salud y asistencia social , el impulso al desarrollo agropecuario, la coordinación de la seguridad pública y el fortalecimiento y saneamiento financiero de las haciendas públicas estatales.³¹

Cuadro 3.4 Antecedentes del Ramo 33

Nombre del Convenio o Acuerdo	Siglas	Nombre actual del Fondo	Siglas
Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	ANMEB	Fondo de Aportaciones a la Educación Básica	FAEB
Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud	ANNDS	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	FASSA
Convenio de Colaboración en Materia de Asistencia Social (DIF, desayunos escolares)		Fondo de Aportaciones Múltiples	FAM
Convenios de Desarrollo Social (para el ejercicio de los recursos del Ramo 26 para infraestructura básica)		Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	FAIS
Convenio de Coordinación para la Construcción equipamiento y rehabilitación de instalaciones educativas en general	CAPFCE	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	FORTAMUNDF
Convenio de Coordinación en materia de Seguridad Pública		Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública	FASP
Convenio de coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica (Conalep)		Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	FAETA
Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación para Adultos (INEA)		Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	FAETA

³¹ Sour Laura, Robles Sandra, Ortega Irma “Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa del Federalismo en México”, Pág.8.

Los recursos canalizados, a través de estos mecanismos, eran federales; cada dependencia era responsable del ejercicio de los mismos y por consiguiente, se encargaba de establecer en los convenios los compromisos de los estados en materia de comprobación del gasto y fiscalización de la aplicación de los recursos, sin fijar reglas generales.

En 1997 a través de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) se adicionó el capítulo V correspondiente a Aportaciones Federales representando éstos un mecanismo para la descentralización del gasto, que en principio pretendía ser más transparente. Esta evolución en materia de federalismo implicó un cambio muy importante, tanto en la distribución de recursos entre las distintas entidades federativas como en la responsabilidad en la aplicación y fiscalización de los mismos. Para 1998 el país dio un paso en la federalización con la creación de los fondos de aportaciones federales en el Ramo 33, los convenios de descentralización pierden fuerza y los recursos que se canalizaban a las entidades federativas se empezaron a distribuir a través de fórmulas en la Ley de Coordinación Fiscal.³²

Actualmente estos son los ramos que conforman el gasto federalizado:

Ramo 28: Participaciones Federales

Ramo 33: Aportaciones Federales

Ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas

Ramo 25: Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación (Básica, Normal, Tecnológica y de adultos)

Mientras que los dos componentes del gasto federalizado son:

- Participaciones
- Aportaciones Federales

Las participaciones federales se pueden definir como “Los recursos que tiene derecho percibir los estados y los municipios por la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y rendimiento de las contribuciones especiales.

3.4 Evolución del ramo 33

El ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios nace de la integración de programas y recursos que se ejercían mediante los Ramos 12, 25 y 26. En 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con la finalidad de instrumentar la política social del gobierno federal y de coordinar las acciones entre los gobiernos estatales y locales para combatir los problemas de marginación y

³² Sour Laura, Robles Sandra, Ortega Irma “Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa del Federalismo en México”, Pág.13

de pobreza en los diferentes estados del país, estas acciones se realizaban con recursos presupuestados en el Ramo 26, Solidaridad y Desarrollo Regional.³³

En 1996, el Ramo 26 cambió de denominación “Solidaridad y Desarrollo Regional” a “Superación de la Pobreza”, hasta el ejercicio presupuestal del año 1997 la orientación del gasto del Ramo 26 se daba mediante dos fondos.

Cuadro 3.5 Fondos que conformaban el Ramo 26

Nombre del Fondo	Descripción	Tipo de Apoyo
Fondo de Desarrollo Municipal	Los recursos provenientes de este fondo se destinaban a: Obras de atención a la pobreza con impacto municipal, proporcionando servicios básicos como: agua potable, alcantarillado, drenaje, electrificación, mejoramiento de la infraestructura, educación básica, salud, etc.	Los recursos de este fondo apoyaban principalmente proyectos productivos y proyectos para el desarrollo municipal.
Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo	Los recursos de este fondo se utilizaban para el financiamiento de obras en construcción que se encontraban en proceso, para acciones prioritarias del desarrollo de los estados, asistencia y capacitación a empresas regionales, apoyos a grupos sociales en diversas actividades productivas.	Los programas que apoyaba este fondo eran los siguientes: Empleo Temporal Atención a Zonas Áridas Crédito a la Palabra Empresas Sociales y Cajas de Ahorro Jornaleros Agrícolas Apoyos a Mujeres Servicio Social

Los fondos antes mencionados desaparecieron en 1997; en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el ejercicio fiscal 1998, se estableció que el Ramo 3 “Superación de la Pobreza” cambia nuevamente de nombre a “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”, reestructurado en cuatro fondos:

Fondo para Impulsar el Desarrollo Productivo: Trata de todo lo relacionado con acciones generadoras de empleo temporal, de crédito y de promoción de proyectos productivos. Este fondo financiaba programas sociales como: Empleo Temporal, Empresas sociales, Crédito a la Palabra, Desarrollo Productivo de la Mujer.

Fondo para impulsar el Desarrollo Regional Sustentable: Fue utilizado para la planeación y desarrollo de proyectos regionales y microregionales.

Fondo para la Atención de Grupos Prioritarios: Este fondo estaba destinado para atender a grupos en condiciones de inequidad, marginación o vulnerables como jornaleros, ixtleros personas y promover una cultura de corresponsabilidad.

³³ Cámara de Diputados, Centro de Estudios de la Finanzas Públicas, “Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, Pág.5.

Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario: Este fondo se utilizaba para proyectos productivos y para promover una cultura de corresponsabilidad.

El Ramo 26 mantuvo el nombre de Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza hasta el ejercicio presupuestal de 1999, para el año 2000 desaparece con motivo de la integración paulatina de algunos fondos y recursos al Ramo 33 surgido en 1998; otros programas son asimilados del presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social.

En el proceso de descentralización fueron sustituidos los convenios de descentralización por los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33, actualmente los recursos que se han canalizado a los estados y municipios, a través del Ramo 33 del PEF han llegado a ser incluso mayores a aquellos que corresponden a los estados por concepto del Ramo 28 Participaciones Federales.

Originalmente el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios estaba constituido por cinco fondos de la siguiente manera:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) este a su vez se divide en :
- Fondo para la Infraestructura Social Estatal
- Fondo para la Infraestructura Social Municipal
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)
- Fondo de Aportaciones Múltiples

A partir del ejercicio presupuestal de 1999 al Ramo 33 se incorporaron dos fondos más el de Educación Tecnológica y el de Seguridad Pública actualmente el Ramo 33 se constituye de la siguiente manera:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) dividido en :
- Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)
- Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- Fondo para la Asistencia Social (DIF)
- Fondo para la Infraestructura Educativa Básica
- Fondo para Infraestructura Educativa Superior
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

De acuerdo a lo establecido en la LCF, estos siete fondos que conforman el Ramo 33 se distribuyen y aplican para cubrir las necesidades sociales que están relacionadas con la educación, salud, infraestructura social, seguridad pública y otras. Como estos recursos son transferencias únicamente pueden ser utilizados con los fines señalados en la LCF.

3.5 Los Fondos de Aportaciones

3.5.1 Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal

Este fondo se encuentra fundamentado en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, y para fijar las aportaciones económicas correspondientes. El FAEB encuentra su antecedente en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Mayo de 1992.

Nombre del Fondo	Siglas	Temática	Descripción	Variables que se consideran en la Fórmula de Distribución	Debilidades
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	FAEB	Educación	Es el fondo que canaliza los recursos que en algún tiempo se entregaban a los estados por la vía del Ramo 25 , mientras que el Ramo 11 correspondiente a la SEP contiene los recursos necesarios para las funciones que la Ley General de Educación reserva a la Federación.	<ul style="list-style-type: none"> • Registro Común de Escuelas • Plantilla de Personal considerando el monto del ejercicio fiscal anterior • + Ampliaciones presupuestales aprobadas durante dicho ejercicio derivadas de la creación de plazas o incremento de prestaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley de Coordinación Fiscal no establece ni criterios ni fórmulas para distribuir el monto total del FAEB entre los estados. • El fondo no incentiva a mejora de la educación. • Un criterio que no es considerado en la fórmula de distribución es “la actualización de los gastos de operación para el ejercicio presupuestado”.

3.5.2 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

Este fondo se fundamenta en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley establece la concurrencia de la Federación y de las entidades federativas en materia de salubridad general. El FASS encuentra su antecedente en el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud (ACDIS).

Nombre del Fondo	Siglas	Temática	Descripción	Variables que se consideran en la Fórmula de Distribución	Debilidades
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	FASS	Salud	Busca preservar la capacidad operativa de las entidades y pretende una mayor equidad del gasto público al distribuir los recursos a aquellas entidades con mayores necesidades y rezagos.	<ul style="list-style-type: none">• Infraestructura médica• Plantillas de personal• Ampliaciones presupuestarias por concepto de incrementos salariales o de prestaciones	<ul style="list-style-type: none">• No existe una fórmula integral en la LCF para la distribución de los recursos, si bien el artículo 31 de dicha ley señala que se distribuirá una parte mínima e insignificante en comparación con el monto total del FASS.

3.5.3 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

La iniciativa de reforma a la LCF considero únicamente la creación del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Municipal; por su parte la Cámara de Diputados dictaminó la creación de dos fondos , uno destinado a los municipios y otro destinado a los estados , de esta manera se crearon :

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.- Este fondo atenderá las siguientes cuestiones: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica de educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura rural.
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal.- Este fondo atiende cuestiones de obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

El FAIS se determina en el PEF con el 25% de la recaudación federal participable, del cual un 0.30% corresponde al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% restante al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

Nombre del Fondo	Siglas	Temática	Descripción	Variables que se consideran en la Fórmula de Distribución	Debilidades
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	FAIS	Población en pobreza extrema	Busca fortalecer la capacidad tanto de los estados como de los municipios para atender las necesidades de provisión de infraestructura básica para la población en pobreza extrema.	<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso per cápita por hogar • Nivel educativo promedio por hogar • Disponibilidad de espacio de la vivienda • Disponibilidad de drenaje • Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen incongruencias en la distribución de los recursos de los estados hacia sus municipios, lo que podría demostrar que la fórmula establecida en el artículo 34 de la LCF no se ha aplicado estrictamente lo podría perjudicar la transparencia en la distribución de los recursos de este fondo.

3.5.4 Fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal

En la iniciativa de la LCF no se contemplaba la creación de este fondo, fue hasta que la Cámara de Diputados dictaminó la creación de un fondo que fortaleciera las administraciones públicas municipales, para elevar el bienestar de su población y contribuir a mejorar las condiciones de seguridad individual y colectiva de las familias.

Es importante señalar que en el período de 1999-2000 el Distrito Federal no recibió recursos por parte de este fondo debido a que en la LCF se eliminaron las demarcaciones del D.F. la explicación de este hecho tiene un fondo político ya que la reforma reducía los recursos de una entidad gobernada por un partido de oposición. En el 2001 posteriormente a las elecciones presidenciales se volvió a incorporar el D.F. como beneficiario del FORTAMUN, mediante una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal.

Nombre del Fondo	Siglas	Temática	Descripción	Variables que se consideran en la Fórmula de Distribución	Debilidades
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal	FORTAMUN	Administración Pública Municipal	Está formado por aportaciones federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del DF.	<ul style="list-style-type: none"> • Número de habitantes por Estado de acuerdo al censo de población. 	<ul style="list-style-type: none"> • No aplica

3.5.5 Fondo de Aportaciones Múltiples

La LCF establece que el Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que establezca el PEF. La parte del PEF que se refiere al Ramo 33 establece que hay un algoritmo el cual señala las siguientes ponderaciones: 42.5% a la matrícula del ciclo escolar, 2.5% al rezago educativo, 7.5 % al crecimiento de la población en edad escolar básica y el 2.5 % al índice de marginación.

Nombre del Fondo	Siglas	Temática	Descripción	Variables que se consideran en la Fórmula de Distribución	Debilidades
Fondo de Aportaciones Múltiples	FAM	Población en pobreza extrema	Este fondo representa los recursos que descentralizan el DIF nacional y el comité de Administración y Construcción de escuelas (CAPFCE), las cuales se deben destinar al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social.	<ul style="list-style-type: none"> • Matrícula del ciclo escolar • Rezago educativo • Crecimiento de la población en edad escolar básica • Índice de marginación. 	<ul style="list-style-type: none"> • En el artículo 41 de la LCF no existen reglas claras para la distribución de este fondo. Al no tomarse en cuenta variables como: construcción, equipamiento de infraestructura en educación básica y superior genera que la distribución no sea equitativa.

3.5.6 Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

No fue creado al momento en que nació el Ramo 33, sino que surgió con la reforma a la LCF de 1999 y precisamente en el PEF de 1999, el artículo 17 previó que de los recursos del Ramo Administrativo 11 en Educación Básica.

Los recursos con los que se financió el FAETA al inicio provenían de la Secretaría de Educación Pública, derivados de convenios suscritos entre la secretaría y los gobiernos estatales.

Nombre del Fondo	Siglas	Temática	Descripción	Variables que se consideran en la Fórmula de Distribución	Debilidades
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	FAETA	Educación		<ul style="list-style-type: none"> • Registro Común de escuelas • Plantilla de personal • Monto del ejercicio fiscal anterior + ampliaciones derivadas de creación de plazas o incrementos de prestaciones • Actualización del presupuesto destinado para Gastos de Operación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presenta una problemática similar al FAEB, toda vez que la LCF no es clara sobre los criterios o fórmulas de distribución de los recursos.

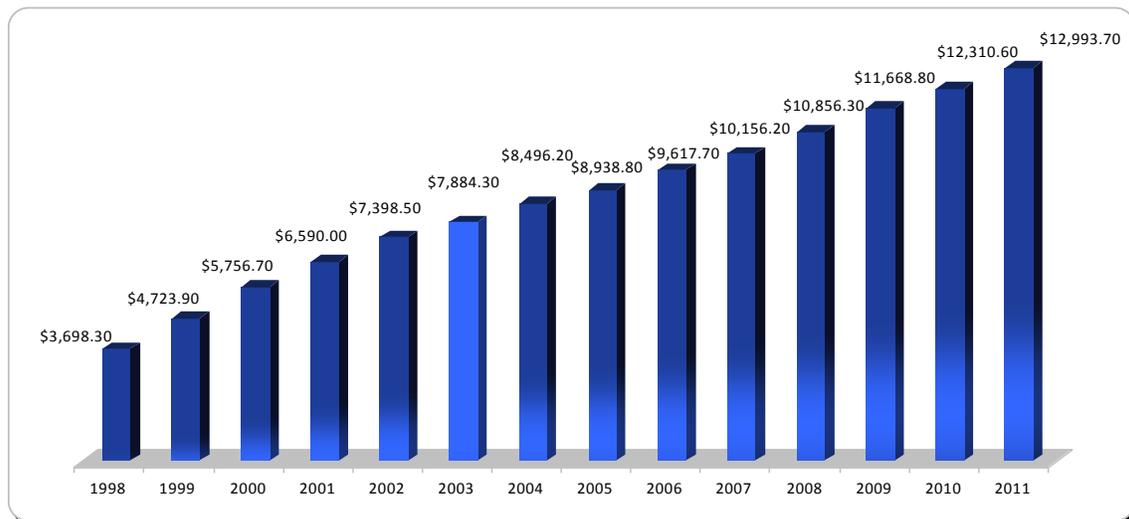
3.5.7 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública

La LCF establece en el PEF que en cada ejercicio fiscal, se debe hacer la distribución de los recursos federales de este fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Nombre del Fondo	Siglas	Temática	Descripción	Variables que se consideran en la Fórmula de Distribución	Debilidades
Fondo de Aportaciones para la seguridad Pública	FASP	Seguridad		<ul style="list-style-type: none"> • Población a nivel nacional • Incidencia delictiva nacional • Ocupación penitenciaria • Avance en la aplicación del programa Nacional de Seguridad Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uno de los criterios de distribución corresponde a un criterio discrecional y poco transparente ya que considera la aplicación del programa Nacional de Seguridad Pública así como los proyectos nacionales en proceso, este indicador implica mayor discrecionalidad, ya que se desconoce la manera en que se mide el avance del programa.

3.6 Procedencia de los Recursos para el Combate a la Pobreza en el estado de Chiapas

Gráfica 3.6 Recursos otorgados al estado de Chiapas a través del FAEB (Millones de pesos)



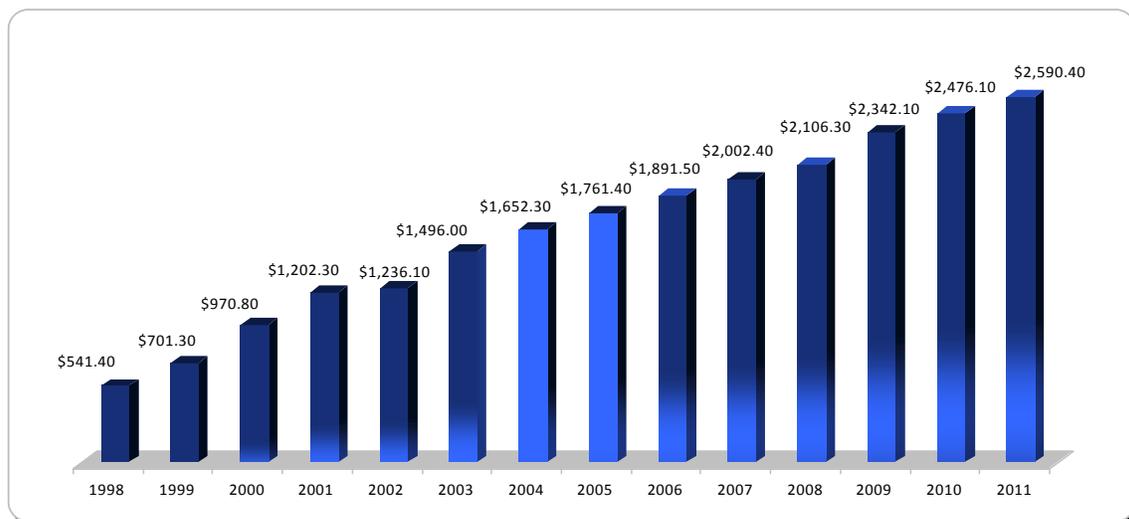
Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el estado de Chiapas 2005-2010.

La gráfica 3.6 representa la evolución de los recursos del FAEB en el estado de Chiapas, en 1998 el fondo operaba con \$3,698.30 millones de pesos este monto aumento 4 veces hasta llegar en 2011 a \$12, 993.70, considerando las variables de distribución podemos presumir que en los 14 años de operación del FAEB aumento de manera considerable el registro de escuelas así como la plantilla de profesores.

Estas dos variables pueden explicar el aumento de los recursos, pero esto no asegura que la calidad de la educación en Chiapas sea buena, puesto que en la fórmula de distribución no se consideran variables como la población en edad escolar e incentivos para mejorar la calidad en la educación, variables que permitirían garantizar que la distribución de los recursos sea eficiente y equitativa.

La Distribución de la Población de 15 años y más según el nivel de escolaridad de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, señala que de cada 100 personas 16.5 % no tiene instrucción escolar, 59.6% cuenta con educación básica, 0.1% con escolaridad técnica o comercial con primaria terminada, un 13.7% con educación media superior, un 9.8% con educación superior y un 0.3% no especificado; en conclusión la mitad de la población cuenta con educación básica por lo tanto el objetivo de brindar educación gratuita a toda la población no se cumple ya que la otra mitad de la población se encuentra sin asistir a la escuela.

**Gráfica 3.7 Recursos otorgados al estado de Chiapas a través del FASS
(Millones de pesos)**



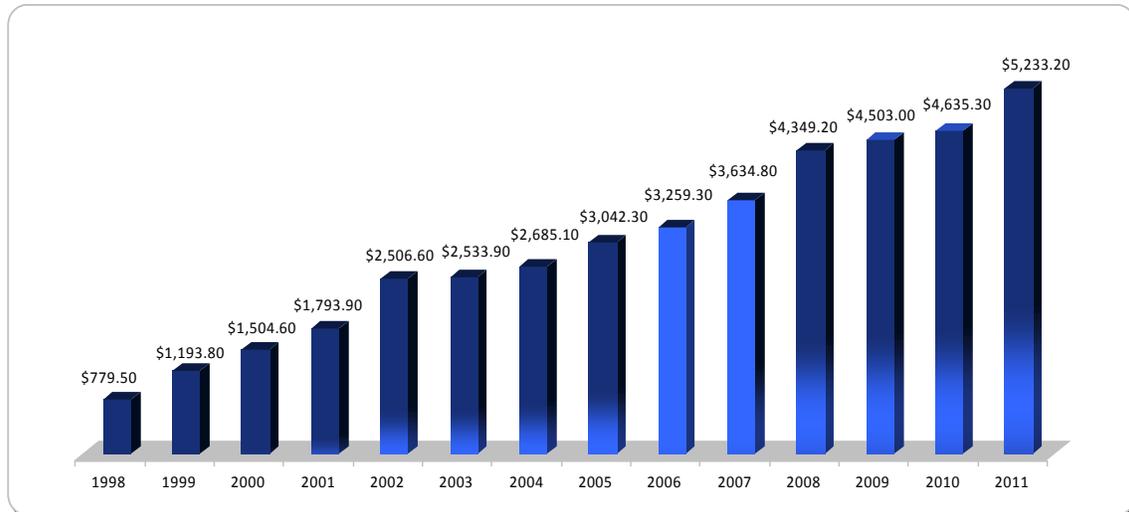
Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Estado de Chiapas 2005-2010.

La gráfica 3.7 muestra la distribución de los recursos del FASS, cuando comenzó a funcionar el fondo le asignaron \$541.40 millones de pesos que fueron aumentando hasta llegar a \$2,000,000 millones de pesos en 2011, un factor que podría explicar el aumento de los recursos del FASS son las variables que se consideran para la distribución de los recursos (infraestructura médica y plantillas de personal). Aunque el monto de asignación ha aumentado esto no significa que los hospitales existentes cuenten con el suficiente mobiliario, medicamentos y sobre todo con personal calificado para atender las diversas enfermedades que presenta la entidad.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010 el 56.8% del total de la población tiene derecho a servicios médicos en alguna institución ya sea pública o privada, en la distribución por institución un 41.7 % no está afiliado, el 13 % es derechohabiente del IMSS, mientras que un 4.7% pertenece al ISSSTE, un 37.3% recibe atención del seguro popular, un 2.3% de otra institución y el 1.5% restante no especificó. El objetivo del FASS es preservar la capacidad operativa y en esta cuestión los recursos otorgados han sido efectivos

puesto que existen hospitales en la entidad, el problema está relacionado con la cobertura en los servicios médicos ya que la mitad de la población no cuenta con este servicio.

Gráfica 3.8 Recursos otorgados al estado de Chiapas a través del FAIS (Millones de pesos)

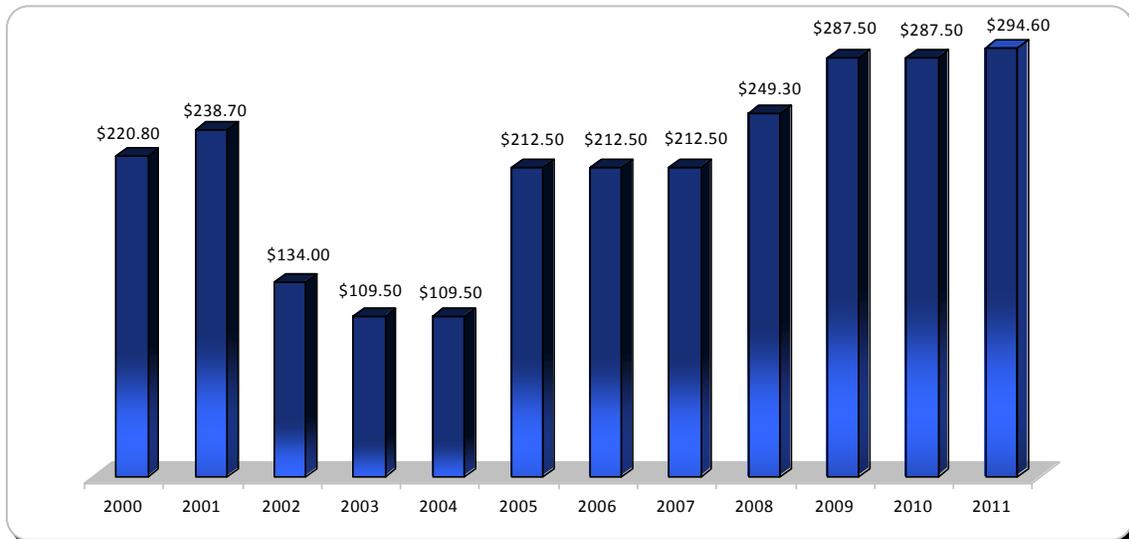


Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Estado de Chiapas 2005-2010.

La evolución de los recursos asignados al FAIS se observa en la gráfica 3.8, en 1998 el fondo comenzó a operar con \$779.50 millones de pesos, para 2011 el monto aumentó a \$5,233.20 millones de pesos, cabe señalar que el FAIS es el segundo fondo al que le asignan una gran cantidad de recursos, la distribución del FAIS se realiza mediante dos fondos que son el FAISE y el FAISM.

El objetivo de este fondo es otorgar infraestructura básica a la población de la entidad, de acuerdo con las estadísticas del Censo de Población y Vivienda 2010 el total de viviendas particulares habitadas es de 1,090,914, un 14.7% de las viviendas cuenta con piso de tierra y de acuerdo con la disponibilidad de servicios por vivienda 41.9 % cuentan con agua entubada, 83.4% tiene drenaje, 93.8% con servicios sanitarios y 95.9 % con electricidad, estas cifras reflejan la efectividad del fondo ya que la mayoría de los hogares de los hogares cuentan al menos con los servicios básicos.

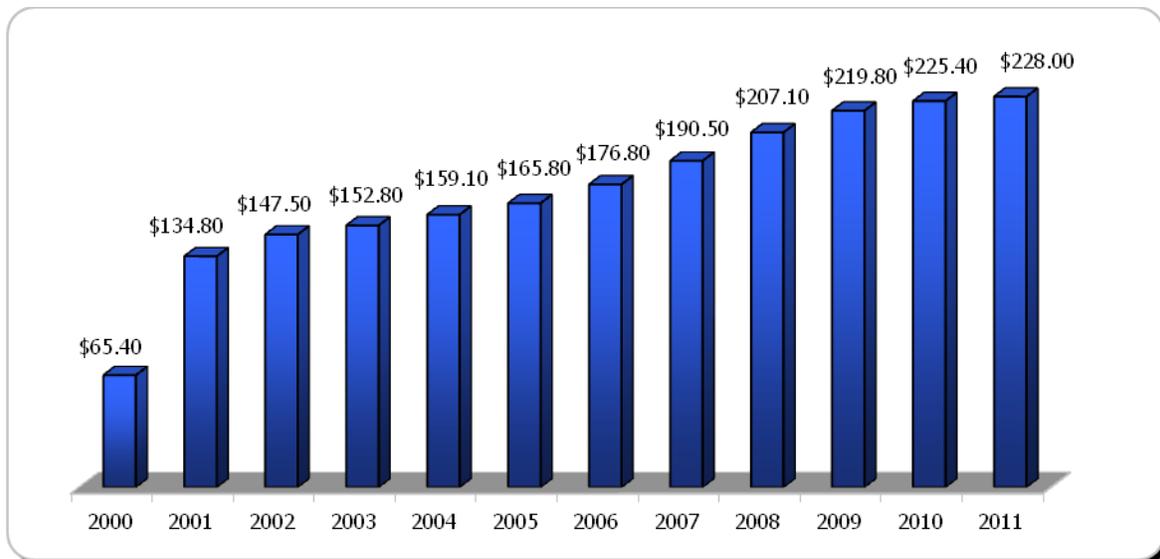
**Gráfica 3.9 Recursos otorgados al estado de Chiapas a través del FASP
(Millones de pesos)**



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Estado de Chiapas 2005-2010.

La gráfica 3.9 muestra la distribución del FASP cuando comenzó a operar el fondo le asignaron \$220 millones de pesos para 2011 el monto llegó a \$294 millones de pesos, en los últimos 11 años aumento únicamente 74 millones, de acuerdo con las variables de distribución que son la población a nivel nacional y la incidencia delictiva podemos presumir que en Chiapas no existen problemas de delincuencia, por esta razón sus montos permanecen constantes desde su creación hasta la fecha.

**Gráfica 3.10 Recursos otorgados al estado de Chiapas a través del FORTAMUN
(Millones de pesos)**



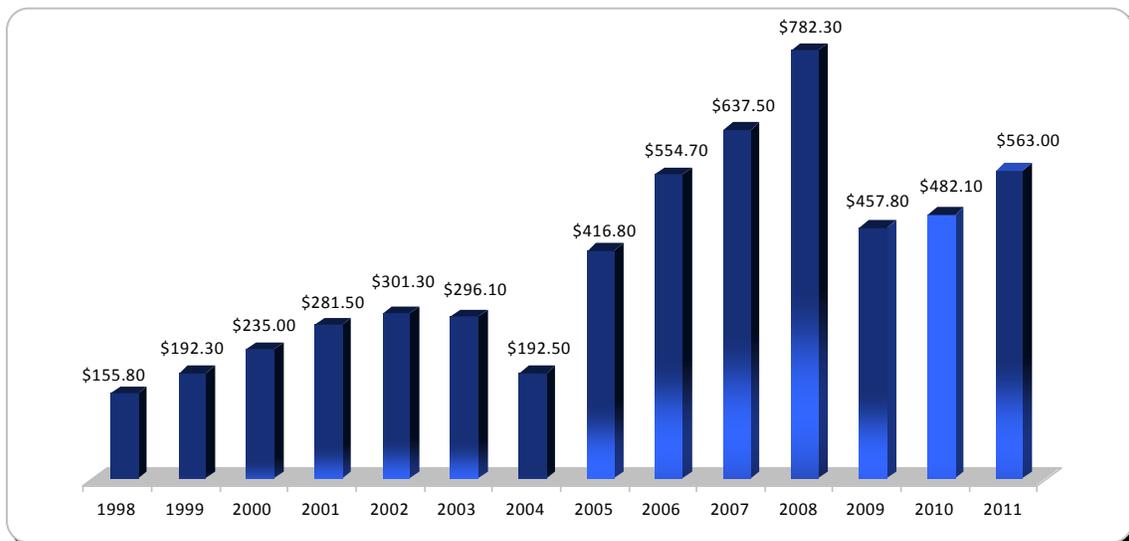
Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Estado de Chiapas 2005-2010.

La distribución de los recursos del FORTAMUN se aprecia en el gráfico 3.10, en un inicio este fondo contaba con \$65.40 millones de pesos, en 2011 alcanza la cantidad de \$228 millones de pesos, el objetivo de este

fondo es cumplir con los compromisos de carácter financiero contraídos con las haciendas municipales y la atención de los requerimientos directamente relacionados con la seguridad pública.

El aumento de los recursos de este fondo se debe a la fórmula de distribución ya que esta toma como variable únicamente el número de habitantes por estado, Chiapas en el 2010 tenía como población total 4,796, 580 millones de habitantes al tener una mayor población es normal que la asignación de este fondo sea alta; por lo tanto aquellos estados que tiene poca población tendrán una asignación baja.

Gráfica 3.11 Recursos otorgados al estado de Chiapas a través del FAM (Millones de pesos)

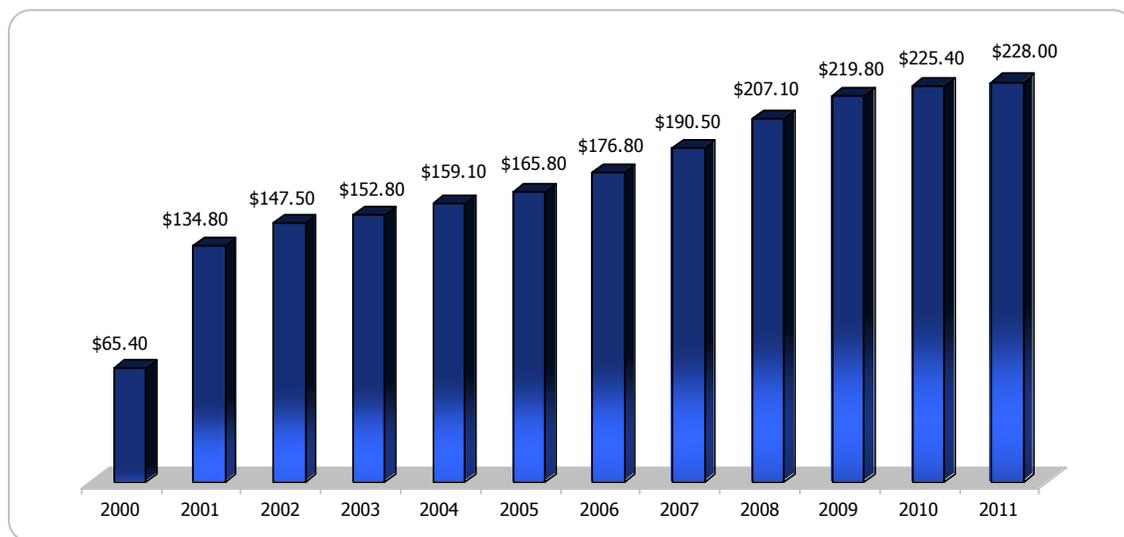


Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Estado de Chiapas 2005-2010.

La gráfica 3.11 representa la distribución de los recursos del FAM, en un inicio el fondo contaba con \$155 millones de pesos, en los años 2003 y 2004 probablemente no se alcanzó la meta en la entrega de desayunos escolares, apoyos alimenticios y la asistencia social y por esta razón hubo una disminución en el presupuesto de la entidad. Para el periodo 2005-2009 aumentan nuevamente los recursos, pero en los años 2009 y 2010 nuevamente hay una reducción.

Para lograr una distribución más equitativa de este fondo es necesario incluir la construcción y el equipamiento de infraestructura básica y superior, porque son factores que están olvidados en Chiapas y son fundamentales para que las personas puedan continuar con sus estudios a nivel medio superior y superior.

**Gráfica 3.12 Recursos otorgados al estado de Chiapas a través del FAETA
(Millones de pesos)**



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Estado de Chiapas 2005-2010.

La gráfica 3.12 muestra la distribución de los recursos del FAETA a lo largo de 11 años se ha mantenido constante, al igual que los fondos descritos con anterioridad no recibe una cantidad elevada de recursos, la finalidad del fondo es la prestación de los servicios de educación tecnológica y de educación para los adultos, al igual que el FAEB este fondo utiliza como variables de distribución el registro común de escuelas y la plantilla de personal.

3.7 Concepto de Gasto Social

El concepto de gasto social de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), está relacionado con la “provisión de beneficios y contribuciones financieras, por parte de instituciones tanto públicas como privadas, a comunidades e individuos con el fin de brindar apoyo en tiempos de adversidad que afecten su bienestar”.

El Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define al gasto social de dos maneras, la primera como “Un subconjunto del gasto público que agrupa determinados recursos que el estado destina directamente para atender el desarrollo y el bienestar de su población”, la segunda establece que “El gasto social es un medio, una herramienta a utilizar para reducir la pobreza, elevar el nivel de vida y, en general, mejorar el desarrollo humano”, esta definición asume que el gasto social es de origen público.³⁴

La Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) emplea el concepto de gasto social de las Naciones Unidas, la cual involucra conceptos asociados a sectores sociales: educación, cultura, protección y previsión social, vivienda y desarrollo urbano, trabajo, salud y saneamiento.

Al revisar estas definiciones se observa una idea generalizada que considera al gasto social de origen público, es decir que el estado es quién lo ejerce y lo administra. De acuerdo con la OCDE, el sector privado también

³⁴ Elhosfundación, Serie: El Gasto Social en México, “Las dimensiones del Gasto Social Volumen 1”, Pág.16.

participa en esta tarea. La distinción entre lo que es gasto social público y privado radica en el perfil de la institución que controla los recursos financieros, sin importar el origen de los recursos.

Analizando el caso de los países de América Latina entre ellos México, encontramos que países como Argentina, Brasil, Perú, asumen que el estado desempeña el papel principal en el financiamiento del gasto social, en el caso de México, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), no contempla un artículo específico para la definición de gasto social, únicamente contiene un artículo en donde señala que el sector privado podrá participar en el financiamiento de la política nacional.

Lo mencionado con anterioridad aparece en el artículo 24 de la LGDS que a la letra dice: *“Los recursos presupuestales federales asignados a los programas de desarrollo social podrán ser complementados con los recursos provenientes de los gobiernos estatales y municipales, así como aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado”*.

3.8 Recursos para el Combate a la Pobreza por Sexenio

3.8.1 Los recursos para la atención a la pobreza del periodo 1988 -1994

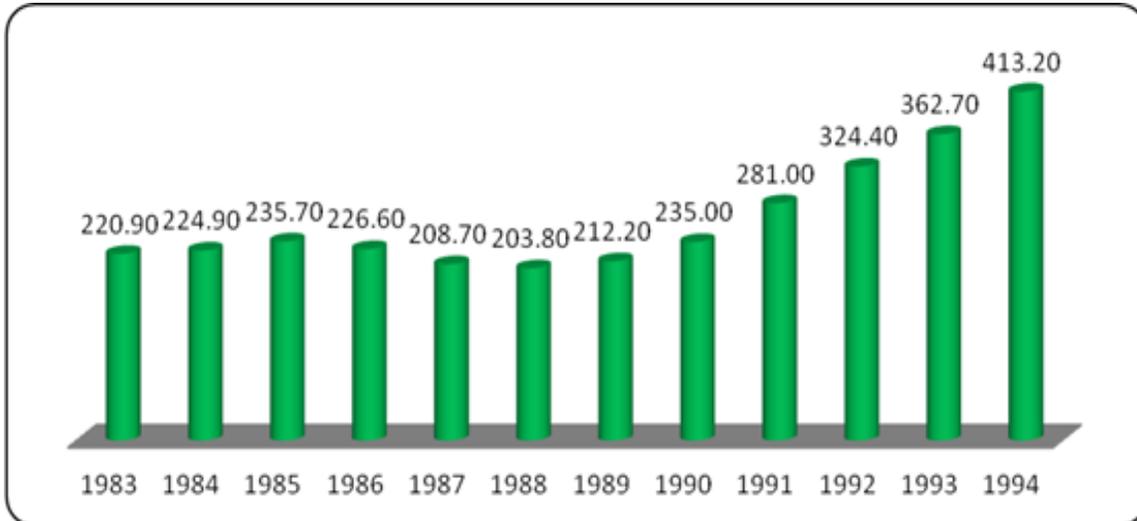
En 1988, por cada peso erogado por el sector público para el pago de intereses, se destinaban sólo 34 centavos al desarrollo social; en 1994, por cada peso gastado en el pago de la deuda, se destinaban más de 4 pesos al gasto social y al abatimiento de la pobreza extrema. Esto permitió que el gasto en educación se duplicara en términos reales, en salud creciera 81%, en desarrollo urbano, agua potable y ecología 51%, en abasto más de 77%, en justicia y seguridad 68%, en desarrollo rural 44% y en solidaridad más de dos y media veces. Este es el cambio más importante en la orientación del gasto en los últimos 25 años y refleja un firme compromiso con el bienestar de los mexicanos.

Solidaridad dio respuesta directa al reto social de superar la pobreza, estableció una nueva relación entre sociedad y gobierno, basada en la iniciativa comunitaria, en la corresponsabilidad, en la participación democrática y en el uso transparente de los recursos y fue el balance moral de la modernización. A lo largo de los seis años se ejercieron recursos del gobierno federal, de los gobiernos estatales y de los propios beneficiarios, por 52 mil millones de nuevos pesos, para llevar a cabo más de 523 mil obras de solidaridad que resolvieron grandes carencias y rezagos en todo el país. Cada día nuevas comunidades se sumaron a Solidaridad; se formaron 250 mil comités en todo el país y se capacitaron a más de 228 mil vocales de control y vigilancia.

La gráfica 3.13 representa la evolución del gasto social en el periodo 1980-1994 como se aprecia durante esta etapa la tendencia del gasto social es a la baja debido a la austeridad presupuestal en la que se encontraba el país, el número de pobres aumento de 18.6 a 23.2 millones, derivado de la crisis vivida en los años ochenta. Por esta razón se dio preferencia a los grupos vulnerables otorgándoles subsidios selectivos.

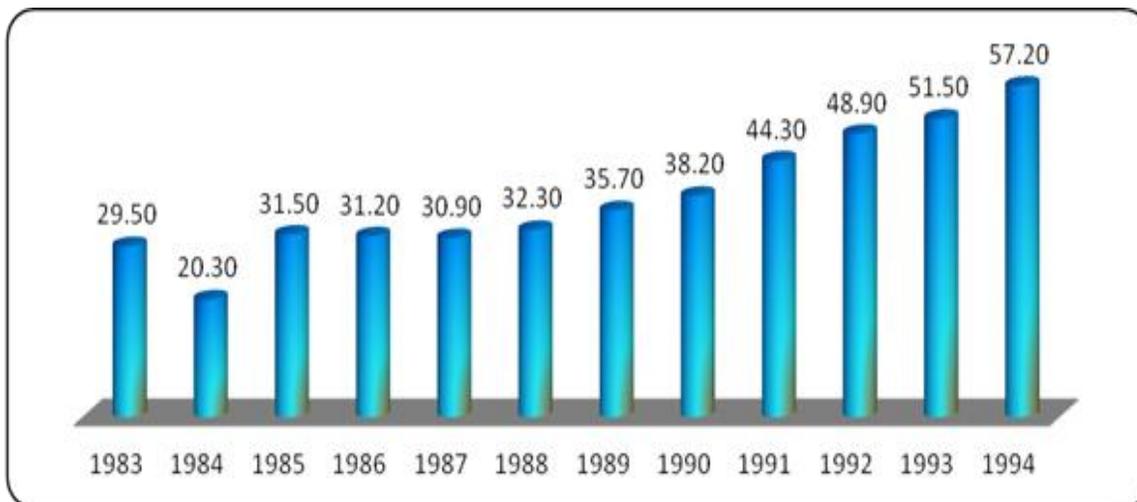
En la fase de 1990-1994 el gobierno comienza a ocuparse de los temas relacionados con la pobreza y por este motivo elimina los subsidios universales argumentando que estos no habían cumplido con el objetivo de transferir recursos a los más pobres.³⁵

**Gráfica 3.13 Gasto Social
(Miles de Millones de pesos)**



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000

**Gráfica 3.14 Participación del Gasto Social en el Gasto Programable
(Porcentaje)**

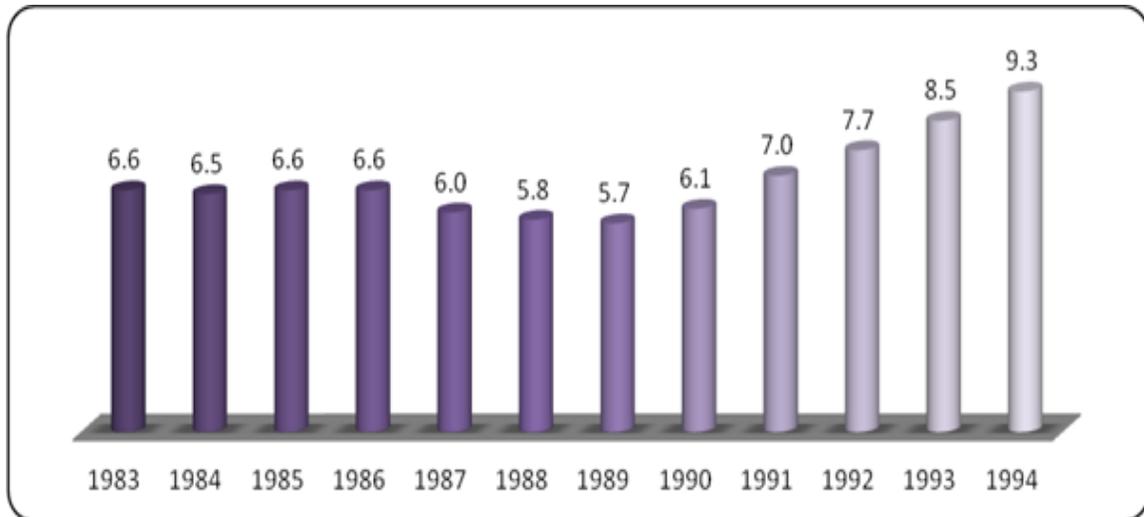


Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000

La gráfica 3.14 representa el porcentaje del gasto social respecto al gasto programable, en la etapa de 1983-1990 la tendencia permanece constante lo que significa que durante este periodo la participación del gasto no fue elevada, para 1991-1994 la participación del gasto se eleva de 44.30% a 57.20%, este aumento fue el resultado del interés del gobierno por reducir la pobreza implementando programas sociales durante un tiempo determinado.

³⁵ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Los programas de abasto social en México: Abasto Social de Leche y Tortilla" Pág. 5-8.

**Gráfica 3.15 Gasto Social en relación al PIB
(Porcentaje)**



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000

La participación del gasto social en relación con el PIB a principios de los años ochenta mantiene la misma tendencia, durante los años noventa el porcentaje aumenta hasta alcanzar en 1994 un 9.3%, estos porcentajes son congruentes con el gasto social total que se destinó el gobierno federal (Véase gráfica 3.15), como se había mencionado con anterioridad durante este sexenio el gobierno otorgó mayores recursos a cuestiones sociales con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas en pobreza extrema.

3.8.2 Los recursos para la atención a la pobreza en el periodo 1994-2000

La política de desarrollo social en el periodo 1994-2000 intentó estrechar las brechas entre las distintas regiones y microrregiones del país a través de la canalización de más recursos y la creación de condiciones adecuadas para la inversión productiva en las zonas que presentan desventajas más acentuadas.

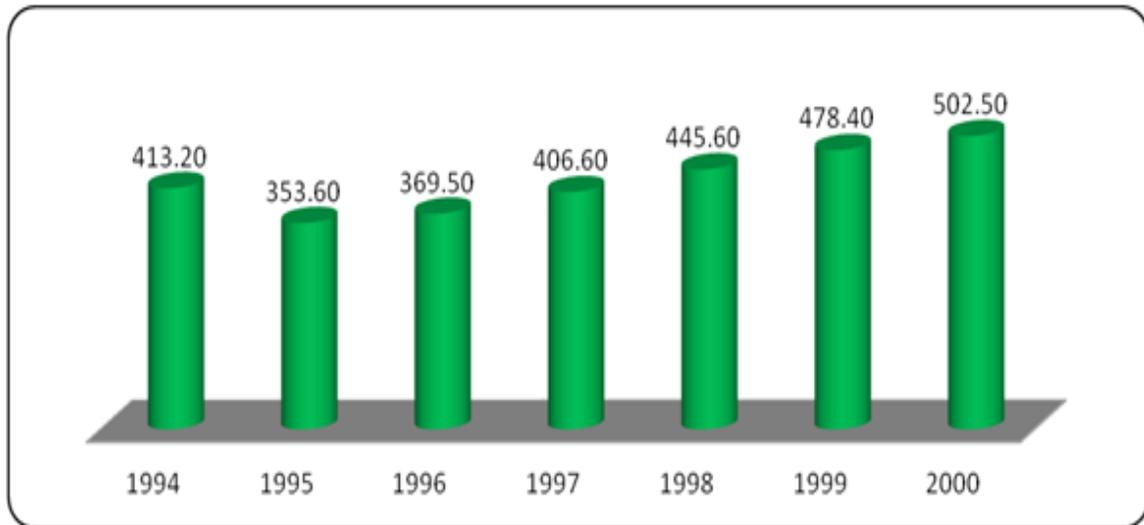
La principal prioridad fue el desarrollo social, la estrategia de gasto social consistió de dos vertientes una de acciones amplias para apoyar a toda la población y otra de acciones dirigidas para fortalecer los esfuerzos encaminados a la población en pobreza extrema.

Durante este sexenio se duplicaron los recursos federales destinados al gasto social para los estados y los municipios, mientras que los ejercidos directamente por las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, distintos de las instituciones de seguridad social, se contraen en términos absolutos.

El ejercicio del gasto social se hace crecientemente con apego a Reglas de Operación que aumentan la transparencia reduciendo los espacios para la actuación discrecional de la autoridad.³⁶

³⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000", Pág. 51.

**Gráfico 3.16 Gasto Social
(Miles de Millones de pesos)**

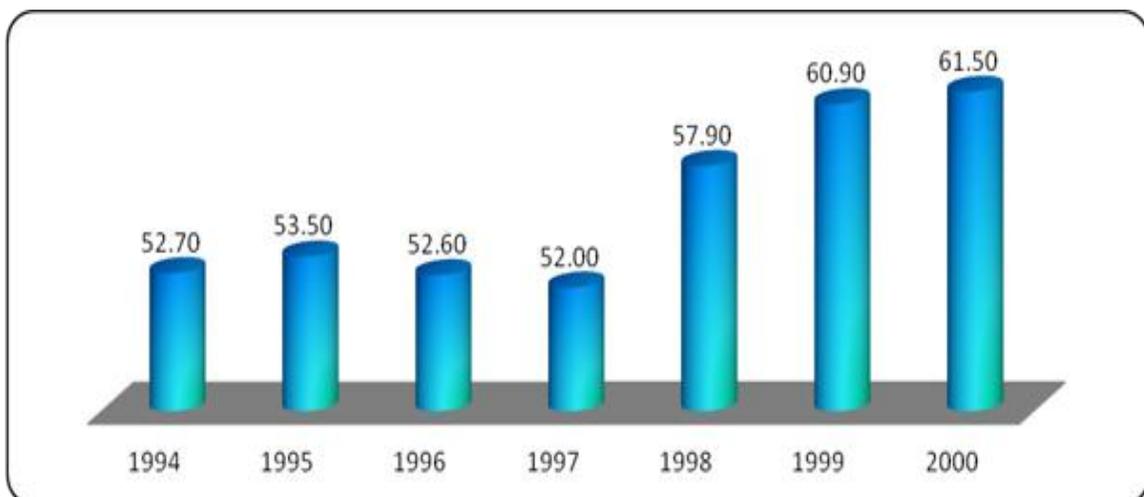


Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000.

La gráfica 3.16 muestra el gasto social destinado al combate a la pobreza durante el periodo 1994-2000, es necesario precisar que el gasto durante estos años se duplica, los recursos fueron utilizados principalmente para mejorar la nutrición, la salud y la educación así como crear oportunidades de empleo y mayores ingresos con estas acciones se mejoró la condición de vida de la población vulnerable.

A partir de los años noventa el abasto social se orientó a beneficiar exclusivamente a la población más necesitada, sus principales características fueron: focalización, atención a la pobreza extrema rural y urbana, descentralización, enfoque de género, reconocimiento de la participación social. Los estados y municipios ejercieron recursos crecientes para atender las necesidades de infraestructura social y de programas como desayunos escolares y educación para adultos.

**Gráfica 3.17 Participación del Gasto Social en el Gasto Programable
(Porcentaje)**

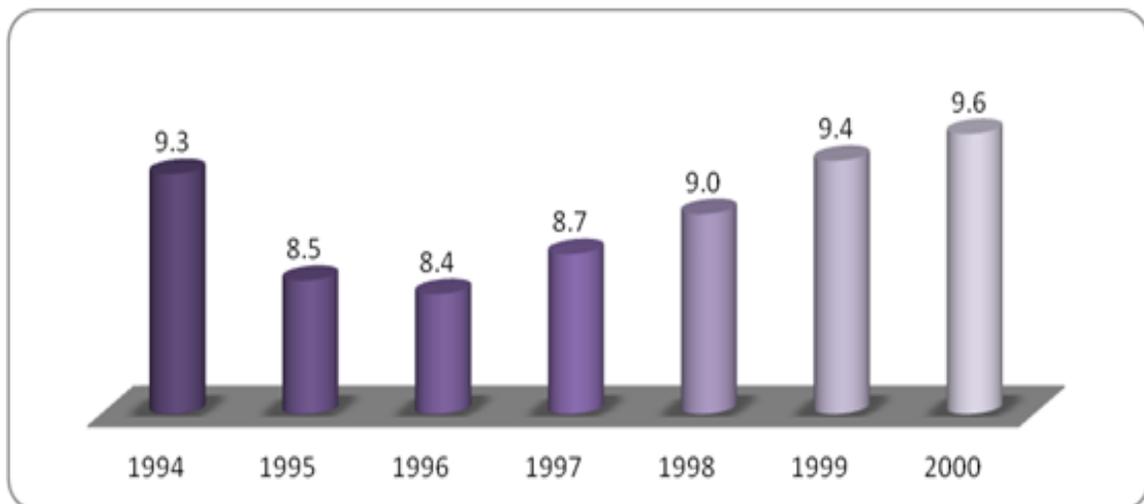


Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000.

El porcentaje del gasto social respecto al gasto programable en el periodo 1994-2000 claramente se observa en la gráfica 3.17, durante los años 1994 y 1995 el porcentaje es elevado, para los años posteriores este se va a la baja , en 1998 la tendencia del porcentaje aumenta nuevamente hasta alcanzar en el año 2000 un 61.50%. Esto significa durante este periodo la participación del gasto fue muy elevada, el objetivo era terminar con la pobreza extrema tomando como punto de referencia que 14 millones no podían satisfacer sus necesidades mínimas.

En este período se aplicaron recursos para la operación del PROGRESA, estos recursos estaban dirigidos hacia lo más pobres o los sectores que se encontraban en pobreza extrema relacionada con la desnutrición, las enfermedades, la baja escolaridad y la carencia de oportunidades.

**Gráfica 3.18 Gasto Social en relación al PIB
(Porcentaje)**



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000.

A principios de este sexenio disminuye el porcentaje de participación del gasto social respecto al PIB como una respuesta a la crisis económica que vivió nuestro país, el gobierno para revertir esta situación solicito préstamos a los Estados Unidos, situación que fue favorable para que el empleo y la economía se estabilizarán, en los 3 años posteriores (1998-2000) el porcentaje alcanza su punto más alto en la historia llegando a 9.6% , cabe señalar que estos porcentajes tan elevados en los siguientes años no fueron alcanzados.

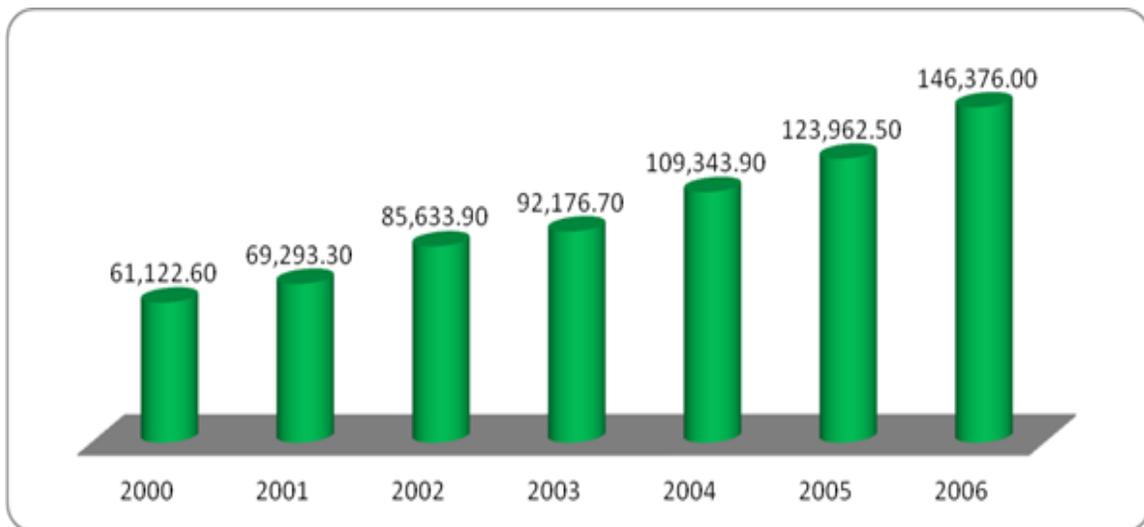
3.8.3 Los recursos para la atención a la pobreza en el periodo 2000-2006

La política pública implementada para superar las causas y los efectos de la pobreza, permitió generar una red de mecanismos que impulsaron las capacidades en educación y salud de los individuos; promovió alternativas de ingreso mediante la generación de empleos para el desarrollo de proyectos productivos y de infraestructura cooperaban a la formación de un patrimonio a través del acceso a la vivienda y acceso a la población que carece de servicios de seguridad social para enfrentar gastos imprevistos de salud.

Contigo era una estrategia global e integradora de la política para el desarrollo humano y social, sus acciones estaban dirigidas a atender los ámbitos de nutrición, educación, servicios de salud, seguro de vida, previsión social, generación de empleo, seguridad en el empleo, capacitación laboral y vivienda.

La política de gasto en esta administración dio prioridad al gasto social, especialmente al que estaba dirigido a los programas para superar la pobreza. En un contexto de escasos recursos, se puso particular énfasis en los programas y acciones que atendían a la población en pobreza extrema, tal fue el caso del Programa Oportunidades, cuyo gasto creció 152.7%, en términos reales.³⁷

**Gráfico 3.19 Gasto Social
(Millones de pesos)**

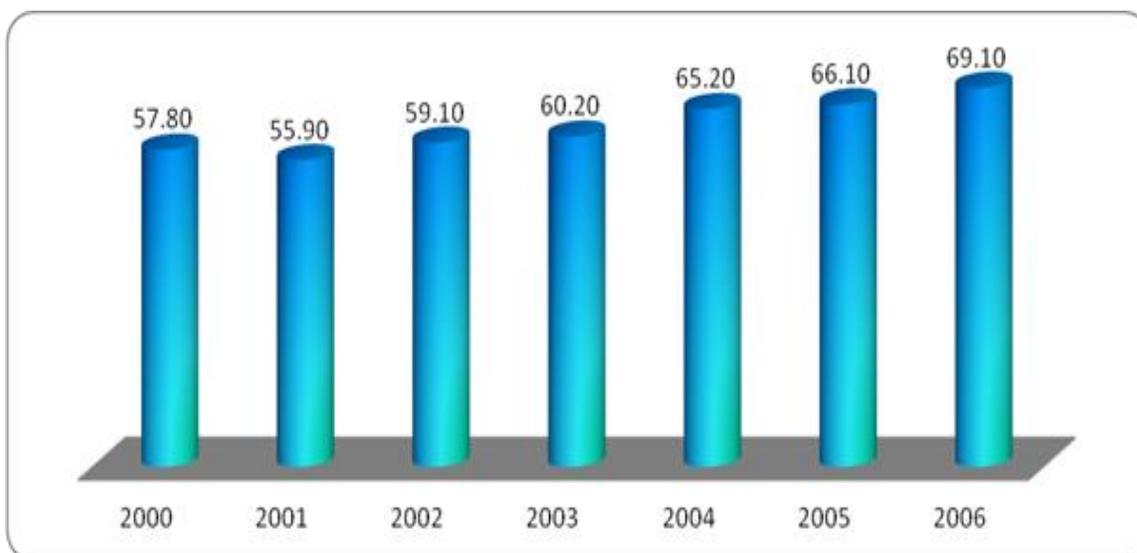


Fuente: Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006.

El gasto total realizado en el periodo 2000- 2006 se refleja en la gráfica 3.19, el gobierno destinó una cantidad elevada de recursos en comparación con el sexenio anterior, el gasto social se utilizó para el desarrollo de capacidades, generación de opciones de ingreso distribuido en programas como: Empleo Temporal, Opciones Productivas, Desarrollo Rural y principalmente para la operación del Programa Oportunidades que con la nueva administración sufrió algunas modificaciones focalizando a la población beneficiaria, los recursos y las zonas de atención.

³⁷Presidencia de la República, "Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada", Pág.84

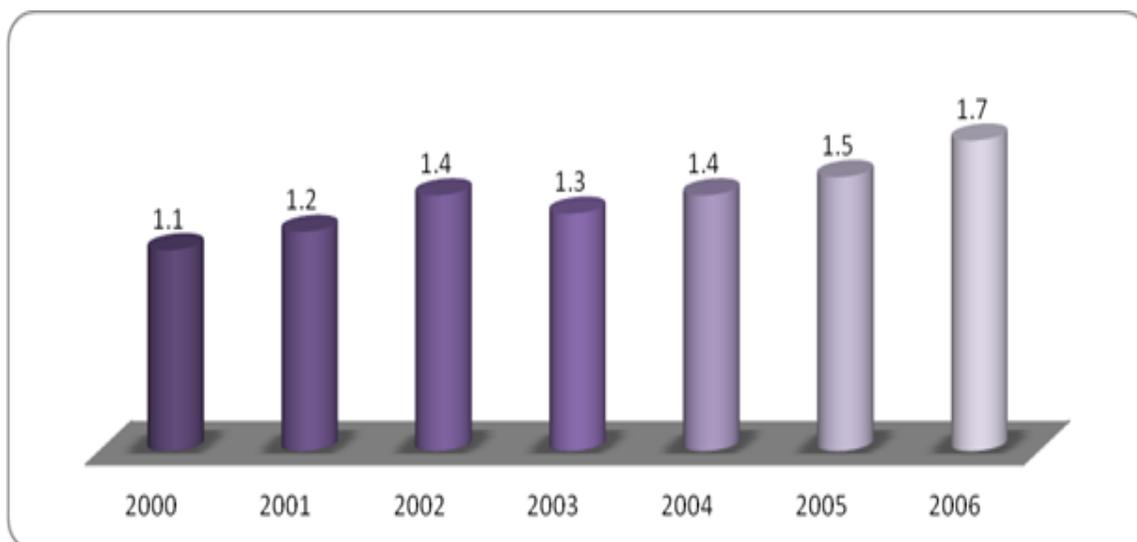
Gráfica 3.20 Participación del Gasto Social en el Gasto Programable (Porcentaje)



Fuente: Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006.

La proporción que representa el gasto social respecto al gasto programable en el periodo 2000-2006 va en aumento hasta llegar a 69.10% esto significa que en este periodo la participación del gasto fue muy similar a la que tuvo el gasto en el sexenio anterior, de acuerdo con las estadísticas de 1989 a 2002 la población en condiciones de pobreza alimentaria se redujo en 35.5%, la pobreza de capacidades disminuyó un 28.9% y la pobreza de patrimonio descendió un 13.3%, aunque se habían destinado una gran cantidad de recursos estos no eran suficientes para erradicar la pobreza, en el país la desigualdad y rezago continuaban en entidades federativas y municipios del país.

Gráfica 3.21 Gasto Social en relación al PIB (Porcentaje)



Fuente: Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006.

De acuerdo con los datos de la gráfica 3.21 la participación del gasto social en relación al PIB se redujo considerablemente; a finales del sexenio anterior el gasto social representaba un 9.6%, para 2001 disminuye en 1.2%, a lo largo de los 5 años restantes la tendencia del gasto social se mantiene, esto como una consecuencia del estancamiento de la economía mexicana, aunque hay datos que afirmaban que la pobreza había disminuido a su vez reconocían que la pobreza urbana había aumentado ya que el programa federal Oportunidades solo atendía a la población del sector rural olvidando a la población urbana.

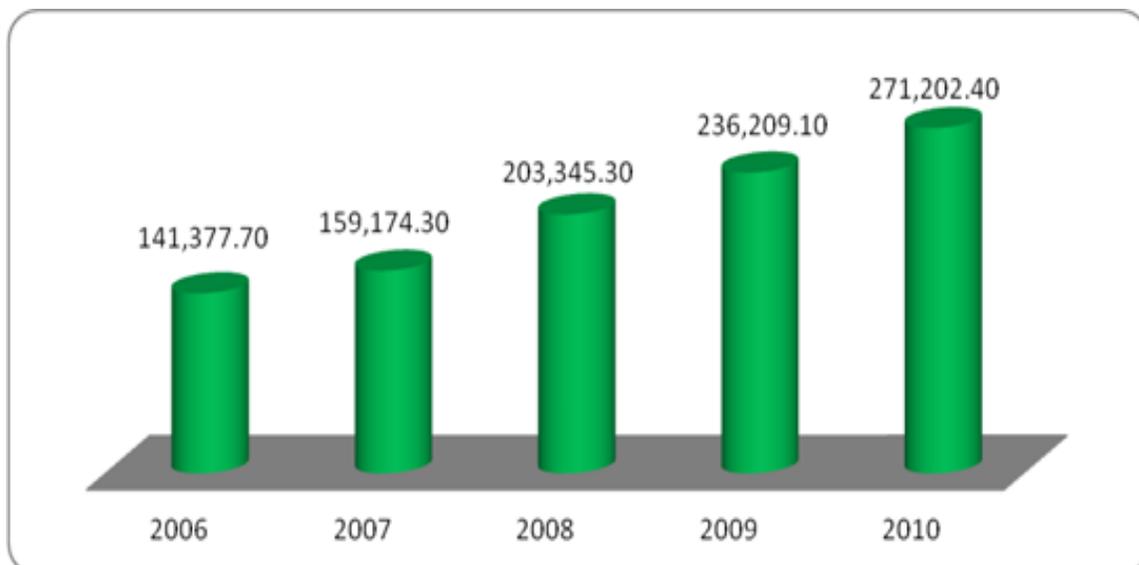
3.8.4 Los recursos para la atención a la pobreza en el período 2006-2010

Durante este periodo el gobierno impulsó una política social integral a través de una mejor articulación de los programas sociales y de las instancias gubernamentales. Las políticas públicas aplicadas en estos años tuvieron un enfoque de largo plazo, impulsando acciones que generaban empleo e ingresos, se efectuaron a través de un gasto público transparente y mejor focalizado, apoyando a los grupos más vulnerables de la población. Las acciones mencionadas han sido encauzadas, ordenadas y coordinadas en el marco de la Estrategia Vivir Mejor que se basa en tres grandes ejes: Desarrollo de Capacidades Básicas, Construcción de una Red de Protección Social, y Vinculación entre la política social y económica.

Para 2010, se aprobó un presupuesto de \$ 281,073 millones de pesos a los programas y acciones para superar la pobreza, 13.6% mayor en términos reales al gasto realizado en 2009.

El aumento en los recursos derivó principalmente del presupuesto asignado al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y al Seguro Popular, que en conjunto crecieron en 36.9% real con relación al gasto ejercido por ambos en 2009 y aportaron 89.6% del aumento en 2010.³⁸

**Gráfica 3.22 Gasto Social
(Millones de pesos)**

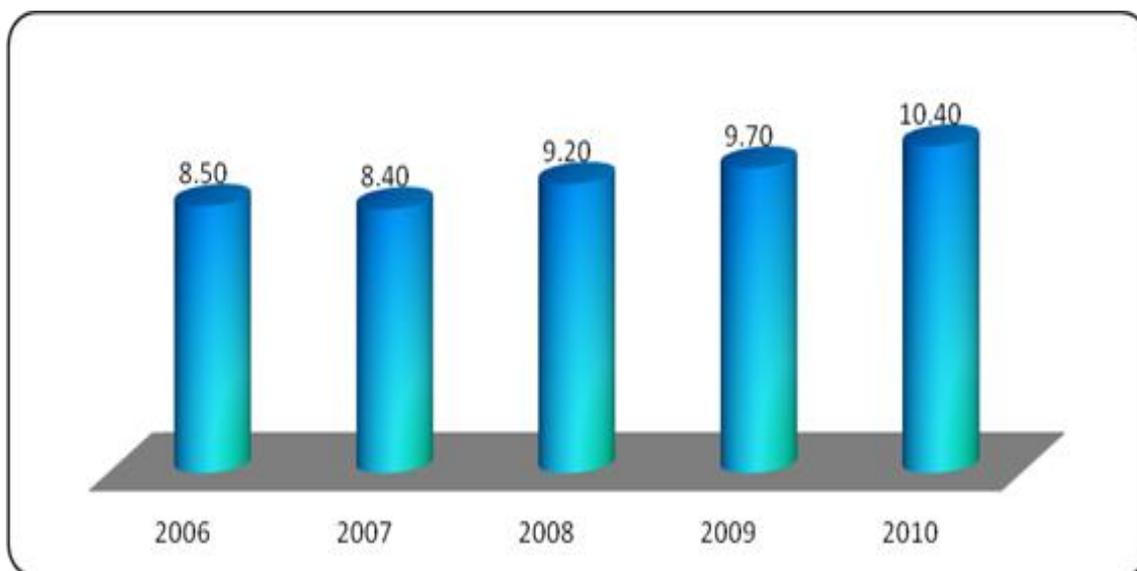


Fuente: Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno 2011.

³⁸ Presidencia de la República, "Anexo estadístico del Quinto Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa, Pág.292

Como se aprecia en la gráfica 3.22, en los últimos cinco años el gasto social fue elevado, el monto total ascendió a \$1, 011,308.80, estos recursos fueron utilizados para el abatimiento de la pobreza y el desarrollo de capacidades a la inversión pública, especialmente en infraestructura, a la seguridad, la mejora de los servicios públicos, la protección al medio ambiente y para el apoyo a los fondos de pensiones de los trabajadores. La dimensión del reto de abatir la pobreza abarcó tanto el medio rural como el urbano, implicó la coordinación entre los tres poderes de la Unión, los tres órdenes de gobierno y la participación activa de la sociedad civil.

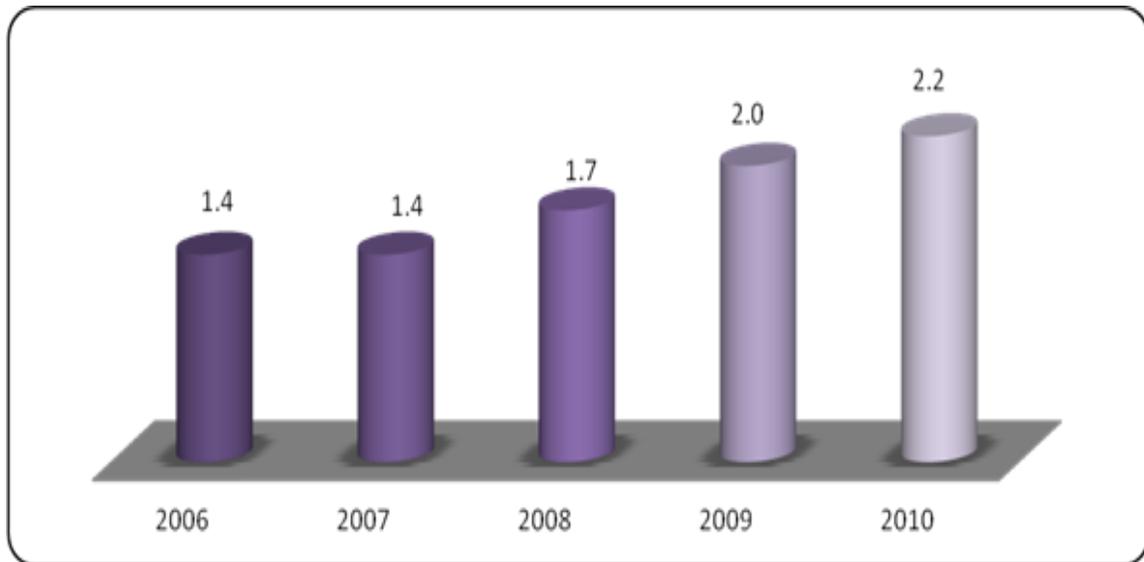
Gráfica 3.23 Participación del Gasto Social en el Gasto Programable (Porcentaje)



Fuente: Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno 2011.

La proporción que representa el gasto social respecto al gasto programable durante el periodo 2006-2010 (Gráfica 3.23) disminuye respecto al sexenio anterior pasando de 60% a 8.50 %. Con el Sistema de Evaluación del Desempeño se buscaba canalizar más recursos a los programas que brindaban mayor bienestar social, generaban empleos y combatían la pobreza. Adicionalmente, se destinaron recursos para impulsar una mayor inversión en infraestructura carretera, hidráulica, energética, turística, de educación y salud.

**Gráfica 3.24 Gasto Social en relación al PIB
(Porcentaje)**



Fuente: Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno 2011.

Como se observa en la gráfica 3.24 durante este sexenio y el anterior (Véase gráfica 3.17) el porcentaje de gasto social se mantuvo constante 1.7%, en 2009 y 2010 llega a 2%, como se ha mencionado en varias ocasiones el objetivo principal de estos recursos era brindar bienestar social a la población mexicana en especial a la que vivía en condiciones de pobreza moderada y extrema, en los últimos 10 años la estrategia del gobierno cambió focalizando los programas e incorporando a población beneficiaria que había excluido.

El gobierno a lo largo de 20 años ha destinado una gran cantidad de recursos a nivel federal, estatal y municipal para erradicar la pobreza en el país y particularmente en el estado de Chiapas que es uno de los estados en donde se encuentra una gran cantidad de personas en esta situación. Por su parte al estado de Chiapas le han otorgado una buena cantidad de recursos a través de los fondos de aportaciones y contrastando la información con los datos del Censo de Población 2010 aparece que en aspectos como salud, el alcantarillado, el drenaje ha habido buenos resultados; el problema que existe es que dado que no hay una fórmula exacta de distribución en algunos de estos fondos, las transferencias pueden variar de una entidad a otra generando desigualdad. La información sobre los recursos aplicados en los diversos programas sociales que ha implementado la Sedesol en Chiapas desde su creación en el año 2000 hasta la fecha, no se encuentra disponible ni en las cuentas públicas ni en los informes de gobierno, lo único que aparece es la cantidad de beneficiarios y el nombre de los programas pero no mencionan la cantidad de recursos ejercidos, lo que habla de la poca transparencia con la que se manejan los recursos en esta entidad.

A nivel federal el gobierno ha mostrado un amplio interés por combatir la pobreza , pero estos esfuerzos no han sido suficientes porque de acuerdo con la nueva medición que realizó el CONEVAL (2010) un 46.2% de la población se encontraba en situación de pobreza multidimensional, 35.8% en pobreza multidimensional moderada y un 10.4% se en pobreza multidimensional extrema, es necesario puntualizar que la pobreza es un

mal que sigue aquejando a nuestro país y la estrategia para eliminarla deberá cambiarse ya que los programas de combate a la pobreza focalizados no están logrando su objetivo al contrario generan un círculo vicioso que impide que la población beneficiaria pueda insertarse en el mercado laboral para satisfacer sus necesidades y no depender de las transferencias que le otorga el gobierno.

CAPITULO 4 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS

Chiapas es una tierra de contrastes no sólo por su diversidad fisiográfica y de cultura que es fuente inagotable de fuerza y riqueza, sino por la desigualdad social, y por la polarización que encierra y que implica una muy desigual oportunidad de acceso a los satisfactores y a los servicios básicos. Posee un gran potencial económico; los microclimas y riquezas naturales le dan ventajas comparativas respecto al resto del país; tiene una posición geográfica privilegiada al ser puerta de entrada a Centro y Sudamérica y la infraestructura desarrollada y en proceso incrementará su venta competitiva

Desde hace 20 años el estado presenta un alto índice de marginación prevaeciente, en relación con el resto del país y que se manifiesta en: altos niveles de enfermedades, desnutrición y analfabetismo; bajas coberturas y calidad de servicios básicos de salud y educación, agua, vivienda y electricidad; bajos niveles de empleo e ingresos así como un deficiente sistema de comunicación y abasto.

En esta desigualdad de oportunidades que cierra el círculo vicioso de atraso, miseria , explotación y más pobreza; es desaliento en las jornadas diarias, porque no se constituye en esfuerzo de superación y mejoría y por lo tanto en una construcción esperanzada del futuro, fuente de ganancia obtenida al amparo del abuso y del engaño, del esfuerzo ajeno que se derrocha en el consumo fácil y suntuario y que por su origen se resiste al cambio, a modificar métodos y técnicas, sistemas y procedimientos, compartiendo las tareas del futuro.

En las desiguales condiciones de vida y de trabajo de los chiapanecos se encuentran los abismos que han impedido articular el Chiapas Único, el Chiapas Justo, es la presión y los conflictos derivados de la lucha por la tierra, lo que caracteriza el perfil social y político del estado: crecimiento de la población , intereses políticos, aspectos legales, enredos burocráticos y falta de seguridad jurídica en materia agraria son todos los elementos que tiene que ver en el historial agrario de conflictos permanentes que es Chiapas y todos deben ser atendidos. Sin embargo, es sobre todo, la falta de alternativas reales de ocupación y empleo remunerado, el tizón que alienta el fuego del conflicto agrario. Es la riqueza enorme que se va, año tras año, buscando seguridad en una bóveda extranjera, sin dar a cambio un nuevo empleo.

En los capítulos anteriores se analizó la situación que guardaban los programas sociales y su impacto en el estado de Chiapas, así como la distribución del gasto público federal y la asignación de los fondos del Ramo 33, en este capítulo se analizarán las cuestiones económicas en las que se encuentra la entidad en el periodo de estudio: 1989 hasta 2010, con el objetivo de identificar la congruencia entre la política económica estatal y la política social, y analizar si ambas permiten el crecimiento económico y desarrollo que necesita el estado para lograr que su población salga de la pobreza y la marginación en la que se encuentra sumergida desde hace 20 años.

4.1 La política económica y social implementa durante el periodo 1988-1994

Plan de Gobierno 1988-1994		
Objetivo General	El pueblo chiapaneco consiente de los retos que imponen un desarrollo equilibrado con justicia social, ha manifestado a través de su participación, la voluntad de incorporarse activamente a las tareas que demanda la gran cruzada contra los rezagos y la marginación, y unir su esfuerzo en la construcción del Nuevo Chiapaneco.	
Estrategia General	Los objetivos corresponden a los intereses de la sociedad en general y forman parte manifiesta de los anhelos del pueblo chiapaneco, alcanzarlo implica el esfuerzo conjunto del pueblo y del gobierno. La edificación del Nuevo Chiapas, en su construcción era necesario que participara toda la población unida, sin distinción de clase, credos e ideologías.	
Tema	Objetivos	Estrategias
Aspecto Social	Asegurara una estructura social más justa e igualitaria garantizando la liberación individual y social.	Las diferencias sociales solo podrán disminuirse con la participación de todos, con la disposición para unir voluntades e intereses que generen los cambios que requiere la modernización del proceso de desarrollo.
	Otorgar vigencia a los derechos constitucionales de mínimos de bienestar en salud, educación, vivienda y alimentación.	Para mejorar los niveles de salud de la población chiapaneca se requiere de rehabilitar y ampliar la infraestructura de los servicios existentes, el eje principal del que hacer en materia de salud deben ser las actividades preventivas, prevenir enfermedades es el gran reto.
Aspecto Económico	Mejorar la organización productiva del estado con el objetivo de incrementar el nivel de ingresos de la población y una mejor distribución de la riqueza entre los grupos sociales.	Para revertir tendencias y rigideces estructurales y retomar el crecimiento económico con desarrollo justo y perdurable, fortalecerían a las organizaciones productivas con acciones objetivas transparentes y ágiles.
	Garantizar el desarrollo presente y futuro de los chiapanecos, basado en la conservación de los recursos naturales del Estado.	La sabiduría de los hombres en los procesos productivos será la base para consolidar la actividad agropecuaria, forestal y pesquera será el convencimiento y no la imposición, la que impere para la educación tecnológica.
	Impulsar el equilibrio sectorial, regional para consolidar la actividad agropecuaria, forestal y pesquera, como eje del desarrollo social.	El empleo digno e ingreso suficiente se promoverá con actividades de transformación de los productos primarios; una agroindustria con métodos apropiados que permitan utilizar recursos propios, que dependen excesivamente de técnicas e insumos externos y que no pueden ser producidas.

Fuente: Plan de Gobierno Chiapas 1988-1994.

4.1.1 Los resultados económicos y sociales del periodo 1988-1994

La economía Chiapaneca tradicionalmente aportadora de materias primas y alimentos para el país y el exterior se ha fundamentado en las actividades agropecuarias y forestales.

Esta función cumplida por la entidad de manera puntual, ha determinado su condición de comprador de insumos industriales y de bienes de consumo estableciéndose de esta manera relaciones de intercambio desigual con el resto del país, pese a ocupar a nivel nacional los primeros lugares en algunos renglones de la producción, estos no se han traducido en mejores niveles de vida para la población. Los indicadores sociales demuestran que el estado también ocupa los primeros lugares en analfabetismo, desnutrición, nivel escolar, deserción escolar, morbilidad y mortalidad, solo por mencionar algunos.

El crecimiento del estado en las últimas décadas ha sido predominantemente rural, caracterizado por un fuerte dinamismo concentrador en torno a los centros urbanos tradicionalmente rectores de alguna región. Este proceso, fortalecido por las distorsiones sectoriales, se ve acelerado por el proceso continuo de expulsión del campo a la ciudad, fenómeno típico del crecimiento económico contemporáneo.

La actividad que más aportó al PIB estatal fue el sector minero con el 44% del total, en segundo lugar el sector agropecuario y forestal que pasó de un 31% en 1970 a 15.48% en 1980. Las actividades como la extracción del petróleo y gas son actividades que tiene poca relación con el resto de la economía estatal y refuerzan la polarización de las desigualdades regionales.³⁹

Las actividades agropecuarias y forestales no perdían dinamismo, en términos reales habían crecido mucho, había actividades que por el volumen de su producción y mano de obra eran de las más importantes, de ahí que el sector agropecuario tuviera un carácter de prioritario y estratégico en la economía estatal. Existen otros sectores como el de pesca que en este periodo tenía un amplio potencial estimado en 200 mil toneladas anuales de las cuales sólo se aprovechaba un 10%, otra actividad poco desarrollada fue el turismo, pese a que el número de visitantes creció en los últimos años, era una actividad poco desarrollada, mostrando deficiencia en el uso de la capacidad instalada y escaso aprovechamiento del amplio atractivo natural.

El pueblo Chiapaneco consciente de los retos que impone un desarrollo equilibrado con justicia social, ha manifestado a través de su participación, la voluntad de incorporarse activamente a las tareas que demanda la gran cruzada contra los rezagos y la marginación, y unir su esfuerzo solidario en la construcción del Nuevo Chiapas.

³⁹ Gobierno del estado de Chiapas, Plan de Gobierno 1988-1994 (I.- Principios Políticos y Propósitos del Desarrollo), Pág. 7.

4.1.2 Los resultados económicos y sociales del período 1994-2000

En el Plan Estatal de Desarrollo 1994-2000 se establecieron como principios fundamentales: la paz, la democracia, la justicia y el desarrollo. Paz que significa armonía y reconciliación del chiapaneco con el chiapaneco, del chiapaneco con la sociedad, del chiapaneco con la naturaleza, del chiapaneco con los medios productivos y distributivos. Democracia que no signifique un acto electoral sino un sistema de vida de convivencia.

En este plan de desarrollo se plasmó la necesidad de realizar cambios estructurales a largo plazo, atendiendo los desequilibrios que se presentaban para lograr un crecimiento estable y permanente. El documento contemplaba líneas estratégicas de largo plazo, donde los objetivos de transformación del estado involucraban un período de 15 hasta 20 años, lo cual incluía el trabajo de varias administraciones.

La planeación no sólo es la elaboración de un plan, es sobre todo, una estrecha vinculación entre la visión estratégica, la elaboración de programas, de proyectos y el seguimiento de las acciones ejecutadas. Adicionalmente a la participación social en la integración del Plan Estatal de Desarrollo 1995-2000, se profundizó en el proceso de descentralización en la planeación estatal con la constitución y el funcionamiento de los 111 Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

De acuerdo con el informe de gobierno, Chiapas era un reto político para el gobierno estatal, en el sentido de garantizar la estabilidad política, la seguridad ciudadana y patrimonial, la paz social, el desarrollo productivo y el eficiente desempeño de sus instituciones.

La entidad mostraba los mayores rezagos económicos y sociales; su estructura productiva descansaba principalmente en el sector primario. La presencia relevante del ejido, la pequeña propiedad y las características de sus actores; campesinos, indígenas, pequeños propietarios y sus distintas formas de organización. Las altas tasas de crecimiento población, el régimen de tenencia de la tierra y la falta de oportunidades de trabajo, fueron las causas de lucha política y de las voces que reclamaban alternativas reales que solucionaran sus problemas.

En lo económico

Un año trascendental para los chiapanecos fue 1995, por ser una temporada de dificultad económica, pero también el principio del diálogo nuevo y la reconciliación social y política. Se estableció una política de atención directa a las organizaciones sociales, partidos políticos, agrupaciones sociales entre otras, como escuelas, hospitales, caminos y agua potable.

Las exigencias de la convivencia social, política y económica fueron indispensable para adecuar la estructura de la administración pública del estado, la economía se caracterizaba por ser agropecuaria, requería, en primer instancia, de una atención adecuada que resolvería las controversias en la tenencia de la tierra, para garantizar las formas de propiedad y fomentar los programas necesarios para el aprovechamiento eficiente y sustentable de los recursos naturales.

Se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, con estas modificaciones, la estructura administrativa del Gobierno del Estado se organizó por sectores de actividad.

Se crearon las Secretarías de Desarrollo Agrario; Agricultura y Ganadería, Ecología, Recursos Naturales y Pesca, la Secretaria de Salud y la de Atención a los Pueblos Indígenas absorbieron recursos funciones de las Secretarías de Participación Comunitaria y de Desarrollo rural y Ecología, así como de las Coordinaciones de Programas Especiales y de Asuntos Agrarios.⁴⁰

Otras dependencias delimitaron con mayor precisión sus funciones, modificando su denominación; como es el caso de la Secretaría de Educación, Cultura y Salud, que se transformó en Secretaría de Educación ; de la Secretaria de Obras Públicas y Comunicaciones, actualmente Secretaría de Desarrollo Urbano.

Así mismo se verificaron proyectos agrícolas, forestales, pecuarios y piscícolas destacando los de apoyo a productores de café, entrega de fertilizantes a cañeros, canje de sementales bovinos, ganado mayor y unidades bovinas de doble propósito.

Con especial énfasis se revisó el ejercicio de los recursos federales transferidos al estado para la atención de los programas normal y especial para el abatimiento al rezago agrario de la entidad, que fueron destinados a la adquisición de predios. Las irregularidades que se identificaron fueron sancionadas con todo el rigor de la ley, ya que no se podía atentar contra el patrimonio de los chiapanecos, se trabajó en este sentido hasta agotar todos los casos relacionados con estas actuaciones que otorgaban la confianza que reclamaba la ciudadanía.

El contexto nacional e internacional llevó al estado a una interrupción de la estabilidad económica a la que la entidad ya se había acostumbrado después de la crisis de los ochenta. El proceso continuó con la disminución de la tasa inflacionaria, de las tasas de interés y la estabilidad del tipo de cambio, estas tres variables fueron bruscamente interrumpidas.

La composición estructural de los ingresos y la creciente demanda de la población por más y mejores servicios, dificultaron los márgenes de maniobra de la política financiera del estado, la cual era altamente dependiente del macroeconómico nacional. Las presiones al gasto en el pasado fueron financiadas mediante endeudamiento público, con las consecuencias perniciosas que trae consigo su vulnerabilidad frente a las variables de la política monetaria y del tipo de cambio del país.

La revisión presupuestal en particular del gasto programable, tuvo que adecuarse, se analizaron prioridades, se adecuaron estructuras, se reordenaron proyectos, se disminuyeron gastos y se asignaron recursos con estricto apego a los programas y metas con un alto impacto social y económico.

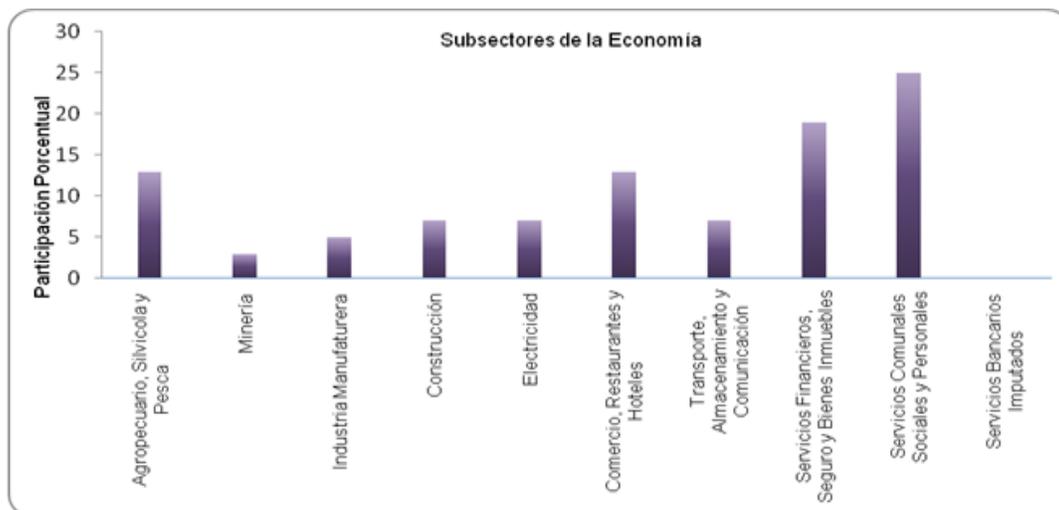
⁴⁰ Gobierno del estado de Chiapas, "Informe de Gobierno Estatal 1995-2000 (Política Interior), Pág. 52.

Conforme a los decretos aprobados por el H. Legislatura Local, durante este año se desincorporaron las siguientes entidades:

- Fondo de Financiamiento para la Empresa de Solidaridad del estado de Chiapas y Fondo de Fomento a las Actividades Productivas del Sector Agropecuario (FOFAPSA).

Se estableció la Procuraduría Fiscal órgano dependiente de la Secretaría de Hacienda, con facultades para ejercer el control de la legalidad de la administración tributaria. Este organismo formuló iniciativas de leyes y reglamentos, así como reformas a las que se encuentran vigentes.

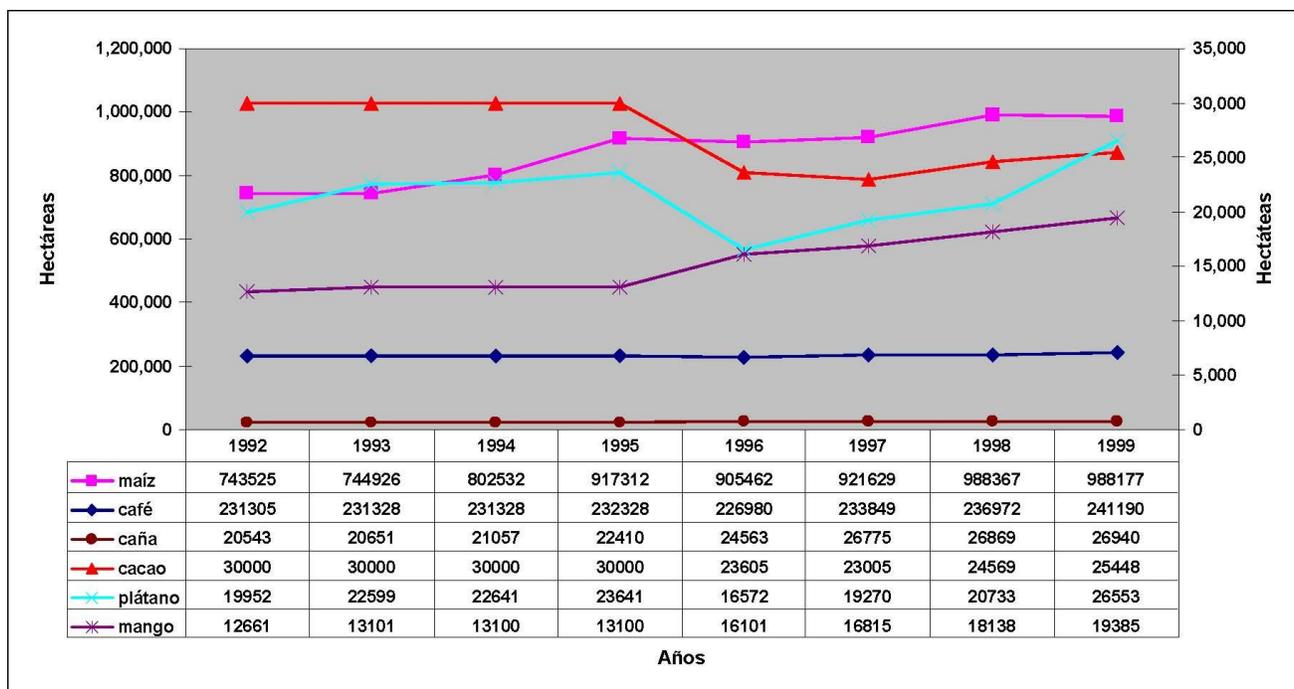
Gráfico 4.1 Participación Porcentual de los Subsectores Productivos al PIB Estatal 1970-1999.



Fuente: INEGI, "Anuario estadístico por entidad federativa" (Varios números).

El gráfico 4.1 muestra los subsectores de la economía que aportaban al PIB de Chiapas, durante estos años el subsector de servicios comunales, sociales y personales aportaba un 25%, seguido por el subsector de servicios financieros seguros y bienes inmuebles con un 19% y por último el subsector agropecuario, silvícola y pesca con un 14%. Una característica importante del sector primario, que explica, entre otros factores, el grave proceso de deterioro de los recursos naturales es la constante apertura de la frontera agrícola, está sostenida apertura se da principalmente en las superficies boscosas, hay datos que así lo demuestran, este proceso de sostenida incorporación de nuevas tierras a la actividad agrícola, sin duda afectaba la superficie forestal.

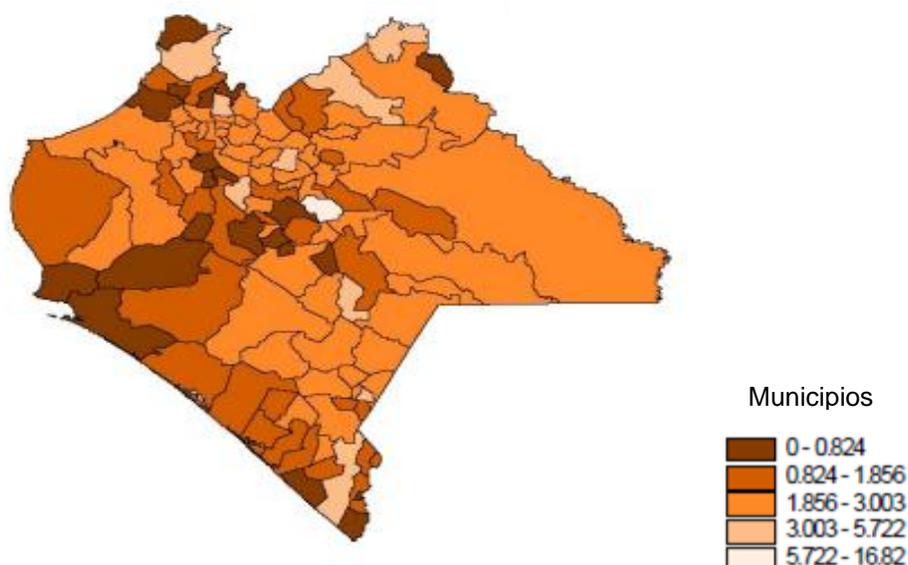
Gráfico 4.2 Evolución de la superficie cultivada en los principales productos de Chiapas 1992-1999



La superficie que ocupa la agricultura se observa en la gráfica 4.2, en la producción agrícola destaca que el maíz sigue siendo el cultivo que mayor superficie ocupa, mientras que los cultivos tradicionales tales como: café, caña de azúcar, plátano, mango y cacao ocupan el resto. En efecto el 64% de la superficie de labor estaba cubierta por maíz y el 15.6% de café; ambas suman casi cuatro quintas partes del total. No se lograron consolidar las diversas cadenas productivas para articularlas a procesos de agregación de valor hacia adelante, a modo de ir esbozando la incipiente agroindustria que existe actualmente.

El mapa 4.3 representa los municipios con mayores rendimientos de café en donde destacan: de la Madre, del Norte y Selva, algunos cultivos comerciales han ganado terreno, como el caso del café, el plátano y la caña de azúcar, no deja de ser paradójico que en los últimos años el precio del café alcanzó sus niveles más bajos y en contrapartida, fue el segundo cultivo en importancia en el estado. Es preciso mencionar la crisis del azúcar que prácticamente obligó a declarar en quiebra a varios ingenios en el ámbito nacional, y estar a punto de declararse en suspensión de pagos.

Mapa 4.3 Superficie y rendimiento de café por municipio en Chiapas



Fuente: Censo agrícola, agropecuario y ejidal, 1991.

En lo social

Durante el periodo 1988-2000 no se encontró información sobre las acciones en materia social, el gobierno únicamente consideraba estadísticas de marginación, es importante señalar que Chiapas durante los años ochenta y parte de los noventa fue ignorado por los poderes públicos hasta que la insurrección neozapatista atrajo dramáticamente la atención del gobierno federal.

4.2 La política económica y social implementada durante el periodo 2000-2006

Plan de Gobierno 2000-2006		
Objetivo General	Establecer los cimientos de una economía que proporcione mejores condiciones de vida a todos los Chiapanecos y que permitiera reconstruir las relaciones sociales sobre una justa base materia, y crear las condiciones para una convivencia sustentada en la paz.	
Estrategia General	Se consolidará el crecimiento económico del estado, y esté se verá reflejado en el bienestar de su población, a través de la creación de más y mejores empleos, del desarrollo de la producción primaria y la ampliación de la infraestructura para transformarla de más y mejores vías de acceso y comunicación, y del incremento del intercambio comercial a nivel nacional e internacional.	
Tema	Objetivos	Estrategias
Empleo	Promover un desarrollo económico que favorezca la creación de fuentes de empleo en todas las regiones del estado.	Se promoverá el establecimiento de empresas que reunieran de una alta participación de trabajadores.
	Impulsar la generación de empleo en los sectores económicos secundario y terciario que ocupe mano de obra que actualmente labora en actividades primarias.	Se adecuarán los objetivos del Consejo Nacional de Educación para la vida y el Trabajo a las necesidades de capacitación de la fuerza laboral de Chiapas; y el Trabajo a las necesidades de capacitación de la fuerza laboral de Chiapas y se ofrecerá una opción formativa a quienes carecieron de oportunidades de estudio o no lograron culminar su educación básica.
Infraestructura Producción	Generar infraestructura que facilite la producción y comercialización de productos, atraiga inversiones y propicie la integración y el crecimiento equilibrado de las regiones.	Se creará un programa de rehabilitación y aprovechamiento de la infraestructura ociosa, para incorporarla en la actividad económica.
	Capitalizar a los pequeños productores y a sus organizaciones, mediante crédito barato y subsidios.	Se reconvertirán las carreteras libre y cuota de la costa en una sola autopista y se promoverá su liberación.

Tema	Objetivos	Estrategias
Sector Primario	Fortalecer la capacidad de gestión del gobierno para dar respuesta a las necesidades del sector productivo primario del estado.	Se creará la Secretaria de Pesca como la dependencia encargada de promover el desarrollo de la actividad pesquera del estado
	Estimular la elaboración de programas sectoriales dirigidos a la población ubicada en zonas marginadas, para que incrementen su productividad, aseguren su autosuficiencia alimentaria y eleven sus ingresos.	Se buscará establecer una nueva relación con la federación que permita mayor descentralización de funciones, programas y recursos, a fin de que fortalezca efectivamente la actividad productiva del sector primario.
Sector Secundario	Buscar disminuir la presión sobre la tierra, impulsando alternativas productivas en el sector económico secundario que mejoren los niveles de ingresos de las familias que viven en el medio rural, y reactiven las economías regionales.	Se intensificará el impulso a la creación de empresas en los ámbitos rural y urbano, y se propiciará su agrupamiento en distritos especializados y corredores industriales que constituyan cadenas de producción en función de las características regionales.
	Promover la inversión en el sector secundario y fortalecer la competitividad nacional e internacional de las empresas sociales y privadas establecidas en Chiapas	Se promoverá la inversión productiva de capital nacional para el establecimiento de empresas. Se realizará una intensa promoción a nivel internacional para el establecimiento de empresas extranjeras en el estado

Fuente: Plan de Gobierno Chiapas 2000-2006.

4.2.1 Los resultados económicos y sociales del período 2000-2006

El estado de Chiapas comienza el siglo XXI a costas el fardo de una contradicción que le heredaron décadas de incomprensión y administraciones inadecuadas para sus necesidades. La naturaleza fue pródiga, sus habitantes sufrían las peores condiciones de vida del país.

La visión de las administraciones anteriores sobre la regionalización fue muy limitada, solamente contemplaban las características físicas y naturales del territorio; por ello era necesario construir una nueva estructura regional que considerara las características socio demográficas y culturales de cada porción del territorio, para establecer diagnósticos diferenciados por microrregiones.⁴¹

Para lograr una nueva regionalización era importante la participación de la sociedad, para conseguir la reconstrucción del entramado social, el establecimiento de vínculos interculturales armónicos y la conformación de encadenamientos productivos entre los distintos sectores económicos.

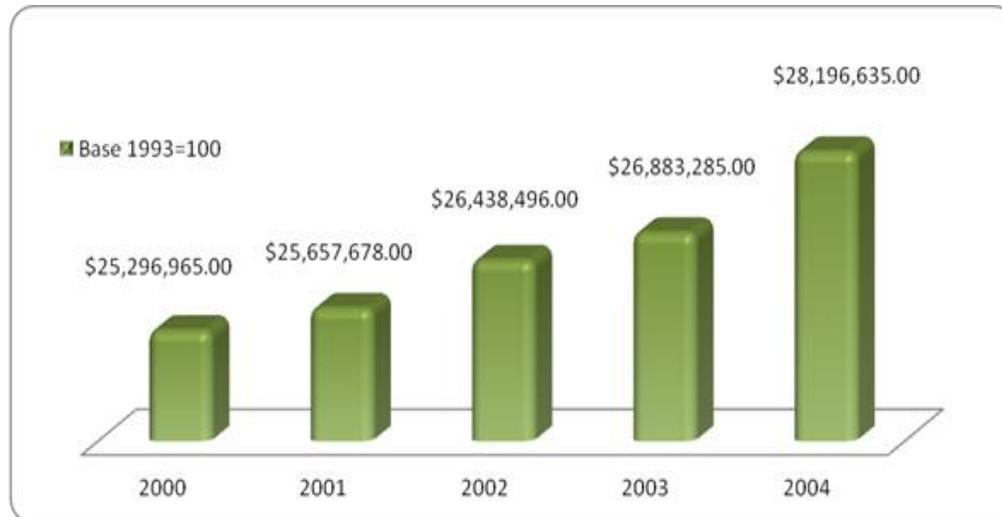
El esquema de la economía era de subsistencia, esto aunado a un débil mercado interno más la carencia de una infraestructura y de servicios de transporte sólidos que permitieran a las comunidades acceder a los servicios básicos.

Dentro de un marco de reconciliación y desarrollo local, era urgente instrumentar un programa integral que rompiera con el círculo estructural de la pobreza, que eliminara burocratismos y promoviera la ciudadanía de las mujeres, ya que no era posible construir un proceso democrático sin equidad entre los sexos, sin crear los medios para que las mujeres y los hombres mejoraran sus posibilidades, sus oportunidades y sus expectativas. Durante este gobierno el objetivo era terminar con el círculo estructural de la pobreza y

⁴¹ Gobierno del estado de Chiapas, "Plan de Gobierno 2000- 2006", Pág. 3.

marginación, el nuevo gobierno debía responder a los reclamos de la sociedad y, al mismo tiempo, ampliar y consolidar el mercado interno del estado.

Gráfica 4.4 Producto Interno Bruto Estatal 2000 - 2004
(Miles de pesos)



Fuente: Perspectivas Estadísticas Chiapas , Edición 2006.

De acuerdo con INEGI en el período 2000-2004 el PIB Estatal tuvo aumentos, Chiapas es uno de los estados que menos aportó al PIB Nacional , de acuerdo con las estadísticas la entidad ocupó durante este tiempo el 15°, 16° y 17° lugar a nivel nacional y en porcentaje aportaba en promedio un 1.7%.

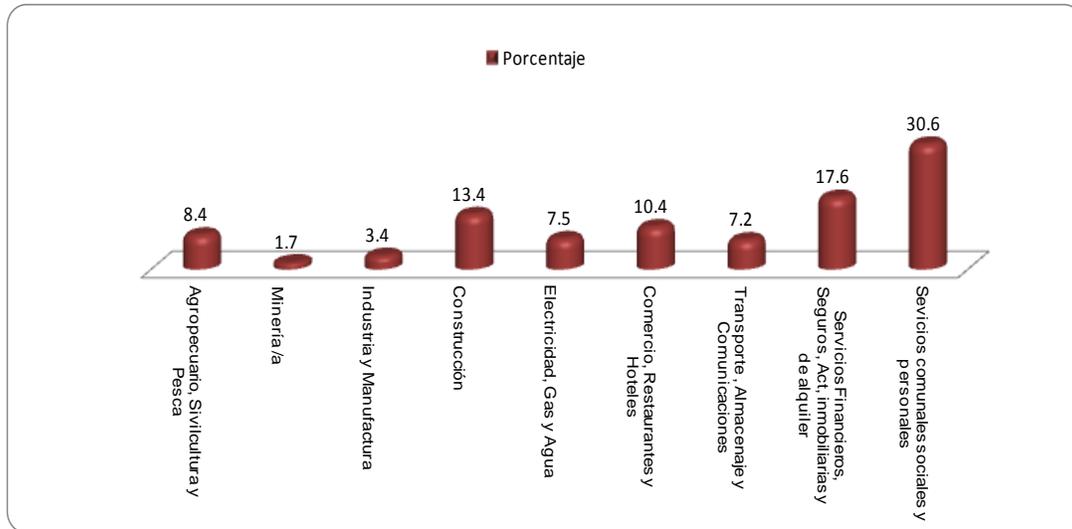
En lo económico

En el periodo 2000-2006 el campo se encontraba empobrecido, no se terminaron de resolver los problemas jurídicos de tenencia y regularización de la tierra, de productividad y diversificación. Mientras que la industria de la transformación se encontraba en estado incipiente, su participación en el PIB estatal era poco significativa, la estructura del mercado en Chiapas se caracterizaba por tener dos tipos de mercado, un mercado interno deprimido por la pobreza en que la vivía la mayoría de la población y un mercado externo golpeado por la competencia y el atraso tecnológico.

De los cultivos más relevantes destaca el café, el maíz, el plátano, el mango y el cacao, los cinco enfrentaban diversos problemas, el café siendo uno de los principales productos de exportación, contaba con 140 mil productores y un millón de empleados directos e indirectos, durante esta etapa vivió la peor crisis de su historia debido a la combinación de un fuerte descenso en los precios internacionales.

El maíz mantenía baja productividad y bajo precio, no existía infraestructura adecuada para la comercialización y el transporte del plátano, el mango y otras frutas, provocando de esta manera altos costos y nula competitividad.

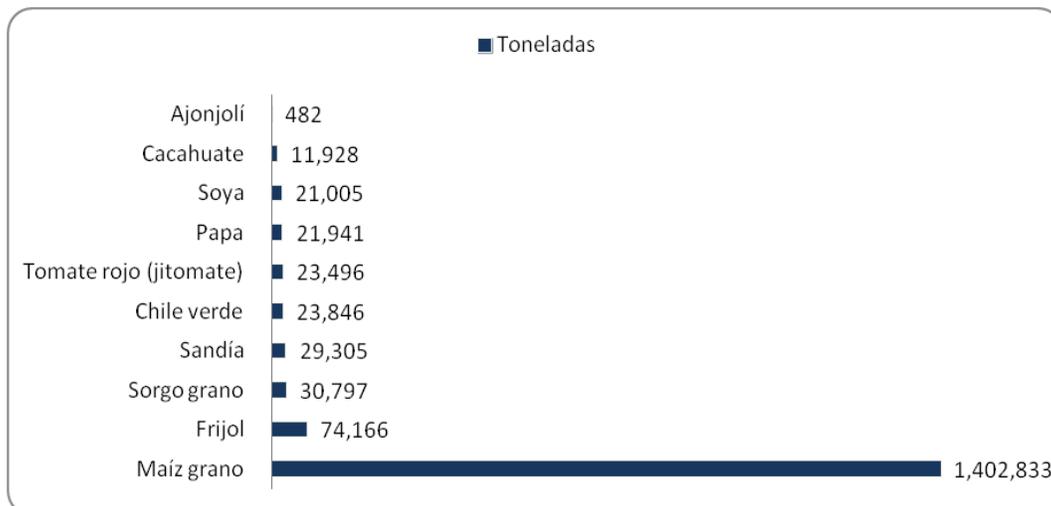
Gráfica 4.5 Estructura Sectorial del PIB 2004



Fuente: Perspectivas Estadísticas Chiapas, Edición 2006.

Durante estos años el estado de Chiapas se encontraba en una crisis tanto en el campo como en el resto de sus actividades como una consecuencia de la falta de infraestructura moderna, en el gráfico 4.5 se aprecia la existencia de los tres sectores que aportaban en mayor cantidad al PIB estatal. En primer lugar se encuentra el sector de servicios comunales sociales y personales que aportó un 30.6%, en segundo lugar el sector de servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler con un 17.6% y en último lugar aparece el sector de la construcción que aportó un 13.4%.

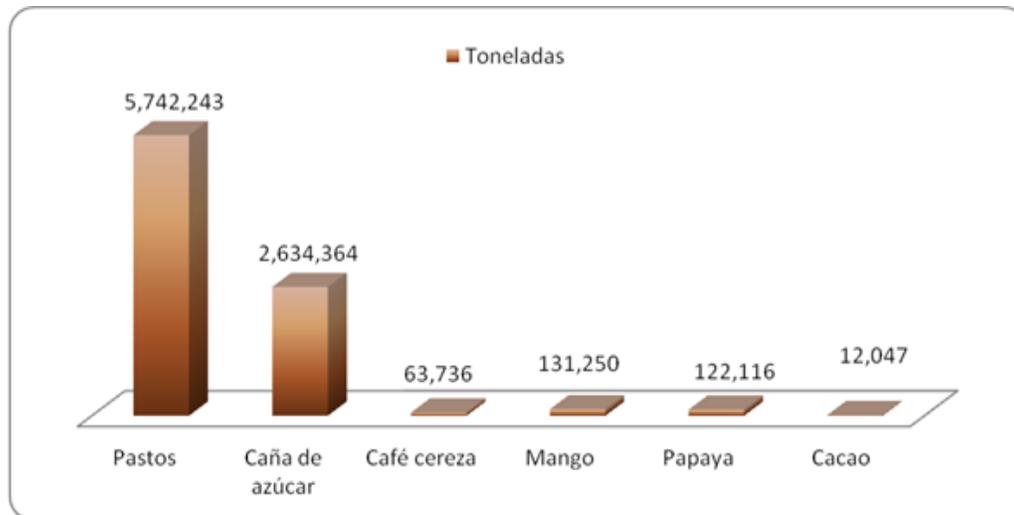
Gráfica 4.6 Producción Agrícola 2005 (Cíclicos)



Fuente: Perspectivas Estadísticas Chiapas, Edición 2006.

Dentro de los productos cíclicos aparecen 10 cultivos que son los más importantes para Chiapas, en donde destaca el maíz grano como uno de los productos con mayor producción al año, en total la producción fue de 1, 402,833 toneladas, de acuerdo con las estadísticas la situación en la que se encontraba la producción del maíz era favorable en comparación con otros cultivos mencionados, aunque los datos eran favorables la realidad reflejaba otra cosa ya que el maíz atravesaba uno de sus peores momentos era víctima de la baja productividad y de los bajos precios.

4.7 Producción Agrícola (Perennes)



Fuente: Perspectivas Estadísticas Chiapas, Edición 2006.

De los cultivos perennes seis eran los más importantes en el estado, los pastos y la caña de azúcar fueron los cultivos con mayor producción en 2005. El café fue el producto de mayor exportación en la entidad, de acuerdo con los datos de la gráfica 4.7 las toneladas producidas fueron pocas, derivado de la crisis en la que se encontraba dicho producto como consecuencia del fuerte descenso de los precios internacionales provocado por la sobre oferta mundial, las malas cosechas y la política agropecuaria federal. Por otro lado el mango fue otro cultivo con baja producción derivado de la inadecuada infraestructura para la comercialización y el transporte que originaron costos elevados y poco competitivos.

Desde principios de los años ochenta, con la puesta en marcha del Programa del Sureste y el Plan Chiapas, el estado comenzó a ser una prioridad para el gobierno federal, puso énfasis al impulso de la producción a través de la construcción de infraestructura.

Años después, los gobiernos federal y estatal emprendieron nuevos proyectos, anunciaron acciones para erradicar la pobreza, modernizar la carretera costera, aprovechar el potencial acuícola de la costa, construir caminos para la producción y la integración , poner orden al sector turístico , ejecutar grandes programas de inversión y ambiciosos estudios y proyectos.

El Plan Puebla Panamá era considerado como una estrategia ya que era la principal vía de comunicación con Centroamérica, las grandes iniciativas de comunicación no fueron concluidas, estas obras tenían por objetivo integrar entre sí a las regiones y a Chiapas con el país.

El propósito de desarrollar el potencial pesquero con el país no se cumplió y la necesaria ejecución de proyectos vitales, como el de la construcción de canales y el dragado de ríos costeros, se pospuso indefinidamente. La falta de infraestructura adecuada limitó las posibilidades del desarrollo económico, la red carretera, tanto de jurisdicción federal como estatal, necesitaba ampliarse y modernizarse a partir del concepto de caminos integradores que permitieran la interconexión entre las principales zonas productivas, los centros de población y las dispersas comunidades de tamaño medio.⁴²

Dentro de las acciones realizadas destaca que de 1995 a 1999 se construyeron con inversión federal 820 kilómetros de carreteras, se dio mantenimiento a 1,891 kilómetros, se hicieron 39 puentes y se construyeron o modernizaron 597 kilómetros de caminos alimentadores y rurales; sin embargo, los esfuerzos hechos en este rubro fueron insuficientes. De los 118 municipios que integraban al estado, los caminos de las 14 cabeceras municipales se encontraban sin pavimentar y la de Francisco León carecía de acceso, de los trece ejes carreteros estatales interregionales más importantes, únicamente se encontraban terminados tres.

Otro problema en materia de infraestructura era Puerto Madero la única terminal marítima de altura, su funcionalidad época estuvo limitada por problemas técnicos, que remitían a la viabilidad del proyecto original. El puerto fue construido en 1975 con fines de desarrollo industrial y pesquero, así como para impulsar las exportaciones de productos agrícolas de la región del Soconusco a países como Estados Unidos y Canadá, a Centro y Sudamérica, y al resto del mundo a través del canal de Panamá.

Desde su construcción, la Secretaria de Marina y la Secretaria de Comunicaciones y Transportes trabajaron en el dragado constante, a fin de evitar su cierre definitivo. Dentro del Plan Puebla Panamá este complejo marítimo cobro particular importancia, porque constituía un punto de articulación entre los países que conformaban el TLCAN y los del Triángulo del Norte.

El sistema ferroviario del estado fue concesionado a la empresa Chiapas - Mayab, S.A. de C.V, la red ferroviaria se limitó a dos líneas: una que corría paralela a la costa, con una longitud de 402 kilómetros, con 63 estaciones de paso y cuatro estaciones terminales; y otra que atravesaba la parte norte de la entidad, con una longitud de 145 kilómetros y trece estaciones de paso.

La telefonía presentaba muchas limitaciones en su cobertura y operación principalmente en localidades dispersas y en sus diversas formas de servicio rural, domiciliario, comercial y celular. El servicio telegráfico modernizó su infraestructura a través del uso de enlaces por medio de satélites se tradujo en mayor calidad y confiabilidad. Aunque se han realizado procesos de modernización recientes, presenta aún serias deficiencias en su servicio.

⁴² Gobierno del estado de Chiapas, "Plan del Gobierno 2000-2006", Pág.11.

A partir de 1995 y hasta el año 2000, las políticas de desarrollo económico estuvieron determinadas por estrategias gubernamentales federales que restringieron la búsqueda de una solución unilateral del conflicto armado y no a proyectos relacionados con las necesidades de los chiapanecos. De esta manera en el diseño y la aplicación de políticas encaminadas a contener el conflicto a restar bases de apoyo a la insurgencia, a construir una nueva y artificial fachada de la economía y la sociedad chiapaneca, se malgastaron recursos y tiempo que bien pudieron haberse aprovechado para sentar nuevas bases de desarrollo.

En materia de empleo la Población Económicamente Activa (PEA) durante el año 2000 fue de 1.2 millones, que representaba el 31% del total de habitantes del estado y a 1.7% de la PEA nacional, de la PEA estatal un 76% eran hombres y 24 % mujeres, dato que muestra la existencia de oportunidades laborales desiguales entre mujeres y hombres.

Existía un sustancial incremento en la demanda de espacios laborales, por esta razón se tomaron medidas inmediatas para abatir el rezago y crear nuevas fuentes de empleo. Chiapas se incorporó a la lista de entidades cuya población emigra a Estados Unidos en busca de mejores oportunidades laborales.

Los datos del plan de desarrollo revelan que el desempleo real en la entidad era de 65% de la población ocupada, en el año 2000 1, 206,000 personas tuvieron un ingreso inferior a un salario mínimo, 40% laboró jornadas inferiores a 40 horas y sólo 30% estuvo afiliada a los servicios de seguridad social. Realizando un comparativo con el estado de Nuevo León que tenía una población total muy similar a la del estado de Chiapas y una población ocupada de 1,477, 000 personas, resulta que un 65 % de la fuerza laboral tuvo ingresos superiores a dos salarios mínimos, si se comparan las estadísticas de Chiapas con las del país, resulta que el ingreso per cápita estatal fue menor a la mitad del ingreso per cápita nacional.⁴³

Los bajos índices de educación formal complicaban el escenario laboral debió a que en estos años el promedio de instrucción era de 5.6 años, comparado con la media nacional que era de 7.6 años. La entidad presentó una desventaja importante en términos competitivos para atraer la inversión productiva, todo esto debido a que los gobiernos anteriores no aprovecharon cabalmente los mecanismos federales orientados a la capacitación y actualización de la fuerza de trabajo.

En el sector primario destaca la agricultura como actividad principal generando un 56.32% de la fuerza laboral ocupada, colocándose de esta manera como el principal sector generador de empleos, seguido por el sector secundario ocupando un 10.86%, en tercer lugar el sector terciario con un 32.78%.

La artesanía era considerada como otra forma de empleo utilizada por las mujeres indígenas constituyendo un ingreso complementario y generando autoempleo rural, de esta manera podían otorgarles a sus familias vestimenta, utensilios domésticos y objetos de ornato. La falta de empleo es una de las dificultades más importantes a las que se enfrenta la gran mayoría de las familias chiapanecas, la creación de fuentes laborales solo contribuirá a la resolución de los problemas económicos del estado; también apoyará el

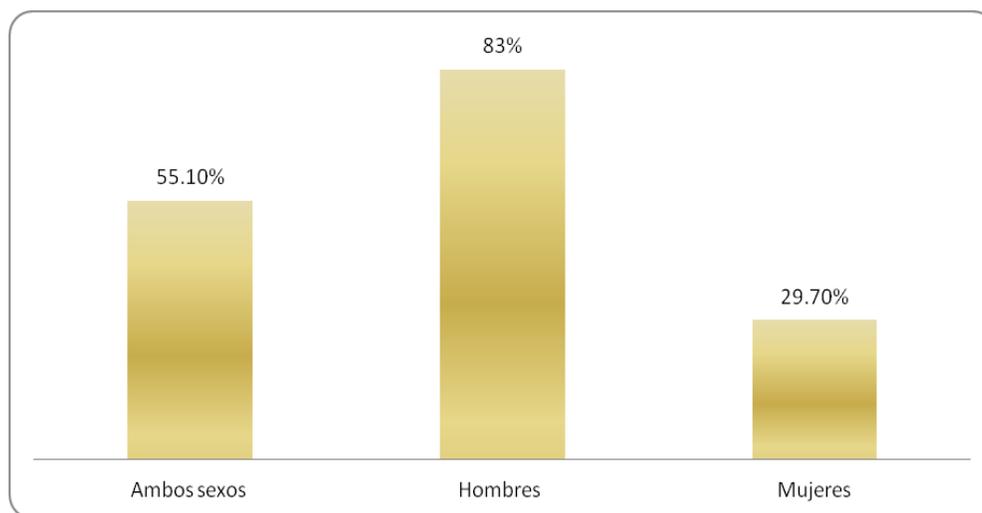
⁴³Gobierno del estado de Chiapas, "Plan de Gobierno 2000 -2006", Pág.18.

proceso de reconstrucción social, y dignificará la existencia de muchas personas que sólo esperaban una mejor oportunidad para su desarrollo personal y familiar.

El modelo de desarrollo económico necesitaba de una programación ordenada de las tareas, se desempeñó improvisadamente y nunca tuvo una visión de largo plazo en congruencia con los intereses estratégicos de Chiapas.

Lo más grave es que en las pasadas administraciones federales, se canalizaron cuantiosos recursos públicos para abatir el enorme rezago económico de la entidad que nunca llegó a su destino.

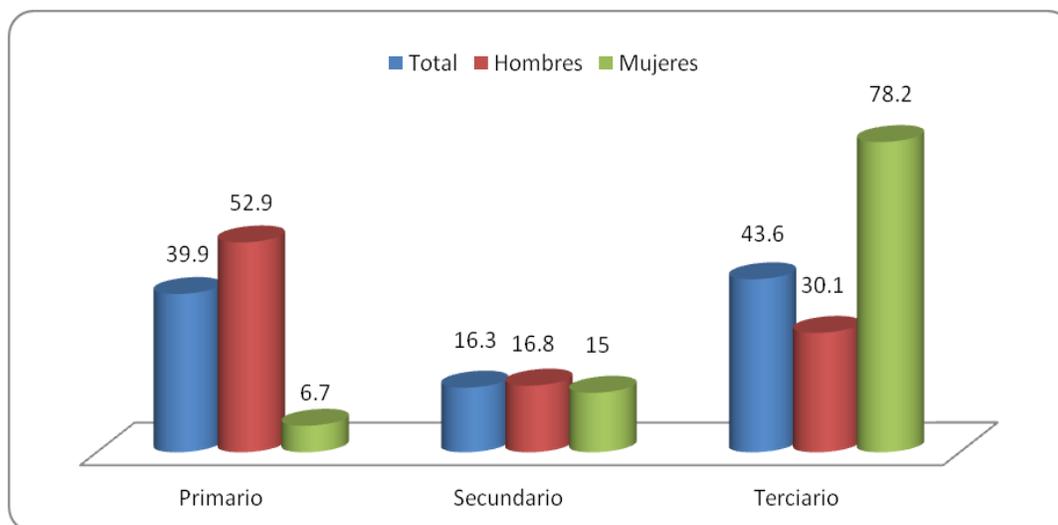
**Gráfica 4.8 Tasa Neta de Participación Económica por Sexo
(2006)**



Fuente: Perspectivas Estadísticas Chiapas, Edición 2006.

Respecto a la población económicamente activa se observa que el porcentaje de participación de las mujeres en Chiapas estaba por debajo del porcentaje nacional que fue de 41.7 %, durante este periodo predominaba una desigualdad de género que los datos estadísticos reafirman. La Gráfica 4.8 resalta un porcentaje mayor de hombres que se encuentra insertado en el mercado laboral, por esta razón durante el periodo 2006-2012 el gobierno estatal implementó políticas de equidad de género con el objetivo de eliminar la situación de marginación, abandono, sumisión y desvalorización del trabajo en la cual se encontraban la gran mayoría de las mujeres.

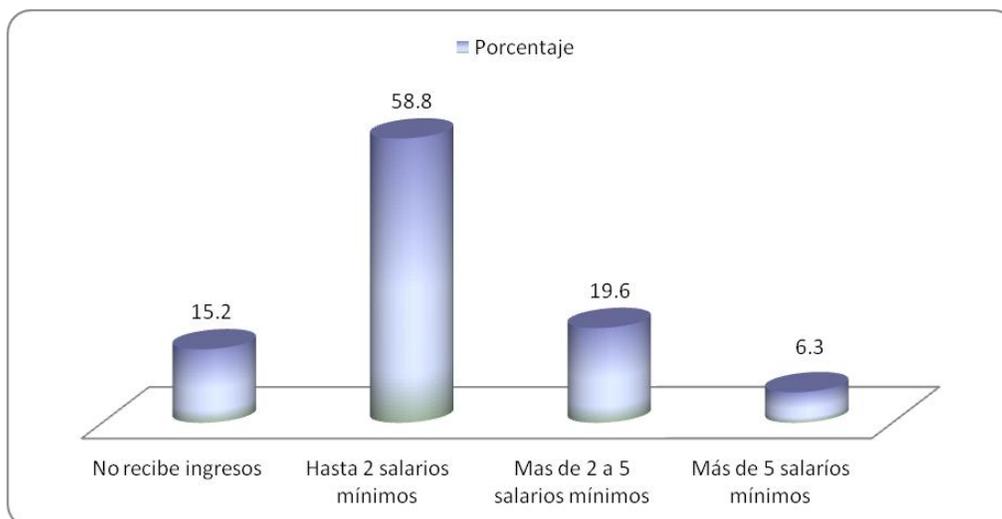
4.9 Estructura de la Población Ocupada según Sector del Actividad y Sexo (2006)



Fuente: Perspectivas Estadísticas Chiapas, Edición 2006.

La gráfica 4.9 muestra que el principal sector generador de empleos era el terciario empleando mayoritariamente a las mujeres, las áreas que componen a este sector están relacionadas con el comercio, turismo, banca, cultura, deporte solo mencionar algunas. El sector primario empleaba principalmente a hombres y se colocó como el segundo sector generador de empleos, el área que lo compone es la agricultura, durante este periodo enfrentaba problemas de productividad, conflictos originados por la tenencia de la tierra y subsidios precarios. Por último se encuentra el sector que menos empleo generaba y es el secundario que está relacionado principalmente con las actividades de la industria, esta composición de los sectores genera una debilidad en el mercado laboral por eso es importante generar mayores opciones de empleo en los sectores primario y secundario.

4.10 Distribución de la Población Ocupada según el Nivel de Ingresos Mensual (2006)



Fuente: Perspectivas Estadísticas Chiapas, Edición 2006.

Al comparar la distribución del ingreso en el estado se observa que un 58.8% de la población ocupada recibía hasta dos salarios mínimos, por otro lado el porcentaje de la población que recibía de 2 a 5 salarios mínimos representaba un 19.6%, mientras que la población que percibía más de 5 salarios era un 6.3%, el porcentaje de la población que no recibía ingresos era de 15.2%. Es importante señalar que el gobierno no aprovechó los mecanismos federales orientados a la capacitación y actualización de la fuerza de trabajo.

En lo social

En la entidad existían graves problemas asociados a condiciones de pobreza y marginación, y se acentuaron debido a que las políticas aplicadas durante los últimos años no lograron modificar ni impactar favorablemente en la salud de la población. Lograr la equidad en la atención a la salud era el mayor reto para el quehacer gubernamental en esta materia.

La población atendida por el Instituto de Salud del estado creció un 77% en los últimos 10 años, los recursos financieros permanecieron sin modificarse hasta 1994. En los siete años siguientes, el presupuesto se incrementó considerablemente al pasar de 274 millones de pesos destinados en 1995 a 1, 202 millones en el 2001, lo que representaba un aumento de 34.44% en términos reales.

El aumento en la demanda en todos los niveles de atención, trajo como consecuencias serias dificultades para el abasto suficiente de insumos y medicamentos, para ampliar la cobertura y lograr el control de las enfermedades curables, así como para equipar y mantener adecuadamente la infraestructura hospitalaria. Igualmente, en la formación de médicos, técnicos, trabajadores sociales y personal de enfermería incidieron distintos factores. A pesar de que los planes de estudio estaban científica y tecnológicamente actualizados y avalados por instituciones nacionales, sus contenidos no siempre tenían correspondencia con el perfil profesional requerido en el estado.

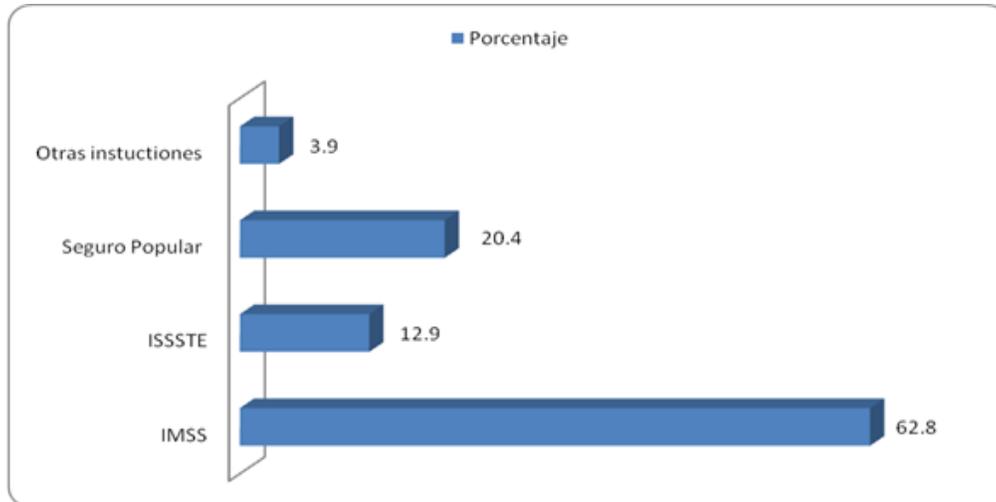
Otro factor negativo en materia de atención a la salud lo constituía la distribución desigual de los recursos humanos, equipos e infraestructura entre unas y otras instituciones de seguridad y asistencia social, y al interior de las regiones y los municipios. Según los registros de plantilla e informes de las instituciones del sector, en el año 2000 el parámetro mundial de un médico por cada 1000 habitantes casi se logró en el estado; sin embargo, la distribución de los más de tres mil médicos fue inequitativa: por ejemplo, el 31% de éstos se ubicó en la región Centro; en cambio, había en la región Sierra sólo 3%.

La infraestructura para la salud estaba integrada por 1,149 unidades médicas de primer nivel y 38 hospitales. En total sumaban 2,198 consultorios (lo que significaba uno por cada 1,850 habitantes, aproximadamente) y 1,750 camas censables de hospitalización (que equivalía a una cama por cada 2,300 habitantes, lejos del indicador mundial).

Durante esta fase la entidad requería de una importante inversión para resolver los rezagos en materia de abasto de medicamentos, de equipamiento de hospitales, clínicas y unidades de salud, y de construcción de infraestructura. Además, la situación de la seguridad social era de las peores en el país, ya que

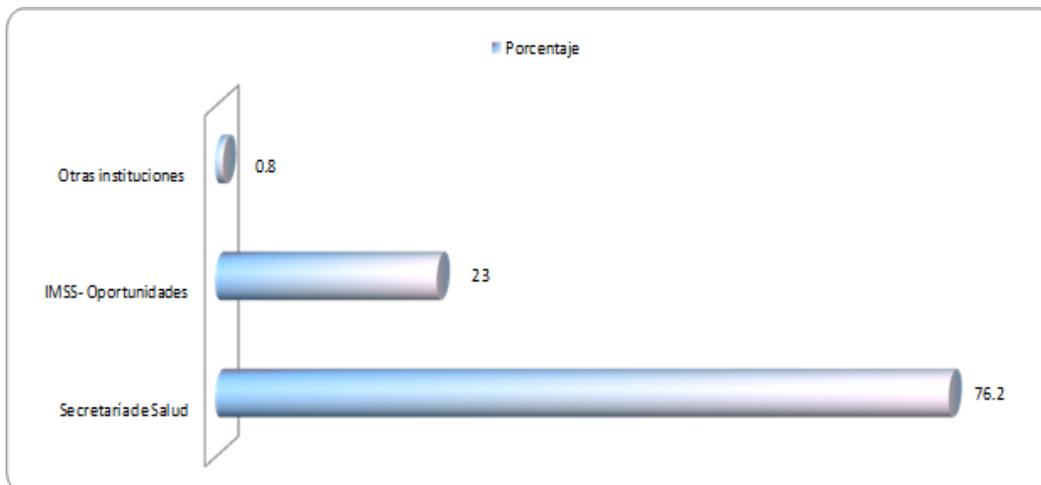
aproximadamente 20% de la población estaba contenida en algún régimen de aseguramiento, lo cual, sumado a todo lo anterior, dificultaba otorgar un servicio suficiente en cobertura y adecuado en calidad que mejorará las condiciones de salud y de vida de los habitantes del estado.

Gráfica 4.11 Información Seleccionada del Sector Salud por Condición de Aseguramiento (Asegurados 2005)



Fuente: Perspectivas Estadísticas Chiapas, Edición 2006

4.12 Información Seleccionado del Sector Salud por Condición de Aseguramiento (No Asegurados 2005)



Fuente: Perspectivas Estadísticas Chiapas, Edición 2006.

En el año 2005 se observa que la población asegurada del IMSS representaba un 62.8%, en segundo lugar el seguro popular con un 20.4%, respecto a la población no asegurada las estadísticas reflejan que la Secretaría de Salud atendió a un 76.2% y el IMSS-Oportunidades un 23% de la población chiapaneca. Las condiciones de salud de la población reflejan las desigualdades sociales y las inequidades en el acceso a los servicios de salud, el reto del gobierno era alcanzar la equidad en la atención a la salud.

Cuadro 4.13 Indicadores de los Servicios Médicos en el Sector Salud (2005)

Indicador	Entidad	Lugar Nacional
Recursos humanos por cien mil habitantes		
Médicos en contacto con el paciente	84.6	31°
Enfermeras	118.3	31°
Recursos físicos por cien mil habitantes		
Camas censables	44.8	31°
Consultorios	45.4	31°
Quirófanos	2.1	26°
Servicios por mil habitantes		
Consultas generales	1866	13°
Intervenciones quirúrgicas	16.2	32°
Egresos hospitalarios	32.8	29°
Usuarias activas de métodos de planificación familiar	395.6	13°
Productividad diaria de los recursos		
Consultas por médico	10.5	1°
Consultas generales por consultorio general	22.8	20°
Intervenciones quirúrgicas por quirófano	2.2	32°
Hospitalización		
Porcentaje de ocupación hospitalaria	64.2	32°
Promedio de días de estancia	3.2	27°
Porcentaje de egresos de medicina interna	17.3	27°
Porcentaje de egresos de cirugía	18.5	28°
Porcentaje de egresos de pediatría	12.7	22°

Fuente: Perspectivas Estadísticas Chiapas, Edición 2006.

En materia de atención de la salud Chiapas ocupó el primer lugar a nivel nacional en el número de consultas realizadas por médico obteniendo un porcentaje de 10.5, el último lugar nacional lo obtuvo en las intervenciones quirúrgicas por quirófano con un 2.2%, es necesario implementar mecanismos de inversión que ayuden a resolver los rezagos en materia de abasto de medicamentos, de equipamiento de hospitales, clínicas y unidades de salud, y de construcción de infraestructura.

4.3 La política económica y social implementada durante el periodo 2006-2010

Plan de Gobierno 2006-2010		
Objetivo General	El objetivo principal de este plan era generar un proceso de desarrollo sustentable y solidario, que ayude a basar el nivel de vida en la capacidad de carga de la naturaleza. Se buscaba conseguir la justicia social, las economías sostenibles y la sustentabilidad ambiental.	
Estrategia General	En materia de fomento económico es crear más y mejores empleos, que contribuyan a incrementar el bienestar de la población, se generarán las condiciones para el desarrollo de las empresas locales, nacionales y extranjeras que provean de nuevos trabajos y den valor agregado a la producción primaria, con la perspectiva de un desarrollo sustentable.	
Aspecto Económico		
Tema	Objetivos	Estrategias
Industria y agroindustria	Contar con un marco normativo que incentive la actividad económica	Se impulsará la modernización del Marco Jurídico para el Fomento Económico del Estado.
	Integrar y consolidar las cadenas productivas existentes e identificar otras con potencial.	Se fomentará la generación de esquemas asociativos que permitan organizar a los productores y hacerlos más competitivos.
	Disminuir la desigualdad económica entre las nueve regiones del estado.	Se desarrollarán proyectos de impacto regional que aprovechen las ventajas competitivas de cada región.

Aspecto Económico		
Tema	Objetivos	Estrategias
Empleo	Fortalecer las capacidades y destrezas laborales de la población ocupada en edad de trabajar.	Se estimulará con igualdad de oportunidades la eficiencia en el trabajo, mediante el fomento a la certificación de competencias laborales en la población desempleada que oferta sus servicios.
	Fortalecer la coordinación institucional con los sectores empresarial, productivo, social y educativo, a fin de eficientar los procesos de vinculación en la capacitación para el trabajo.	Se impulsará la firma de convenios interinstitucionales de coordinación con el sector empresarial, productivo, social y educativo para brindar capacitación a la población desempleada
	Se diseñará y desarrollará conjuntamente con las cámaras empresariales en el estado, programas de capacitación a la medida de las necesidades de este sector.	Se incrementará la cobertura de capacitación laboral en diferentes regiones económicas del estado, mediante la creación de más unidades de capacitación.
Turismo	Fortalecer la relación y coordinación interinstitucional participativa entre los sectores público, social y privado.	Se fomentará la participación de los prestadores de servicios de los destinos turísticos y de los centros turísticos del sector social y privado.
Aspecto Social		
Seguridad Alimentaria	Disminuir la prevalencia de desnutrición en los niños y niñas menores de cinco años	Se entregará ayuda alimentaria directa a los niños y niñas de los planteles de educación pública de los niveles preescolar y primaria.
	Se fortalecerán los comités de desayunos escolares en los ámbitos estatal, regional y municipal.	Se aplicarán menús de programas alimentarios que promuevan buenos hábitos así como el fomento al consumo de alimentos de producción regional.
Economía Solidaria	Facilitar el acceso de financiamiento a la población en el estado.	Se facilitará el acceso al financiamiento público y privado para el fortalecimiento y desarrollo en la entidad a través de Banchiapas.
Ciudades y Villas Rurales Sustentables	Construir el marco jurídico, administrativo y operativo que permita la reubicación de familias que habitan en localidades dispersas, marginadas y en zonas de riesgo.	Se establecerá el marco jurídico normativo de Ciudades y Villas Rurales Sustentables.
	Crear un subsistema de Ciudades y Villas Rurales Sustentables que permita concentrar localidades dispersas y facilitar la dotación de servicios básicos, favorecer la gobernanza, querencia y cohesión social y un mejor uso de los recursos públicos.	Se edificarán y fundarán Ciudades y Villas Rurales Sustentables que brinden a sus habitantes viviendas dignas con servicios públicos de calidad y alternativas productivas con empleos dignos y remunerados, en un ambiente de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales.
Salud	Instrumentar un programa que contribuya a dar dignidad y seguridad a nuestros adultos mayores.	Se impulsarán acciones a favor de los sectores más desprotegidos de nuestra sociedad, de manera especial dirigida hacia nuestros adultos mayores.
	Reducir la tasa de mortalidad infantil y preescolar.	Se promoverá la lactancia materna adecuada para la protección del infante
	Disminuir los casos de oncocercosis.	Se fortalecerá la promoción y educación para combatir y eliminar la transmisión
	Disminuir la incidencia del paludismo.	Se reforzará la vigilancia epidemiológica de la enfermedad del paludismo.
	Disminuir las tasas de mortalidad materna y perinatal.	Se implementarán métodos de mejora en la atención y habilidades médicas para la salud materna.
Educación	Reducir sustancialmente el analfabetismo en Chiapas	Se incorporará a los círculos de estudio a adultos analfabetas
	Identificar a niñas y niños fuera del sistema escolar e incorporarlos al sistema educativo de nivel preescolar, primario y secundario.	Se concertará un convenio de colaboración entre la Secretaría de Educación, el Sistema DIF Chiapas, el Registro Civil y UNICEF, para restituir el derecho a la educación de niñas y niños en edad escolar fuera del sistema educativo de nivel básico.
	Favorecer la permanencia de las niñas y niños identificados por el programa Todos a la Escuela en los planteles educativos de nivel preescolar, primario y secundario.	Se establecerán mecanismos de compensación y estímulo en apoyo de las niñas y niños identificados por el programa Todos a la Escuela, que favorezcan su permanencia y no deserción del sistema educativo básico.

Fuente: Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012.

4.3.1 Los resultados económicos y sociales del periodo 2006-2010

El desarrollo de la infraestructura productiva, fue fundamental para la consolidación económica del estado, para generar condiciones necesarias en la creación de empleos e incrementar la calidad de vida de la población.

De acuerdo con el Plan de Desarrollo “Chiapas Solidario” el 52.2% de los chiapanecos se ubicaba en localidades de menos de dos mil 500 habitantes, mientras que 19.2% en poblaciones de 100 mil y más personas, concentrándose 26.2% de su población en las ciudades de Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, Ocosingo y San Cristóbal de las Casas.

El desarrollo económico era parte fundamental de la agenda, Chiapas pasaría de ser un estado eminentemente abastecedor de materias primas para otras regiones del país a un estado con una actividad agroindustrial en expansión, con alta generación de empleos permanentes y bien remunerados; mejoraría sustancialmente los procesos de producción primarios que hicieran más rentables los cultivos y aprovecharía las ventajas comparativas en cultivos agroindustriales. Disminuir los factores externos e internos que laceran el bienestar social, como la baja productividad, la falta de competitividad y comercialización de los productos y la dispersión de comunidades, que impactan de manera negativa en el campo, por no contar con la infraestructura productiva y el financiamiento necesario para impulsar este sector.

En materia de empleo la Población Económicamente Activa (PEA) en el tercer trimestre de 2006 era de un millón 588 mil 329 habitantes, distribuyéndose de la siguiente manera ⁴⁴ :

- Sector Terciario (comercio, transporte , gobierno y otros servicios) 43.4%
- Sector Secundario (industria manufacturera, electricidad, agua y construcción) 15.9%
- Sector Primario (agricultura, ganadería, silvicultura y otras) 40.7%

Cabe señalar que un 40.7% de la Población Económicamente Activa del estado se dedicaba a actividades del sector primario, contribuyendo con un 8% del Producto Interno Bruto (PIB), reflejado en el alto nivel de marginación y desigualdad regional de la entidad. En cuestiones salariales un 60% de la población ocupada ganaba menos de dos salarios mínimos, 15.6 % no percibía ingresos, mientras que 24.4% ganaba más de dos salarios mínimos.

En los últimos seis años Chiapas presentó resultados favorables en cuanto a la generación de empleo formal, medido en términos de los nuevos trabajadores permanentes afiliados al Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS).

El turismo era uno de los sectores productivos más importantes, sin embargo, aún se requieren proyectos y acciones institucionales que impulsen su consolidación en una actividad económica estratégica para el

⁴⁴ Gobierno del estado de Chiapas, “Plan de Gobierno 2006 - 2012 (Chiapas Solidario), Pág. 142.

estado, esta actividad es fundamental en varios países y utilizada principalmente en la balanza de pagos de las naciones pequeñas en vías de desarrollo.

La infraestructura para la producción comercialización, fue uno de los elementos físicos para el desarrollo de la sociedad, sin embargo en entidades como Chiapas donde se combinan factores de tipo físicos, orográficos, meteorológicos y principalmente de dispersión de las localidades se dificulta que este factor para el desarrollo este presente.

Como parte de la base económica del estado, el sector agropecuario era uno de los principales sustentos, y dentro de la agricultura, el cultivo del café constituyó una actividad agrícola estratégica en la entidad y se ha consolidado a lo largo de 157 años como una de las más importantes, con una generación estimada de más de 180 millones de dólares en divisas para el país. Otros cultivos estratégicos como cacao, hule y palma de aceite, también son de gran importancia en la entidad, ya que de ellos dependen 78 mil 345 personas con un ingreso estimado anualmente de 270.5 mdp.

Con relación al desarrollo pecuario de la entidad, la ganadería bovina era la más representativa, y su inventario se estimó en dos millones 208 mil cabezas de ganado y su producción anual de 99 mil 738 toneladas, se encontraba ubicada en tercer lugar nacional, después de Jalisco y Veracruz.

Respecto a la ganadería porcícola, el inventario estatal era de 724 mil 661 cabezas, de las cuales más de 80% son de traspatio, ubicando a la entidad en el décimo lugar. Como parte sustantiva de estas actividades, también se encuentra la avicultura, que cuenta con un inventario de 95 millones de pollos anuales y la apicultura, cuya producción de 3 mil 372 toneladas de miel.

La estrategia de promoción de inversiones, industrialización y generación de empleo previó la ejecución de políticas públicas dirigidas a consolidar el desarrollo económico del estado, Chiapas se encontraba entre las entidades con menor desarrollo, tanto a nivel social como económico, sin embargo, sus riquezas naturales, su variedad de climas y sus abundantes fuentes de agua, le dan una gran ventaja comparativa respecto al resto de los estados de la república.

El reto en materia de fomento económico era crear más y mejores empleos, que contribuyeran a incrementar el bienestar de la población; para ello se generaron las condiciones para el desarrollo de las empresas locales, nacionales y extranjeras que generaran nuevos trabajos.

La industria en Chiapas tuvo un comportamiento poco favorable en los últimos años, la apertura económica de México propició una mayor competencia por el mercado nacional e internacional, las empresas con alta demanda de mano de obra iniciaron su migración a otros países, principalmente a China y Centroamérica; esto, debido a la falta de competitividad del país, en comparación con los incentivos y estímulos que ofrecían esos países, así como por los costos industriales.

La falta de industrialización de Chiapas al igual que en el resto de la región Sur-Sureste de México, ha sido una consecuencia de una política industrial basada en la conglomeración, que privilegió el desarrollo de infraestructura en las grandes ciudades del centro y norte del país; hecho que se magnificó en el estado por la falta de vías de comunicación a los grandes mercados; desarrollándose en Chiapas una cultura empresarial basada en el comercio, al interior, de mercancías procesadas y al exterior, en materia prima.

Otro factor que influye es la falta de atención en la producción primaria, lo que condiciona su oferta para la agroindustria, tanto en volumen como en calidad; aunado a lo anterior, no existe una planeación de la actividad primaria en función de la agroindustria, un problema recurrente en las empresas agroindustriales es la falta de personal calificado, así como la falta de planes de capacitación para el desarrollo del capital humano.

El sector financiero era el agente más importante en la determinación de la instalación de las empresas, seguido de un mercado eficiente de mano de obra; sin embargo, para alcanzar la competitividad, era necesario avanzar en cada uno de ellos. En la competitividad estatal el clima de negocios que prevaleció; fue la apertura de empresas, de acuerdo a un estudio realizado por el Banco Mundial, Chiapas ocupó el vigésimo cuarto lugar respecto a la facilidad para hacer negocios y el vigésimo séptimo en cuanto a las facilidades para abrir una empresa.

El impacto de la insuficiencia de servicios financieros, principalmente del crédito en la crisis estructural y coyuntural del campo, ha sido más agudo para los pequeños y medianos productores, y ante la falta de crédito, los agricultores seguían acudiendo al crédito informal, extra bancario y pagan mayores tasas de interés a cambio de oportunidad y suficiencia de recursos.

Una amplia mayoría de personas, comunidades y familias rurales sufrían la exclusión del sistema financiero. Del total de productores rurales sólo el 20% tenía acceso al crédito con apoyo de la banca, y del total de población rural que accedía al financiamiento, 81% lo hacía de fuentes informales de crédito. En particular, la falta de servicios financieros afectó a los migrantes y a sus familias que padecían de altísimos costos y gastos por el envío de remesas, y veían reducido su esfuerzo y recursos.

Menos del 6% de la población tenía alguna forma de ahorro, y gran parte de éste sigue realizándose en especie por la falta de una red de servicios financieros versátiles y confiables. Tampoco tenían acceso a servicios complementarios de seguros, cobertura de riesgos, contrato de de futuros, certificados de almacenes de depósito y cartas de crédito.

El financiamiento a los pobres es a todas luces una alternativa y una oportunidad de mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y de las familias.

En lo social

En materia de salud el objetivo era disminuir la prevalencia de enfermedades crónico degenerativas y transmisibles como cáncer, SIDA, diabetes , infecciones gastrointestinales como el tracoma y padecimientos curables asociados a entornos insalubres y en servicios , favorecidas por la desnutrición y mala alimentación ; también, las muertes por adicciones, violencia y accidentes. La falta de infraestructura de salud en zonas apartadas, laboratorios, equipos y médicos de primer nivel, solucionar la inequidad en el acceso al sistema de salud, la carencia de una cultura preventiva.

Chiapas se encontraba en una condición de pobreza y marginación expresada en desnutrición, analfabetismo, bajo rendimiento escolar, enfermedades asociadas a la miseria, las cuales ya no se presentaban en otras entidades del país, viviendas construidas con materiales frágiles o de desecho, localidades sin servicios básicos, actividades productivas que eran de subsistencia, mayor movilidad del campo a las ciudades y mayor intensidad en los flujos de migración.

La vulnerabilidad social, entendida como la situación de riesgo o indefensión extrema que enfrentaban aquellos núcleos de población (niños, niñas, jóvenes, familias en situación de calle adultos mayores postrados o abandonados, indigentes, población con adicciones graves, personas afectadas por VIH-SIDA, enfermos crónicos) que por su edad, condición física, mental o social, no podían valerse por sí mismos.

Desde la perspectiva de la equidad y en términos de gestión, el primer asunto que emerge es el relativo al acceso a la educación, en el que la oferta misma presentaba muchos desniveles.

En las áreas rurales e indígenas, alejadas y en las pequeñas localidades, la oferta estaba empobrecida con un modelo que operó a través de agentes improvisados y con materiales escasos. Las necesidades básicas de aprendizaje exigían la transformación del quehacer docente con dimensión intercultural para fortalecer la identidad de la escuela como espacio de interacción para el aprendizaje y por esa vía fortalecer la gestión educativa y mejorar la calidad de la educación.

En materia de salud Chiapas necesitaba reordenar urgentemente las redes de servicios de salud existentes, la creación de nuevas unidades y la implementación de estrategias innovadoras como el caso de las Caravanas de la salud, con el fin de llegar a la población , incluso a las localidades de difícil acceso, dispersas y marginadas.

La atención de la salud debía distinguirse por ser de calidad y por brindar calidez en un marco de atención humanista, con personal altamente calificado y equipo médico de vanguardia, tal y como lo demandaba la población y lo merecían los pacientes, en especial los más desprotegidos.

La inseguridad alimentaria es otro de los graves problemas que enfrentaba la entidad y la pobreza es una de las causas principales, relacionada con el desempleo, la insuficiencia de los ingresos en las familias, con las inadecuadas políticas de producción del campo, lo que impide la adquisición de los alimentos necesarios y de forma suficiente para la subsistencia y nutrición adecuada de la población.

Los niños y niñas son los grupos más vulnerables a la inseguridad alimentaria y a los riesgos nutricionales en los primeros años de vida.

La población de niños menores de cinco años era de 590 mil 203, de los cuales, según datos del IV Censo Nacional de Talla 2004, 29% padecían algún grado de desnutrición (175 mil 70 niños y niñas). De estos 64 mil 716 presentaban alto riesgo nutricional, distribuidos principalmente en 28 municipios con altas prevalencias de desnutrición y considerados como prioritarios de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

La disminución a nivel nacional, para esta década fue de 50%, en tanto para Chiapas de 58%, sobre todo de 2000 a 2004, la disminución fue de 68%. La población menor de cinco años aumentó su talla en promedio 2.5 centímetros, observándose una disminución de este rezago de 4.3 a 1.8 centímetros en niñas y 4.8 a 2.3 centímetros en niños.

Lo anterior demuestra que las estrategias aplicadas en los últimos años han logrado sus objetivos, aunque todavía existen 28 municipios con un déficit de desnutrición promedio de 60%; es decir seis de cada diez niños presentan talla baja, lo que representa un indicador importante de desnutrición en menores de cinco años. Esta condición se observa principalmente en los municipios de las regiones Centro, Altos, Fronteriza, Norte, Selva y Sierra, con una clara asociación con aspectos de marginación y asentamiento indígenas.

El nuevo quehacer en salud reconoció la importancia de incorporar el medio ambiente y los estilos de vida como determinantes de la salud y definió como nuevas tareas: la reorientación de las acciones sanitarias hacia la promoción y educación en salud, la prevención de las enfermedades y la investigación; por otra parte los grandes problemas en cuanto a la efectividad, eficiencia y equidad de los servicios obligaban a reorientar o reemplazar los métodos de administración y gestión, en busca de políticas de salud adecuadas a los grupos poblacionales y a los verdaderos riesgos de enfermar y morir.

La atención a la salud fue una prioridad en el contexto de la política social del nuevo gobierno constitucional del estado de Chiapas; la oferta en salud que identificaba y determinaba la factibilidad técnico-financiera estaba dada por las instituciones adscritas o vinculadas al Sector Salud de Chiapas.

En los albores de la década de los setenta, la seguridad social en el estado fue un privilegio para algunos trabajadores que afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o al Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSTE), tenían acceso a esquemas de protección.

La salud de los chiapanecos es el resultado de la interrelación de un conjunto de variables demográficas, factores ambientales, infraestructura, aspectos sociales, culturales y económicos que han determinado el patrón epidemiológico de Chiapas.

En el periodo 2000-2006 se registraron 3 mil 368 casos de dengue clásico, promediando 481 casos al año, la mayoría en las jurisdicciones sanitarias Tuxtla Gutiérrez y Tapachula y mil 74 correspondían a la forma

hemorrágica; no se registran defunciones por dengue hemorrágico desde 1997, lo que se traduce en una mejor atención de los casos graves de dengue hemorrágico.

De los 118 municipios del estado 81 (68.64%) fueron afectados por dengue en sus dos modalidades, en nueve de las diez jurisdicciones que conforman el estado, siendo los municipios más afectados Tuxtla Gutiérrez y Tapachula que registraron el mayor número de casos.

De acuerdo con los lineamientos nacionales, en el estado de Chiapas se incrementaron las acciones relacionadas con la detección y control del cáncer cérvico uterino, tales como: mejoramiento de la infraestructura sanitaria, establecimiento de clínicas de displasias, mejoramiento del equipo diagnóstico y personal capacitado. La entrega de la cartilla de la mujer es una estrategia para el logro del fortalecimiento de la promoción y el auto cuidado de la salud de la mujer y servirá de apoyo al personal en el seguimiento en la condición de la salud de las mujeres mexicanas.

Con la estrategia Chiapas Solidario en Salud, el Gobierno Chiapaneco promovió un cambio de paradigma, buscando una nueva cultura sanitaria más eficaz y transparente entre la población, a través de las asambleas comunitarias y de barrios. El desafío para el Sistema Estatal Sanitario implicaba el fortalecimiento de las acciones de protección a la población, para garantizar: la calidad de los servicios en atención médica, la disposición de sangre segura, la calidad de los productos y su publicidad, la mejora de los establecimientos de insumos para la salud, el control de los alimentos, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, el tabaco, productos de aseo, limpieza, perfumería, belleza y sustancias peligrosas en general.

El financiamiento en salud en el estado de Chiapas no obstante que tuvo incrementos importantes en los últimos años, que le permitieron llegar al 4.9% del PIB para el gasto público en salud, aún se mantiene por debajo de la media nacional que es de 5.1 % y muy por debajo de estados líderes como Tabasco que tenían un gasto en salud equivalente a 8.2% del PIB.

La institución estatal de salud en Chiapas más beneficiada con este incremento financiero, fue la Secretaría de Salud, que registró en los últimos seis años un aumento del 172 %, el reto era fortalecer aún más el financiamiento público de los servicios de salud, llevándolos al menos en la presente administración, a la cifra equivalente a la medida nacional del PIB, y eficientar la aplicación de los recursos.

Los elementos que intervienen en la construcción de las diferentes redes de servicios de atención a la salud, que se proponen en la presente administración son los siguientes: Unidades Auxiliares de Atención Casas de Salud Urbanos, Centro de Salud Rural (reforzado), Centros de Salud Urbanos, Centro de Servicios de Salud Ampliado (CSSA), Hospital de la Comunidad, Hospital General con Especialidades Básicas, Hospital General con Especialidades Básicas y Subespecialidades, Hospital Regional, Hospital Regional de Alta Especialidad, Hospital Regional de Alta Especialidad UMACRE Unidades Médicas de Alta Especialidad Resolutiva.

La educación es otro tema fundamental en la agenda estatal, las estadísticas señalan que un 21.3% de la población de 15 años y más era analfabeta, mientras que la media nacional era de 8.4%, situación que

ubicaba a la entidad en el primer lugar nacional. Además 42.2% de este rango de población no tenía terminada la educación primaria, por tanto el problema educativo de los adultos incluía por lo menos 63.5% del total de este grupo de edad, hecho que reflejaba la magnitud del rezago educativo del estado.

El promedio de escolaridad de la población chiapaneca era de 6.2 grados, mientras que la media nacional era de 8.0. La entidad ocupaba el tercer lugar en reprobación en el nivel primario, con una tasa de 6.8% que los colocó un 2,1% por arriba del promedio nacional. La deserción más baja se registró en la educación primaria, con 1.7%, que en números absolutos significaba que 12 mil 902 alumnos desertaban. Aunque el porcentaje parece bajo, afectó al nivel con mayor población (762 mil 96 alumnos en el ciclo 2005-2006) y situó a la entidad en la posición seis a nivel nacional. Los otros niveles presentaban indicadores más altos y denotaban que en general el grado de deserción era una variable importante que requería atención y búsqueda de alternativas de solución.⁴⁵

El problema central de la educación en Chiapas es la calidad, el ámbito político-administrativo está caracterizado por las prácticas de los actores que intervienen en la definición de políticas, en la organización administrativa del sistema educativo y en la operación normativa del mismo. La participación social en Chiapas apenas se inicia como una fuerza social, es débil la colaboración y comunicación de la sociedad para fortalecer y beneficiar a la escuela.

Para este gobierno los problemas educativos se encontraban directamente vinculados con la situación de extrema pobreza y alta marginación que caracterizaba a Chiapas. Por lo que se propone de manera multisectorial e interinstitucional la aplicación de políticas integrales que permitieran reducir los altos índices de marginación e incrementar los índices de desarrollo humano, que de manera integral superan la calidad y eficiencia de la educación.

El nivel de escolaridad es uno de los factores decisivos para mejorar la calidad de vida. La atención al rezago educativo fue una constante en las políticas educativas gubernamentales. Sin embargo, el grado de marginación, la dispersión geográfica, las diferentes lenguas, las difíciles condiciones económicas y sociales en las que vivía la mayor parte de la población en el estado así como la falta de estrategias políticas de largo alcance para lograr que la educación de los adultos sea percibida sólo desde una visión aislada.

Con un 21.33%, Chiapas ocupó el primer lugar nacional en analfabetismo, esta condición por sexo presentó diferencias acentuadas mientras que 26 de cada 100 mujeres de 15 y más no saben leer ni escribir, en los hombres esta situación es menor en 10 puntos porcentuales. El comportamiento del analfabetismo en los municipios es diferente y sus altos índices estaban asociados con la población indígena y con la marginación siendo del 48.4%.

⁴⁵ Gobierno del estado de Chiapas, "Plan de Gobierno Estatal 2006 -2012 (Chiapas Solidario)", Pág.117.

La deserción en educación primaria en Chiapas fue de 1.7%, se encontraba por arriba de la media nacional que era de 1.1%, en secundaria de 5%, cifra que superó la media nacional que fue de 3.8%. Las causas principales de este fenómeno eran de tipo económico y cultural, principalmente en las localidades indígenas.

El UNICEF y el gobierno del estado de Chiapas establecieron las bases de cooperación para el periodo 2007-2012 en la operación del programa “Todos a la Escuela”. Este proyecto articuló diferentes instituciones y actores de la sociedad, el gran reto era incorporar a niñas, niños y además grupos de edad requiriendo una movilización social importante para identificar a los niños que no asisten a la escuela y con un gran esfuerzo interinstitucional incorporarlos a los diferentes planes educativos.

El antídoto contra la dispersión de localidades fueron las Ciudades Rurales, proyecto que el gobierno planeó con un enfoque territorial para enfrentar el reto del binomio dispersión, marginación. Existía un alto grado de dispersión poblacional, además la accidentada orografía del estado dificultaba el otorgamiento de servicios básicos, como, agua, drenaje y electricidad.

Existían 19 mil 410 localidades de las cuales el 99.23% eran menores de 2 mil 500 habitantes y concentraban el 52.26% de la población; del total de éstas, 14 mil 373 son de menos de 100 habitantes. Las localidades rurales presentaban grados de muy alta y alta marginación.⁴⁶

A lo largo de este capítulo se han abordado las cuestiones económicas y algunas de las cuestiones sociales que ha realizado el gobierno estatal durante 20 años con el objetivo de alcanzar el bienestar político y social de la población Chiapaneca, si bien las intenciones del estado han sido buenas la situación económica de la entidad no ha mejorado, aporta una mínimo porcentaje al PIB nacional, el desempleo se encuentra por arriba de la media nacional acompañado de una fuerte desigualdad de género, el campo se encuentra en una situación de desventaja en comparación con otros sectores.

Todos estos factores llevaron a la presente administración a convocar a la unidad y acuerdos con el Gobierno de la República, con el H. Congreso de la Unión, con los H. Ayuntamientos del Estado, con el Poder Judicial con las organizaciones sociales y campesinas, sindicatos, la sociedad civil, los colegios y cámaras empresariales; acuerdos junto con la cancillería de otros países, con organismos y agencias de cooperación internacional acuerdos para construir un Chiapas mejor.

Buscando la asesoría de los expertos Chiapas adopta la filosofía del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), estableciendo una alianza estratégica con diversas agencias que integran el sistema de la ONU en México al suscribir un acuerdo de cooperación y asistencia técnica, sin precedente en el país, denominado Agenda Chiapas ONU.

Dentro de esta agenda aparecen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que colocan el bienestar y las capacidades de los seres humanos en el centro de los esfuerzos del desarrollo, aspectos que el gobierno de Chiapas colocó como eje principal de su política pública de desarrollo social.

⁴⁶ Gobierno del estado de Chiapas, “Plan de Gobierno 2006 - 2012 (Chiapas Solidario), Pág. 66.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se componen de 8 objetivos, 21 metas cuantificables y se comprueban mediante 61 indicadores:

Objetivo 1	ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE
Objetivo 2	LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL
Objetivo 3	PROMOVER LA EQUIDAD ENTRE LOS GENEROS Y LA AUTONOMIA DE LA MUJER
Objetivo 4	REDUCIR LA MORTALIDAD INFANTIL
Objetivo 5	MEJORAR LA SALUD MATERNA
Objetivo 6	COMBATIR EL VIH/SIDA , EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES
Objetivo 7	SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE
Objetivo 8	FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN GLOBAL DEL DESARROLLO

Las dos razones adicionales por las cuales se adoptaron los ODM son las siguientes:

- Están centrados en el ser humano, deben lograrse dentro de los plazos definidos, se pueden medir, cuantificar y son objetivos alcanzables.
- Están basados en un acuerdo universal que cuenta con el apoyo político sin precedentes de países desarrollados y subdesarrollados, de la sociedad civil y de las principales instituciones de desarrollo; hacen hincapié en la responsabilidad de los países en desarrollo para alcanzarlos y en la de los países desarrollados de apoyar esos esfuerzos, fomentado así la cooperación institucional.

Como resultado de la Agenda Chiapas - ONU en Junio de 2009 Chiapas se convirtió en la primera y única entidad del mundo en elevar a rangos constitucional el cumplimiento de los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La reforma a la Constitución Política del estado de Chiapas, que a la letra dice:

Artículo 30
El Órgano de Fiscalización tendrá a su cargo.
Fracción IV

Revisar y fiscalizar de manera cualitativa las políticas públicas en materia de desarrollo social, que alineados a los Objetivos del Milenio, el Ejecutivo del estado y a los Ayuntamientos.

Artículo 42
Son facultades del Gobernador
Fracción VII

Para mejorar e incrementar el índice de Desarrollo Humano en la entidad, deberá alinear las políticas públicas en materia de desarrollo social del estado a los Objetivos de Desarrollo del Milenio del PNUD de la ONU.

Artículo 62
Los ayuntamientos ejercerán sus atribuciones conforme a las siguientes bases:
Fracción IX

Para mejorar e incrementar el Índice de Desarrollo Humano de su población, los ayuntamientos deberán alinear las políticas públicas en materia de desarrollo social del municipio a los Objetivos de Desarrollo del Milenio del PNUD de la ONU.

Ahora el estado y los municipios están obligados a focalizar la inversión pública en la generación de mejores ingresos; garantizar la educación básica, la equidad de género, la salud infantil y materna, la atención a las enfermedades del rezago, el cuidado del medio ambiente y promover la cooperación internacional.

Artículo 77
De los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo

Para erradicar la pobreza extrema, elevar el Índice de Desarrollo Humano y la calidad de vida de los habitantes del Estado y los Municipios que lo integran, los Poderes del Estado y los Ayuntamientos, en la esfera de su competencia deberán establecer e implementar políticas públicas con el fin de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y sus metas que son las siguientes:

- Erradicar la pobreza extrema
- Alcanzar la cobertura total en educación universal, es decir, la educación básica preescolar, primaria y secundaria e incrementar el acceso a la educación media y superior.
- Promover la plena igualdad entre los géneros.
- Reducir la mortalidad infantil y combatir enfermedades como neumonía, diarrea y sarampión.
- Mejorar la salud materna.
- Combatir el virus de la Inmunodeficiencia Humana del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida y las enfermedades endémicas, epidémicas y el paludismo.
- Garantizar la sustentabilidad del medio ambiente y propiciar la restauración de los recursos naturales renovables, el acceso a agua potable, saneamiento, servicios básicos y reducir la emisión de gases de efecto invernadero.
- Impulsar dentro del marco jurídico mexicano, la asociación internacional para el desarrollo humano y la interconectividad.

El Plan Estatal y el Plan Municipal de Desarrollo, establecieron los programas, metodologías, acciones, actividades y recursos para alcanzar los objetivos antes mencionados conforme al Plan Nacional de Desarrollo y los lineamientos de los organismos internacionales de los que México forma parte.

Artículo 78

De la Política Social para elevar el Índice de Desarrollo Humano

Los Poderes Públicos y los Ayuntamientos, deberán priorizar el gasto social en educación, acceso a la salud y mejores ingresos para los habitantes de los municipios con menos Índice de Desarrollo Humano determinados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El compromiso de trabajo en unidad con el Lic. Felipe Calderón Hinojosa, en este entonces Presidente de la República, quien mantuvo la voluntad para solucionar los problemas y rezagos de Chiapas. Gracias a sus gestiones en 2010 se integró un presupuesto para erradicar la pobreza extrema en el estado. En el primer año de su administración, anunció la implementación de la Estrategia Integral para el Desarrollo Social y Económico de los municipios con menor Índice de Desarrollo Humano, denominada Estrategia 100x 100.⁴⁷

El H. Congreso de la Unión y en particular la bancada chiapaneca de legisladores federales de todos los partidos se convirtieron en grandes gestores de recursos para la entidad con programas exitosos y de respeto a la soberanía del estado como el FONREGIÓN y aumentaron en forma significativa el presupuesto destinado a la entidad, en el 2010 Chiapas paso del 9° al 5° lugar en capacitación de recursos del PEF. Por este motivo Chiapas se convirtió en la segunda entidad con mayor crecimiento de recursos federales aprobados por la Cámara de Diputados.

En materia de desarrollo social sobresale la creación de infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas, a través del programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI 2010), los programas sociales del Ramo 20 estaban dirigidos a municipios de alta y muy alta marginación con los que se atendieron pisos firmes, fogones ecológicos, infraestructura básica, empleo temporal y la generación de ingresos a través de los programas Hábitat, Rescate de Espacios Públicos, Microrregiones, Empleo Temporal y Opciones Productivas, 3x1 para migrantes, Estancias Infantiles, Atención y Desarrollo de Zonas Prioritarias, Atención a Jornaleros y el Programa Alimentario.

Para la reactivación y modernización del campo se destinó un 20% de los recursos convenidos, principalmente a través del convenio de coordinación para el desarrollo rural.

⁴⁷ Es una estrategia que se creó con el propósito de articular acciones para los 100 municipios más pobres del país, con decisiones muy concretas que promovieran el desarrollo social-económico tanto de las familias como del municipio en general.

4.4 Los resultados de la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

En cuestiones de infraestructura en 2009 se obtuvieron los siguientes resultados en el rubro carretero, la continuación de la modernización a cuatro carriles de la carretera Ocozocoautla -Tuxtla Gutiérrez incluyó el distribuidor vial la Pochota, el Ramal a América Libre y el Puente Santo Domingo y la conclusión de la autopista Arriaga-Ocozocoautla en su tramo Tierra y Libertad-Ocozocoautla, la modernización de la Ruta Bicentenario de la Independencia Las Limas- El Panal- La Concordia- Rizo de Oro.

En 2010 se invirtieron 2,903.6 millones de pesos en infraestructura carretera sobresaliendo los trabajos del Libramiento Sur de Tuxtla Gutiérrez, la ampliación del tramo San Cristóbal de las Casas- Rancho Nuevo, la modernización de caminos rurales y carreteras alimentadoras por 830 millones de pesos.

Sagarpa en 2010 tuvo una derrama económica en la entidad por 1,825.9 millones de pesos, orientados en acciones que impulsaran el fortalecimiento de la agricultura y la ganadería como el caso del Programa de Apoyo al Campo (Procampo), a través del cual se apoyó la cosecha de maíz y frijol. Este programa contribuyó a la seguridad alimentaria e impulsó la capitalización de las unidades productivas en créditos con un monto autorizado de 37.1 millones de pesos para 39,000 hectáreas en beneficios de 12,000 productores.

Para el fomento y mejoramiento de la calidad del café se destinó un monto de 192.8 millones de pesos y para el programa Diesel Agropecuario 8.7 millones de pesos estos recursos provenían del Presupuesto Federal 2010, lo que ratificó el compromiso de la federación y del Congreso de la Unión para destinar y focalizar recursos para erradicar la pobreza extrema en Chiapas.

En la ganadería se invirtieron 284 millones de pesos destinados al Programa de Estímulo a la Productividad Ganadera (Progran), estrategia de producción pecuaria sustentable y ordenamiento ganadero para el rescate de novillonas en los hatos de producción, con el objetivo de producir 105 millones de toneladas de carne y 382 millones de litros de leche, en pro de la estabilidad de la suficiencia alimentaria.

Las 72,521 hectáreas establecidas, basadas en un enfoque territorial y fortaleciendo la participación organizada de 52,554 productores que se dedicaban a la siembra de maíz de autoconsumo y a la práctica de roza, tumba y quema, decidieron participar en la estrategia de Reconversión Productiva que consistía en la reforestación con árboles que producían alimentos (manzana, limón durazno, lychee, aguacate, mango, entre otros).

Como resultado de una estrategia específica se rescató la producción de cacao, pasando de 7,900 toneladas en el 2008 a 8,670 en 2009.

A través del respaldo de SAGARPA, de FIRA y FIRCO, el campo chiapaneco duplicó el número de tractores en tan sólo 3 años. En 2010 la tecnificación del campo estaba basada en implementos agrícolas y en el impulso de la comercialización en agro industrialización de la materia prima.⁴⁸

⁴⁸ Gobierno del estado de Chiapas, "Estrategia para erradicar la pobreza extrema de acuerdo a los ODM del PNUD de la ONU", Págs.78-81.

A continuación algunos ejemplos que demuestran la transformación del campo Chiapaneco:

- Cacao: Este producto que por la Monilia estaba destinado a desaparecer como estrategia artesanal en la entidad tuvo una cosecha record en los últimos 6 años de 8,670 toneladas.
- Arroz: Este producto que trajo la migración japonesa se encontraba reducido a 300 has en el 2005. En 2009 existían 1500 has de arroz que produjeron 6,000 toneladas anuales, el objetivo en 2010 era aumentar a 7,000 has y cosechar 28,000 toneladas.
- Maíz: La población chiapaneca requiere anualmente 950,000 toneladas de maíz para el consumo interno, en 2006 se logró una producción de 970,000 toneladas lo que representó 20 mil toneladas más de la necesidad de Chiapas; el Estado estaba al borde de importar maíz. En 2009 con el apoyo de SAGARPA la entidad alcanzó una producción de 1,600 toneladas y en 2010 el objetivo era producir 1, 700,00 toneladas, lo cual hizo que Chiapas se convirtiera una vez más en el Granero del Sureste.
- Ganadería: En 2006, el hato ganadero era de 1, 900,000 cabezas de Ganado en el estado. De 2010 a la fecha Chiapas cuenta con un moderno esquema de financiamiento que ha permitido colocar a la entidad como pionero a nivel nacional en la oferta de financiamiento para el repoblamiento del hato ganadero.
- Planta Liofilizadora: En 2010 Chiapas contó con la primera planta liofilizadora de café entre Colombia y Estados Unidos lo que permitió industrializar el café soluble liofilizado conservando aroma, sabor y calidad en beneficio de los productores de café arábigo y robusto.
- Biodiesel 100% Chiapaneco: Con la instalación de la planta de biodiesel de tecnología colombiana se generó una intensa campaña de reforestación de jatropha curcas en beneficio de productores de 10 mil hectáreas y con semillas mejoradas provenientes de la India. Para 2010 el objetivo era producir 28 mil litros diarios de biodiesel que sería utilizado por el transporte urbano de las ciudades de Tuxtla Gutiérrez y Tapachula.
- Reforestación: Dentro de los 28 municipios con menor IDH destacan el área natural y típica de bosques de coníferas Chanal que se encuentra en la Altiplanicie Central con 12,00 hectáreas. Las áreas prioritarias para la restauración de ecosistemas forestales estaban determinados por la necesidad de recuperar áreas fragmentadas, deforestadas y que por su ubicación geográfica y topográfica son altamente susceptibles a procesos de erosión, lo que significa directamente además de la pérdida de la vegetación , el recurso suelo , modificación de ciclo de lluvias y alteración del clima.

Después de tres años, Chiapas ocupa:

1er Lugar Nacional en la producción de ganado de registro.

1er Lugar Nacional en superficie establecida de hule y látex centrifugado.

1er Lugar Nacional en superficie y producción en palma de aceite.

1er Lugar Nacional en producción de plátano por su calidad

1er Lugar Nacional en exportación de mango ataulfo

1er Lugar Nacional en producción de miel orgánica.

1er Lugar Nacional en volumen de producción y calidad de anturios

2do Lugar Nacional en producción de papaya, soya y cacao.

3er Lugar Nacional en inventario ganadero

El 85% de la población Chiapaneca mayor a 65 años no tenía acceso a algún tipo de pensión, lo que significó que al llegar a su retiro laboral, especialmente la gente del campo, incrementa considerablemente sus posibilidades de vivir en pobreza. Los adultos mayores son uno de los sectores de la población más vulnerables, Amanecer es un programa que asegura a todos los adultos mayores de 64 años, un ingreso diario por arriba de lo que determina el PNUD.

En 2009 la entidad atendió a un padrón de 235, 679 adultos mayores de 64 años, estos adultos recibieron una pensión alimenticia de \$550 pesos mensuales en efectivo lo cual fomenta el consumo y no el ahorro.

A través de la participación ciudadana y del programa Chiapas Solidario las asambleas de barrio deciden quién necesita de una microempresa tales como carritos de hot dog, taquerías, vulcanizadora, taller mecánico, estética, panadería, carpintería.

En el 2009 se entregaron 400 micronegocios, para 2010 la meta eran 5,069 una generación de más de 10,000 empleos ya que cada uno de estos micronegocios genera un promedio de 2.5 empleos cada año.

El comercio representaba el 16% del PIB estatal, con el impulso del programa Banchiapas se crearon módulos que ofrecían créditos sin intereses a los pequeños comerciantes. Los módulos de Banchiapas se instalaron en los mercados públicos y han otorgado 73 mil créditos capitalizando el comercio.

El Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) permitió a Chiapas crecer en 2008 de 9, 164 a más de 349,929 inscritos a septiembre de 2009, la meta para 2010 era cubrir a los 118 municipios del estado.

Banmujer es programa que otorga créditos a grupos de mujeres que instalan su propio negocio y que tiene una recuperación del 100%. Para 2010 este programa amplió su cobertura para llegar a los 28 municipios de menor IDH.

El programa comerciante cumplidor sería lanzado en 2010 y el objetivo era que el comerciante informal de productos lícitos conocido como ambulante tales como voceadores, esquiteros, aseadores de calzado, algodoneros, globeros tuvieran beneficios como un seguro de vida y de gastos médicos mayores además de darse de alta en (REPECO) y contar con acceso a Banchiapas y de igual manera tener el equipamiento indispensable para la dignificación de su oficio.

A través de un convenio firmado con Banamex se otorgó un financiamiento de 20 mil hasta 3.5 millones de pesos a pequeñas y medianas empresas con plazos de hasta 30 meses y una tasa de interés de 17% anual, de los cuales el estado absorbió 10 puntos porcentuales del interés y el beneficiario cubrió únicamente el 7% restante con la condición de mantener o generar nuevos empleos. En marzo de 2010 y con tan solo 10 meses de operación del programa se otorgaron 235,00 millones de pesos a 309 empresas, lo cual representó un 300% de lo que esta institución financiera colocó en Chiapas en 2008. La meta para 2010 era firmar acuerdos con otras instituciones financieras para apoyar a los pequeños contribuyentes.⁴⁹

Un sello distintivo para productos y servicios chiapanecos, sinónimo de calidad que ha permitido el acceso a nuevos mercados nacionales e internacionales de estos productos fortaleciendo la economía estatal. Se trata de la marca aspiracional lo importante es el valor agregado donde se cuida la presentación y calidad del producto. En 2009 poco más de 100 productos obtuvieron la certificación Marca Chiapas, la meta para 2010 era duplicar esta cifra e introducirla en los 28 municipios con menor IDH.

En lo Social

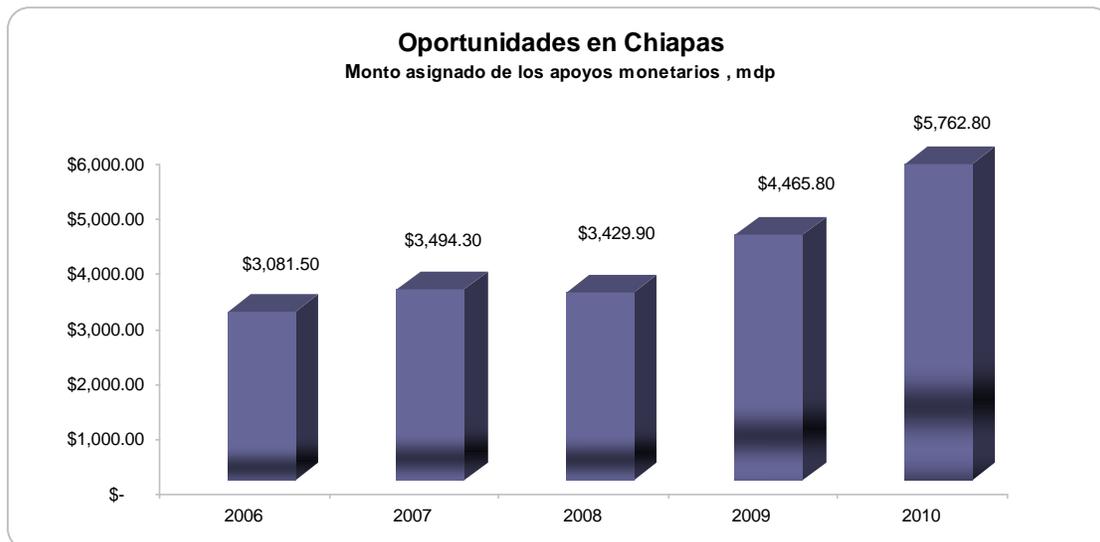
En el año 2010 el número de familias afiliadas al seguro popular fue de 681,711 lo que representaba el 68% de la población chiapaneca beneficiada con seguridad social. Al revisar estos datos es interesante observar como la entidad logró un gran avance en esta materia comparado con el 13% de la población que tenía seguridad social en 2005.

Por otra parte el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades benefició a 76.4% de las familias chiapanecas. En tres años entregó recursos por más de 10,399 millones de pesos lo que además de fortalecer las capacidades de los integrantes de las familias, mejoró también la microeconomía. En 2010 la entidad recibió 5,762.8 millones de pesos, un 20% más que en 2009 beneficiando a 587, 177 millones de familias.

Cuadro 4.14 Programa Oportunidades en Chiapas

Concepto	2006	2010
Familias Beneficiadas	519,567	587,177
Monto (mdp)	3,081.6	5,762.8

⁴⁹ Estrategia para erradicar la pobreza extrema de acuerdo a los ODM del PNUD de la ONU, 2009 .Pág.84.



Fuente: Estrategia para erradicar la pobreza extrema de acuerdo a los ODM del PNUD de la ONU, 2009.

El programa que contribuye a mejorar las condiciones de pobreza de las familias en las localidades con menor Índice de Desarrollo Humano es conocido como Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), en 2010 se invirtieron 375 millones de pesos en atención a las familias de escasos recursos con proyectos de estufas ahorradoras de leña y construcción de silos y sistemas de capacitación y mejor aprovechamiento del agua.

En la generación de ingresos se llevó a cabo la construcción de invernaderos, plantaciones de árboles frutales desarrollo de cultivos orgánicos y fomento al turismo rural; con estas opciones las familias se quedaban en sus comunidades con opciones de empleo e ingresos.

Para responder con obras, programas y acciones para cumplir los ODM la presente administración en alianza con el Gobierno Federal, Congreso de la Unión, Congreso del Estado, Ayuntamientos y las Agencias de las Naciones Unidas diseño una estrategia territorial que atendió con políticas públicas los 118 municipios divididos de la siguiente manera:

- 11 municipios estratégicos
- 4 municipios conurbados a la ciudad de Tuxtla Gutiérrez
- 28 municipios de menor IDH
- 75 restantes

Los 11 municipios estratégicos más 4 municipios conurbados a la zona metropolitana de Tuxtla Gutiérrez concentraban el 43% de la población estatal y representaban el 90% de la población que vive en zonas urbanas del estado.

Estos 15 municipios estratégicos son:

Chiapas de Corzo	Palenque	Tonalá
Cintalapa	Pichucalco	Villaflores
Comitán	Reforma	Tuxtla Gutiérrez
Ocosingo	San Cristóbal de las Casas	Berriozabal
Ocozocoautla	Tapachula	Suchiapa

Estos municipios presentaban los mejores niveles de desarrollo y son los espacios de mayor concentración poblacional por encima de su tasa de natalidad. Actualmente estas 15 ciudades estratégicas están dotadas de agua potable, infraestructura educativa de nivel básico, medio superior y superior, conectividad, fuentes de empleo (mercados, programas Motor para la Economía Familiar) y hospitales (desde 12 hasta 180 camas) en donde destacan tres hospitales de 60 camas (en Comitán, Villaflores y San Cristóbal de las Casas) el hospital de 180 camas de Tuxtla Gutiérrez y el de 30 en Reforma, además de los de Chiapas de Corzo y Ocosingo, ambos de 20 camas.

Por otro parte el grupo de los 75 municipios restantes presenta una compleja realidad y retos a superar, pero su grado de desarrollo humano era considerado medio, cada uno cuenta con un programa de obras asignado en el ejercicio 2010 por parte del Gobierno del Estado.

En congruencia con la estrategia 100 x 100 y los ODM, el gobierno del estado, en alianza con el gobierno de la república, los Ayuntamientos, el Congreso de la Unión y el H. Congreso del estado, así como las Agencias de las Naciones Unidas, diseño la estrategia para elevar el desarrollo humano de los que menos tienen, priorizando la inversión en los 28 municipios de menor IDH, hecho que se traduce en la mayor focalización de recursos públicos en la historia de Chiapas en esta región de extrema pobreza.

Del presupuesto estatal 40% se destinó al Plan Sustentable de Obras Hidráulicas, Saneamiento y Tratamiento Responsable de Residuos Sólidos, 17.9% al Plan Integral de Salud el más ambicioso en la historia de Chiapas con más de 1,300 millones de pesos, 12.4% a educación, es decir 932 millones de pesos; 15.6% a mejorar las comunicaciones que representan 1,175 millones de pesos y el resto a vivienda, entre otros conceptos.⁵⁰

El 67.8% estaba orientado a la salud, educación e ingreso que son los tres componentes del desarrollo humano, con el mandato constitucional para lograr los Objetivos del Milenio de la ONU en Chiapas.

⁵⁰ Gobierno del estado de Chiapas, "Estrategia para erradicar la pobreza extrema de acuerdo a los ODM del PNUD de la ONU", Pág.54.

Cuadro 4.15 Componentes del Desarrollo Humano

Salud	Educación	Ingreso
Seguridad Alimentaria para menores de cinco años, campañas de capacitación y prevención de enfermedades del rezago y caravas de la salud.	Fortalecimiento a los consejos municipales de participación social, becas de estudiantes indígenas, becas a madres solas y un ambicioso programa de alfabetización.	La reconversión productiva, Semilla para Crecer, Motor para la Economía Familiar, financiamiento a través de Banchiapas el programa de Amanecer entre otros.

Fuente: Estrategia para erradicar la pobreza extrema de acuerdo a los ODM del PNUD de la ONU.

Para mejorar la salud y poder cumplir con las metas de los ODM, incrementando el Índice de Desarrollo Humano en Chiapas, se diseñaron las siguientes estrategias.

Cuadro 4.16 Plan de Transformación de Infraestructura Hospitalaria Chiapas Nuevo Milenio

Cobertura: En 2006 el sector salud contaba con una cama por cada 2,618 habitantes y con la nueva infraestructura se tuvo una cama por cada 1,670, lo que representó un incremento de 63.8%. Con la nueva infraestructura se estimaba llegar a una cobertura de más de 95% de la población del estado. En los municipios de menor IDH llegamos al 81% de la población atendida por personal profesional de la salud, en comparación con el 68% de 2005; es decir 83,000 chiapanecos más tuvieron acceso a servicios de salud con calidad en los 28 municipios destinando una inversión de 298 millones de pesos.

Centros de Salud Microregionales	Centros de Salud con Servicios Ampliados	Hospitales Básicos Comunitarios	Hospitales Generales	Infraestructura de salud complementaria
Con la construcción de 125 centros de salud microregionales, se buscaba mejorar la atención de primer nivel.	Hasta el 2006 existían cinco centros de salud con servicios ampliados, el objetivo era que Chiapas para 2010 contará con 14 más de los cuáles nueve se ubicarían de los 20 municipios de menor IDH.	Antes de concluir 2010 el objetivo era que Chiapas contará con 21 hospitales básicos comunitarios, lo que representaba más del doble de lo que había en 2006.	Para 2010 la población chiapaneca contará con seis nuevos hospitales generales, dos de ellos de 30 camas en Reforma y Ocosingo; tres de 60 camas ubicados en San Cristóbal de las Casas, Comitán de Domínguez y Villaflores.	Se amplió la infraestructura especializada con la construcción de 14 Unidades de Especialidad Médica, 6 Clínicas de la Mujer y el Banco de Sangre más moderno del país, con una inversión de 196.5 millones de pesos.

Fuente: Estrategia para erradicar la pobreza extrema de acuerdo a los ODM del PNUD de la ONU.

Cuadro 4.17 Focalización de los Programas de Salud

Vacunación	Caravanas de la salud	Mortalidad Materna	VIH
La vacunación a tiempo previene la mortalidad infantil. En 2010 se amplió la cobertura del programa de vacunación contra el sarampión al 98% de menores en un año, en beneficio de 900,000 niños.	El programa Caravanas de la Salud que inició en 2007 actualmente cuenta con 45 unidades para atender la salud y nutrición de niños menores de cinco años, detección y manejo de enfermedades diarreicas e infecciones respiratorias.	En el 2005 según el INEGI fallecieron 85 mujeres por cada 1000, 000 nacimientos esperados. Se fortaleció el programa de Planificación Familiar a través de una perspectiva de género y se realizaron pruebas de virus de papiloma humano y aplicación de la vacuna en adolescentes.	En la atención del VIH se trabajo tanto en la prevención como en asegurar el acceso a los medicamentos al 100% de los enfermos. En 2010 se otorgó tratamiento universal a más de 1,523 enfermos, cuando en 2006 únicamente se podían atender 765 casos.
VIH	Tuberculosis	Dengue	Influenza atípica y el virus AH1N1
En la atención del VIH se trabajo tanto en la prevención como en asegurar el acceso a los medicamentos al 100% de los enfermos. Para tener un diagnóstico oportuno se realizaron pruebas en grupos de riesgos y embarazadas.	Derivado del fortalecimiento del programa de tratamiento acortado y estrictamente supervisado al 100% de enfermos con este padecimiento en el 2007 se logró disminuir la mortalidad por esta enfermedad.	El estado de Chiapas registró uno de los primeros lugares en número de casos de dengue, de los cuales el 30% fueron de tipo hemorrágico. Como una acción preventiva se realizó brigadas de descacharramiento y con el equipo de trituradoras se disminuyen los focos de la pupa de aedes aegyptis.	Chiapas ocupó el primer lugar en detección de casos durante la pandemia. En la actualidad se ubica en el lugar número 26 gracias a las acciones de búsqueda intencionada de casos y se continúa con módulos de prevención y detección oportuna.

Paludismo	Tracoma	Oncocercosis
En el 2000 se presentaron 3, 637 casos de paludismo. Como resultado del programa de prevención y control del paludismo en 2009 se presentaron únicamente 1,098. Lo que representó una disminución del 69% de los casos en relación al año 2000.	Como resultado de la priorización en el abastecimiento de agua potable a municipios con prevalencia en 2009 se registraron 1,500 casos menos que en 2005 quedando un rezago de 87 casos de cirugías programadas para este 2010.	De los dos focos que tenía el estado de Chiapas sólo resta uno en el municipio de Tapachula, por lo que en este año se invierten 3.5 millones de pesos para el tratamiento profiláctico en 2010 la OMS-OPS inició la supervisión epidemiológica para declarar a Chiapas y por tanto a México libre de oncocercosis.

Fuente: Estrategia para erradicar la pobreza extrema de acuerdo a los ODM del PNUD de la ONU.

En Chiapas en 2005 existían 27,215 aulas de primaria, muchas de las cuales se encontraban en condiciones no aptas para su uso, con la implementación del programa de infraestructura física educativa, entre 2008 y 2010 se constituyeron más de 4,000 aulas en todos los niveles de educación hasta llegar a las más de 31 mil que existen actualmente

Para los 28 municipios con menor IDH se invirtieron 346.1 millones de pesos en la construcción de 793 aulas para preescolar, primaria y secundaria; y para preparatorias, Cobach, Conalep y Cecytech.

Durante la presente administración se construyeron:

- La Facultad de Arquitectura
- El Campus en Mezcalapa.
- El Campus Maya en Catazaja
- El Campus Simojovel
- El Campus Ocozocoautla
- La Ciudad Universitaria de la UNICACH
- La Escuela de Educación Física
- La Escuela de Enfermería
- La Universidad del Mar
- La Facultad de Ingeniería Ambiental
- La Biblioteca Intercultural en Yajalón y las Margaritas
- La Universidad Antonio Narro en Cintalapa
- El EMSAT del Tecnológico de Jiquipilas

En Chiapas el acceso a la educación básica estaba condicionado por una geografía adversa, ocasionando que en algunas comunidades enviarán a los hijos a la escuela representando un costo que los hogares no podían cubrir. Con la ayuda del gobierno federal la tasa de matriculación en la educación primaria a nivel

estatal superó el 100% de cobertura. Sin embargo era necesario contar con un programa de atención a la población analfabeta, que para el caso de la entidad tiene dos componentes: ⁵¹

- Focalización territorial. Se prioriza la atención a las localidades mayores a 500 habitantes en donde se encuentra un mayor número de analfabetas y establecen círculos de estudio en comunidades de fácil acceso para localidades más pequeñas.
- Focalización por grupo de edad. Dentro de la población de 15 años que no saben leer y escribir, se prioriza la atención al grupo de jóvenes de 15 a 24 años.

En el 2005 de cada 10 adultos mayores de 15 años dos no sabían leer y escribir, en los 28 municipios con menor IDH esta cifra se incrementó a cuatro de cada 10 adultos, ante esta realidad se fortaleció el programa de alfabetización con una inversión extraordinaria, lo que permitió alfabetizar a un total de 117,160 adultos. La meta en 2010 era alfabetizar a 30,000 adultos mayores, especialmente de los 28 municipios con menor IDH.

El programa Oportunidades tuvo una mayor cobertura de becas en el nivel primaria, por esta razón se fortaleció la entrega de este tipo de apoyos a nivel secundaria y superior, entregando: 1,648 becas para estudiantes indígenas, 37% para mujeres; 8,295 becas Pronabes para educación media superior, 48% para mujeres.

El gobierno del estado entregó 2,000 becas a madres solteras solas con hijos inscritos en secundarias públicas; por tanto la deserción en educación media en los 28 municipios se redujo de un 9.8% a 7.3% en el ciclo escolar 2008-2009.

Durante 2005 siete de cada 10 niños chiapanecos no terminaban la primaria, en 2009 con el programa Todos a la Escuela se entregaron 439, 000,000 desayunos escolares, mejoró la eficiencia terminal a ocho de cada 10 niños. Cuando en 2005 eran siete de cada 10 en 2010 se cubrió al 89% de la matrícula de educación preescolar y primaria en el estado y a más del 95% de la matrícula en los 28 municipios con menor IDH beneficiando en el estado a 911,732 niños de todo el estado.

En 2005 118,822 niñas y niños de entre 5 y 14 años no asistían a la escuela, ante esta tragedia y de acuerdo con la iniciativa de la Unicef Todos a la Escuela, DIF, Chiapas en coordinación con la Secretaría de Educación y otras instituciones públicas y privadas, lograron que 56 mil niñas y niños fueran a la escuela usando estímulos como mochilas y uniformes (que incluían zapatos, tenis, playeras, camisas, short y pantalón). La meta para 2010 era incorporar a 25 mil niños menores más que lo que permitiría abatir el 50% del rezago.

En 2009 el programa de Escuelas de Tiempo Completo, equipo 180 planteles educativos con cocinas para ofrecer a los alumnos la posibilidad de quedarse en la escuela para realizar sus tareas y garantizar una adecuada nutrición, para 2010 la meta era ampliar la cobertura de este programa a otros planteles.

⁵¹ Gobierno del estado de Chiapas, "Estrategia para erradicar la pobreza extrema de acuerdo a los ODM del PNUD de la ONU", Págs. 76 -77.

En el ámbito de la estrategia para erradicar la pobreza extrema en Chiapas, destacan dos políticas públicas que contaron con el respaldo de la federación, los municipios, la iniciativa privada y la sociedad civil.

Estas son:

- Ciudades Rurales Sustentables (CRS)
- Villas Rurales Sustentables (VRS)

Las condiciones geográficas y la alta dispersión poblacional fueron un obstáculo para dotar de servicios básicos, cobertura, atención en salud, educación, infraestructura, medio ambiente sano y empleo digno a los chiapanecos que viven en condiciones vulnerables.

Las Ciudades Rurales Sustentables buscan incidir en el desarrollo regional y ordenamiento territorial para enfrentar los problemas de marginación, pobreza, dispersión poblacional y atender a la población afectada por los fenómenos climáticos desarrollando Ciudades Rurales Sustentables con servicios de calidad, equipamiento, oportunidades económicas y de desarrollo social y humano.

Líneas de acción

- Combatir el binomio dispersión-marginación.
- Reducir la dispersión poblacional, la pobreza extrema y la marginación.
- Atender a la población afectada por los fenómenos naturales.
- Favorecer la cohesión social, reducir los riesgos y proporcionar una mejor calidad de vida a los habitantes actuales y a los residentes futuros de las localidades.
- Generar crecimiento, inversiones, empleos de calidad y riqueza social.

Las acciones para la construcción de las Ciudades Rurales Sustentables parten de la convergencia de esfuerzos entre los actores locales nacionales e internacionales, las autoridades de los tres órdenes de gobierno, la iniciativa privada y organizaciones no gubernamentales.

Principios Rectores

- Sustentabilidad Ambiental
- Equidad de Género
- Participación Social
- Reconocimiento de la diversidad
- Fortalecimiento institucional

Se invirtieron alrededor de 628, 000,000 con la participación de fundaciones, sociedad civil y los tres órdenes de gobierno, con esta estrategia se atendieron los Ocho Objetivos del Desarrollo del Milenio y se disminuyó de manera estimada 7.64 puntos el índice absoluto de marginación del municipio de Ostucán y el Índice de Desarrollo Humano mejoró un 13.22%.

Sus componentes son los siguientes:

Componente	Equipamiento	Componente	Equipamiento
Infraestructura Urbana y Vivienda	Vivienda	Ambiental	Planta Potabilizadora
	Canchas de usos múltiples		Relleno Sanitario
	Jardín Vecinal		Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
	Parque (2)		Reforestación Rural
	Templo Adventista	Legalidad y Gobierno	Delegación Municipal
	Terminal de transporte público		Agencia del Ministerio Público
	Torre Azteca		Comandancia de Policía
	Torre de Comunicaciones		Caseta de Vigilancia
	Posada	Económico Productivo	Planta Procesadora de Lácteos
	Refresquería		Granjas Avícolas (4)
	Módulos de Nixtamalización con Tortillería		Planta Procesadora de Cacao
	Molino de Nixtamal		Empacadora Hortofrutícola
	Panadería		Invernaderos (6)
	Súper Chiapas		
	Comedor Comercial		
	(20 micronegocios)		
Parque Micro Industrial (Blokera, Herrería y Mueblería)			
Social	Centros de Salud con Servicios Ampliados		
	Centros de Desarrollo Comunitario		
	Centro de Educación Básica		

En los 28 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano en 2010 habitaban 638 mil 662 chiapanecos en 2 mil 536 localidades de las cuales 2 mil 204 concentraban menos de 500 habitantes.

Basado en el éxito de las Ciudades Rurales Sustentables el diseño e implementación de las Villas Rurales Sustentables (VRS) propone contribuir a la erradicación de las causas y circunstancias adversas que reproducen la pobreza en las familias chiapanecas.

Se denomina Villa Rural Sustentable al asentamiento humano con una población máxima de 1,500 habitantes que por sus características ofrece condiciones propicias para concentrar a los habitantes de las localidades dispersas o en situación de riesgo, a través de la provisión de servicios básicos y de oportunidades para la obtención de un ingreso.

La villa se establece en un radio de 1.5 km de una localidad que cuente con la infraestructura básica y a la vez funcione como prestadora de servicios, por lo que la villa será dotada de servicios básicos que serán complementados con la oferta de la localidad existente.

Las villas rurales delimitan su universo de trabajo a partir de la selección de localidades con más de 500 habitantes y la consideración de variables sustantivas como la distancia, el tiempo de traslado, la población, el

tipo y condiciones de los caminos, los servicios e infraestructura con que cuenta, las condiciones sociales del lugar y número de localidades que podrían ser reubicadas entre otras.

Se determinó como meta la construcción de 32 villas rurales en 18 de los 28 municipios considerados dentro del rango de menor Índice de desarrollo humano, el criterio básico para la selección del predio está determinado en primera instancia por la cercanía a un centro de población del nivel básico o nivel medio según el caso.⁵²

Diagrama 4.18 Componentes de la Villa Rural Sustentable



Otros programas con incidencia en IDH

Con el programa Bonos de Vivienda 2010 se otorgaron 1,163 bonos de vivienda con un valor de 90 mil pesos cada uno, que es el más alto del país, beneficiando preferentemente a mujeres. Este esquema además de otorgar apoyos para la construcción de vivienda, fortalece la economía laboral al contratar a los miembros de los Colegios de Arquitectos del estado.

Con los programas Luz Solidaria y 40 municipios el gobierno de Chiapas y Comisión Federal de Electricidad (CFE) absorbieron el adeudo histórico de 300 millones de pesos, se creó una tarifa preferencial para 40 municipios con componente indígena y de alta marginación que reduce aproximadamente el 50% de la actual. Los usuarios se comprometían a pagar puntualmente el consumo de luz con su nueva tarifa y la CFE se

⁵² Estrategia para erradicar la pobreza extrema de acuerdo a los ODM del PNUD de la ONU, 2009 .Pág.86-87.

comprometía a invertir el recurso proveniente de esas comunidades para reintegrarlo en infraestructura eléctrica con la finalidad de ofrecer un mejor servicio.

La estrategia de acceso a telefonía fija, celular e internet iba en dos sentidos disponibilidad y acceso, a través de convenios con empresas telefónicas se esperaba la integración de las comunidades mayores a 500 habitantes a la red de telefonía celular.

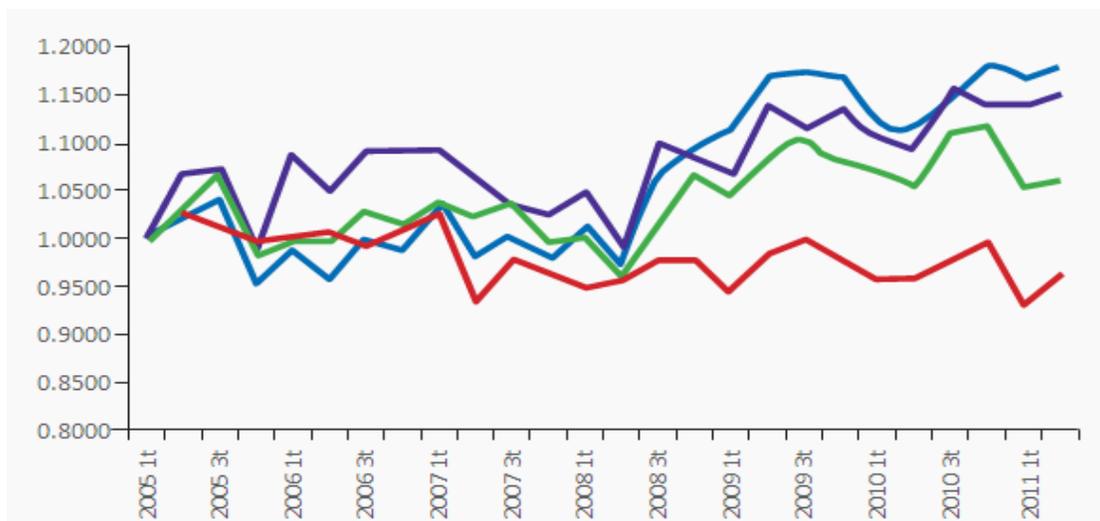
La UNESCO recomendó que además de fortalecer políticas de disponibilidad se crearían políticas que permitieran a las personas acceder a esas tecnologías. En este sentido en el 2010, el Instituto de Educación para Adultos estableció al menos una plaza comunitaria en cada uno de los 28 municipios en donde se inicia a los habitantes en los procesos de alfabetización tecnológica.

4.5 Alineación de los programas estatales a los Objetivos del Desarrollo del Milenio

Cuadro 4.19 Objetivo del Milenio Uno: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

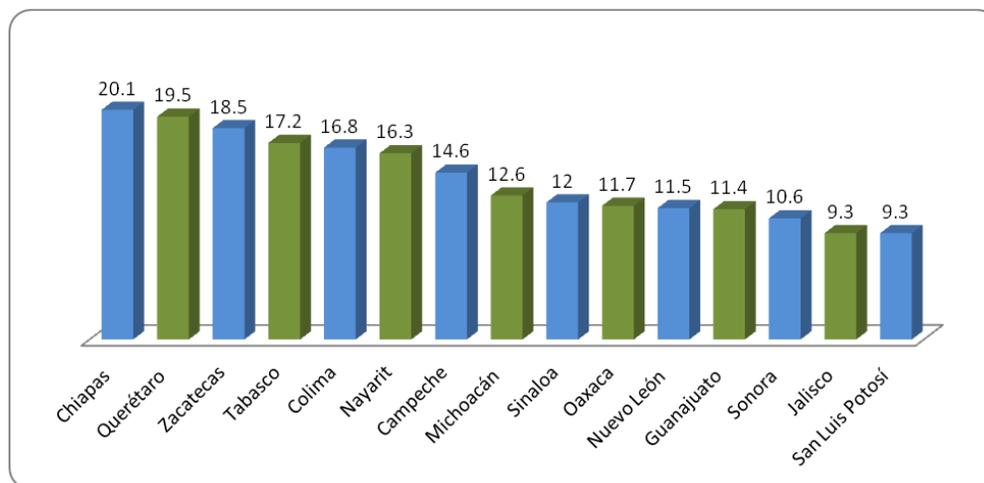
Objetivos de Desarrollo del Milenio	Programas y proyectos del Gobierno del Estado		
<p>Objetivo 1</p> <p>Erradicar la pobreza extrema y el hambre</p> <p>En 2010, el 32% de la población de los 28 municipios de menor IDH fue atendida por los programas sociales implementados por el Gobierno del Estado. La mejor manera de erradicar la pobreza, es generando empleos; por ellos Chiapas en 2009 cerró el año en primer lugar en la generación de empleos permanentes a nivel nacional.</p>	AMANECER	Agroindustria y comercialización	Convenio de Confianza Agropecuario (Codecoa)
	Luz Solidaria	Centro de Asistencia Infantil Comunitario (CAIC)	Programa Maíz Solidario
	Motor para el economía familiar	Centro de Recuperación Nutricional	Procampo
	Banchiapas	Albergue temporal para menores migrantes	Fomento Productivo y Mejoramiento de la Calidad del Café en Chiapas
	Bonos estatales de vivienda	Microempresas Sociales	Ganadería
	Banmujer	Proyectos Productivos	Impulso a las actividades acuícolas y pesqueras en la entidad
	Semilla para Crecer	Becas	Programa Especial de Acuicultura Rural Solidaria
	Empresa Joven	Plan Estatal de Impulso a la Economía de las Familias Chiapanecas	Centros piscícolas del estado
	Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas	Instalación de empresas en el estado	Planta productora de biocombustibles
	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)	Encuentro de negocios internacionales	Programa Emergente de Apoyo al Ingreso de los trabajadores en el Estado de Chiapas
	Desayunos Escolares	Programa Facilitador de Acceso al Financiamiento para el Sector Empresarial	Reconversión productiva del campo
	Un kilo de ayuda	Programa de apoyo al empleo	Certificación de productos orgánicos
	Diconsa	Capacitación para el autoempleo	
	Liconsa	Capacitación para el trabajo	
	Desarrollo Humano Oportunidades	Vinculación Universidad-Empleo	
	Programa Empleo Temporal	Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá	
	Programa Opciones Productivas	Construcción de Mercados	
Vinculación Universidad Empleo	Planta liofilizadora de café		
Puerto Chiapas	Mecanización del campo		

Gráfica 4.21 Índice de la Tendencia Laboral de la pobreza por Entidad Federativa



Fuente: IMSS

Gráfica 4.21 Crecimiento de los empleos permanentes (Diciembre 2006-abril 2011)



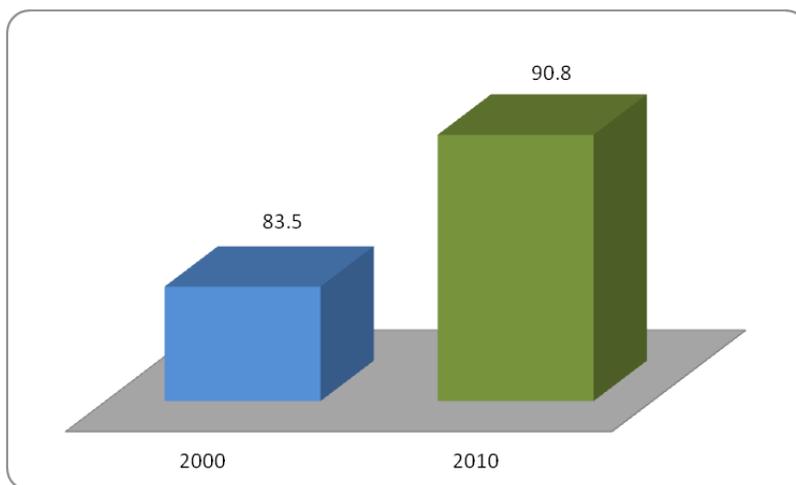
Fuente: IMSS

Las gráfica 4.19 muestra los resultados obtenidos en el objetivo del milenio uno, Chiapas se encuentra dentro de los primeros lugares a nivel nacional en crecimiento de los empleos permanentes, así mismo el índice de la tendencia laboral de la pobreza va a la baja en comparación con estados como Guerrero y Oaxaca que también destacan por tener un número elevado de personas que vive en condiciones de pobreza y marginación. Es importante señalar que las estrategias implementadas en la presente administración fueron efectivas para disminuir el desempleo en la entidad como se observó en el desarrollo del capítulo era elevado, si bien esta condición ha cambiado, la futuras administraciones deberán seguir trabajando para que un mayor número de personas tenga acceso a un trabajo digno y sobre todo bien remunerado.

Cuadro 4.22 Objetivo del Milenio Dos: Lograr la enseñanza primaria universal

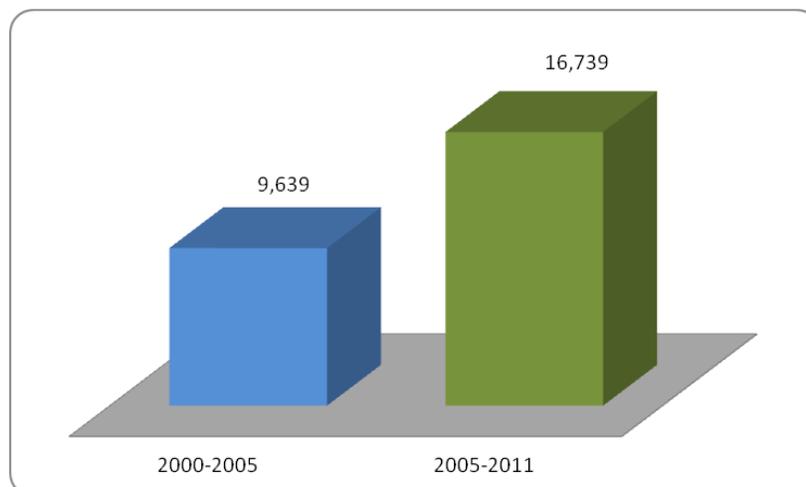
Objetivos de Desarrollo del Milenio	Programas y proyectos del Gobierno del Estado	
<p>Objetivo 2 Lograr la enseñanza primaria universal</p> <p>Chiapas paso del 2000 al 2008 de una tasa de 70.20 a 85.52% de eficiencia terminal en primaria; es decir de cada 10 niños que ahora ingresan al proceso educativo casi nueve concluyen sus estudios. Antes 114,00 niños no concluían la primaria.</p>	Educación básica para niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes (PRONIM)	Alfabetización
	Desayunos Escolares	Todos a la escuela
	Desarrollo Humano Oportunidades	Becas
	Rehabilitación de espacios educativos para niños y jóvenes de Chiapas	Todos seguros a la escuela
	Educación básica	Escuela Segura
	Escuelas de tiempo completo	Escuela de Calidad
	Escuela siempre abierta	Construcción de espacios educativos para niños y jóvenes de Chiapas

Cuadro 4.23 Asistencia Escolar de seis a 14 años



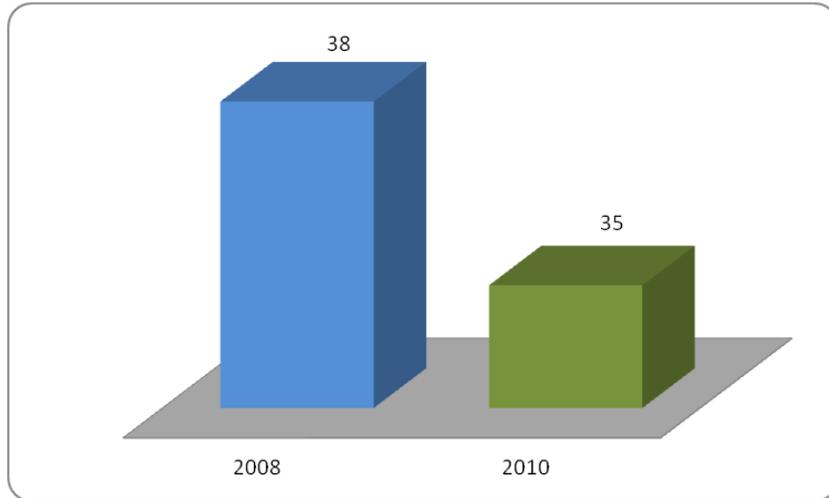
Fuente:INEGI,Censo 2000,2010.

4.24 Espacios Educativos



Fuente:Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Chiapas (Initech)

Grafica 4.25 Porcentaje de Rezago Educativo



Fuente: Estimación Coneval con base en la ENIGH 2010.

Como resultado del objetivo del milenio 2 se observa en las gráficas 4.23, 4.24 y 4.25 que en materia de creación de infraestructura hubo un aumento de un 50% durante el periodo 2005-2011 respecto al periodo 2000-2005. Otra variable que aumentó fue la asistencia escolar motivada por los programas de becas y desayunos escolares que ayudan a las familias que no pueden pagar la educación primaria de sus hijos. El tema de la educación debe tomarse en cuenta para que millones de niños en situación vulnerable puedan saltar esa brecha y acceder a un mejor nivel de vida, por esto mismo el gobierno del estado debe asegurar que todas aquellas generaciones de niños que salgan de la secundaria tengan acceso al nivel medio superior y superior, creando planteles educativos y contando con maestros que estén capacitados para brindar una educación de calidad.

Cuadro 4.26 Objetivo del Milenio Tres: Promover la igualdad de género y empoderamiento de la mujer

Objetivos de Desarrollo del Milenio	Programas y proyectos del Gobierno del Estado
Objetivo 3 Promover la igual de género y el empoderamiento de la mujer	Banmujer
	Semilla para Crecer
Empoderar a la mujer va más allá de orientar recursos para atenderlas. Una clara estrategia de adecuación al marco jurídico, promueve de fondo el respeto a sus derechos como son:	Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas
Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el estado de Chiapas	Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas
Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Chiapas	Ley para la igualdad entre Hombres y Mujeres del Estado de Chiapas
Ley para Combatir , Prevenir y Sancionar la trata de personas en el Estado de Chiapas	Ley que previene y combate la discriminación en el Estado de Chiapas
Ley que Previene y Combate la Discriminación en el Estado de Chiapas	Albergue Temporal para Mujeres Víctimas de Maltrato
Reforma electoral que garantiza la postulación y registro de candidaturas a diputaciones y a integrantes de los Ayuntamientos en un 50% para hombres y en 50% para mujeres, medida que incluye la participación de la juventud y que los partidos políticos deben de acatar al garantizar la paridad de género.	Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de la Mujer (FODEIMM)
Reforma Constitucional en su artículo 14 apartado B en el principio de Paridad de Género.	Microempresas sociales
Modificación del artículo 36 de la Ley Orgánica Municipal que plantea la constitución de la Comisión de Género con la creación de las unidades de género en cada Ayuntamiento.	Fondo para la Transversalidad de la perspectiva de Género (FFTPG)
	Igualdad de oportunidades en el ámbito laboral de la administración pública

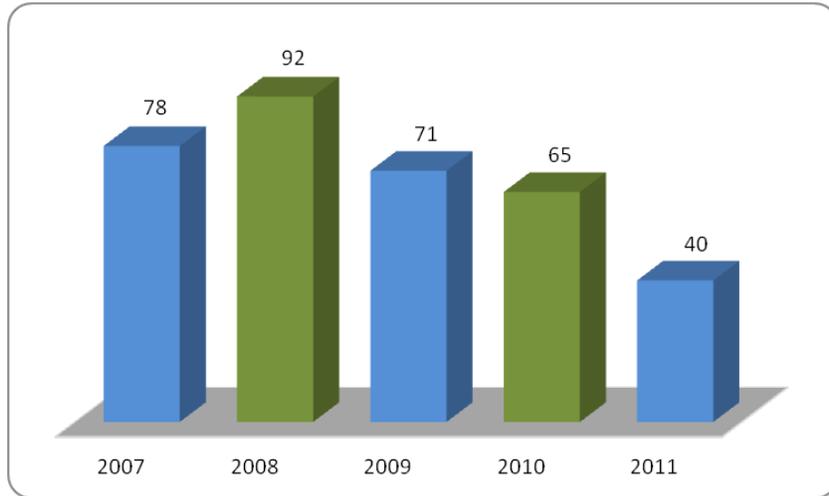
Cuadro 4.27 Objetivo del Milenio Cuatro: Reducir la mortalidad de niños menores de 5 años

Objetivos de Desarrollo del Milenio	Programas y proyectos del Gobierno del Estado
<p align="center">Objetivo 4</p> <p align="center">Reducir la mortalidad de niños menores de 5 años</p> <p>Con la histórica inversión en infraestructura en salud, Chiapas paso de 1990 a 2008 , de una tasa de mortalidad infantil de 16.52 a 8.65 por cada 1,000 nacimientos y de 1990 a 2009 de una razón de mortalidad materna de 89.70 a 64.70 por cada 100,000 nacidos esperados.</p>	Bonos de Vivienda
	Obra solidaria (piso firme, letrinas, estufas ahorradoras de leña, almacenamiento de agua)
	Construcción de Hospitales
	Seguro Popular
	Seguro médico para una nueva generación
	Programa de Vacunación Universal
	Monitoreo del agua y alimentos
	Caravanas de la salud
	Construcción , rehabilitación, ampliación de sistemas de agua potable
	Construcción , rehabilitación, ampliación de sistemas de alcantarillado sanitario
	Construcción de Piso Firme
	Programa de Atención a la Salud de la infancia y la adolescencia (PASIA)

Cuadro 4.28 Objetivo del Milenio Cinco: Mejorar la Salud Materna

Objetivos de Desarrollo del Milenio	Programas y proyectos del Gobierno del Estado
<p align="center">Objetivo 5</p> <p align="center">Mejorar la salud materna</p> <p>En relación a las enfermedades del rezago, Chiapas logro pasar de 1990 a 2008, de una tasa de 16.88 a 3.53 de mortalidad en tuberculosis por cada 100,000 habitantes así como garantizar la cobertura de tratamiento adecuado al 100% de los pacientes con VIH. Para prevenir el paludismo, en 2010 se entregaron 25,00 mosquiteros impregnados con insecticida.</p> <p>Al invertir en agua potable en estos 28 municipios de menor IDH, la entidad paso de tener en 2004, 2, 721 casos de tracoma a 1,082 en 2008.</p>	Programa de Rescate Obstétrico y Neonatal Tratamiento Óptimo (PRONTO)
	Clínica de la Mujer
	Seguro Popular
	Embarazo Saludable
	Reducción de la mortalidad por cáncer cérvico-uterino y mamario
	Albergues para la atención de mujeres embarazadas (AME)
	Clínica Móvil de la Mujer
	Estrategia de ambulancias
	Capacitación a parteras
	Caravanas de la salud
	Maternidad Segura

Cuadro 4.29 Muertes Maternas



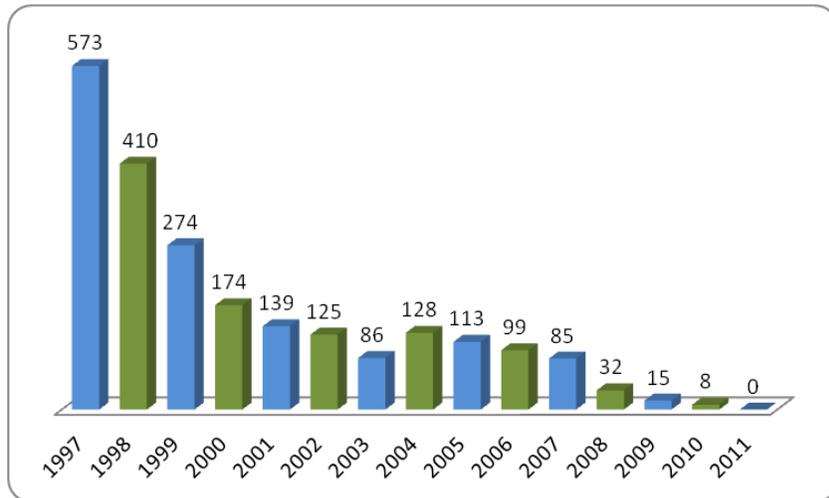
Fuente: INEGI-DGIS Cubos Dinámicos de Información

Respecto del objetivo del milenio 5 se observa una disminución en el número de muertes maternas en un 30%, el gráfico 4.29 muestra que en 2008 se registró un mayor número de muertes, la diversidad de programas implementados logro que de 90 pasarán a 40 muertes maternas en 2011, así mismo Chiapas pasó del primer lugar en este rubro al once, lo que muestra que estos programas fueron efectivos. El estado deberá garantizar a todas aquellas mujeres embarazadas un servicio de calidad que no ponga en riesgo su vida y la de sus hijos recién nacidos.

Cuadro 4.30 Objetivo del Milenio Seis: Combatir el VIH/SIDA, el Paludismo y otras enfermedades

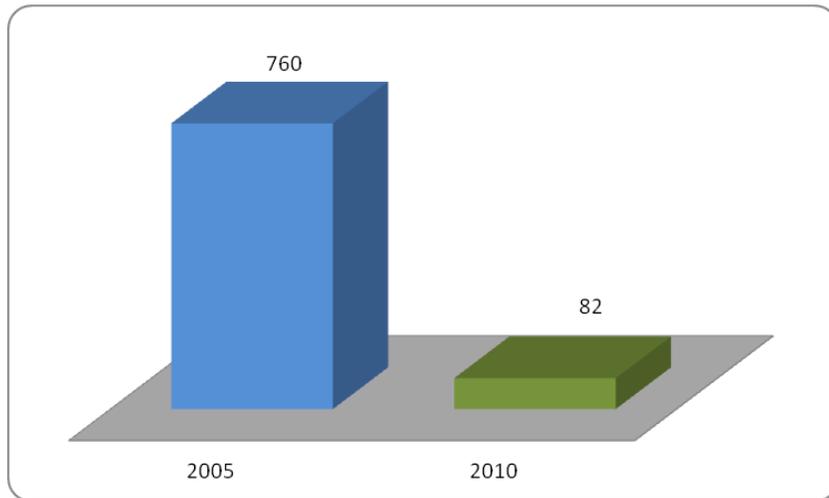
Objetivos de Desarrollo del Milenio	Programas y proyectos del Gobierno del Estado	
<p>Objetivo 6 Combatir el VIH/SIDA, el Paludismo y otras enfermedades</p> <p>En enfermedades de rezago, la entidad paso de 1990 a 2008 de una tasa de 16.88 de mortalidad de tuberculosis por cada 100,000 habitantes, así como garantizar la cobertura de tratamiento adecuado al 100% de los pacientes con VIH. Para prevenir el paludismo, en 2010 se entregaron 25,000 mosquiteros impregnados con insecticida.</p>	Construcción de Unidad de Especialidades Médicas (UNEME CAPASITS)	Caravanas de la salud
	Construcción de hospitales	Centro Regional de Vigilancia de la Atención Médica (CREVAM)
	Seguro popular	Feria de pruebas rápidas de VIH/SIDA
	Programa de Vacunación Universal	Cirugías extramuros
	Descenso en la incidencia del dengue	Programa de Control y Prevención del VIH/SIDA
	Eliminación de la ceguera por tracoma	Programas de Control y prevención del Paludismo
	Monitoreo ambiental de virus cholerae para evitar brotes de cólera en el estado	Programa de Control y Prevención de Tuberculosis
	Prevención y control de la Leishmaniasis	

Gráfica 4.31 Vectores de la Oncocercosis



Fuente: Secretaria de Salud

Gráfica 4.32 Casos Nuevos de Tracoma



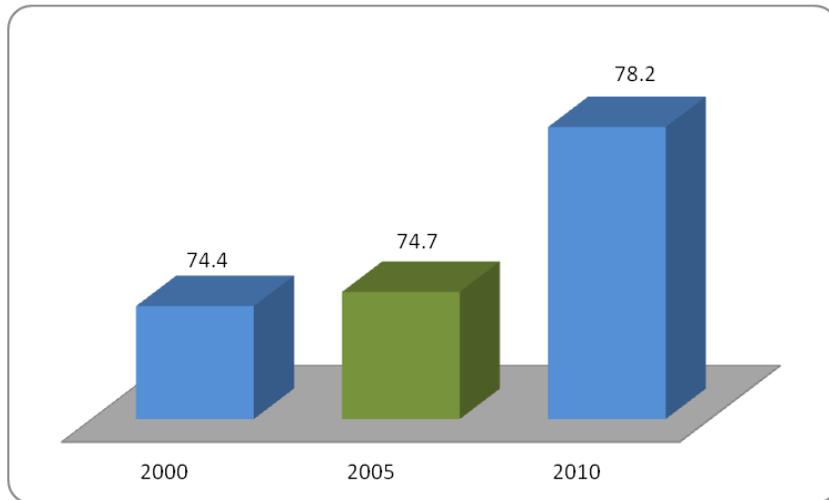
Fuente: Secretaria de Salud

Los gráficos 4.31 y 4.32 muestran la evolución de la oncocercosis una enfermedad que afectó a la población chiapaneca, en el año 2011 logró eliminarse por completo, el caso de la ceguera hubo cambios ya que la meta era disminuir los casos que existían en la entidad y se logró ya que esta enfermedad fue sustituida por tracoma. En conclusión en materia de salud hubo avances favorables en las enfermedades que eran difíciles de erradicar, estas mejoras fueron posibles gracias a los servicios de salud de calidad y al profesionalización de cada uno de los médicos que se encuentran al frente de las instituciones salud, el estado deberá seguir trabajando para eliminar las enfermedades que aún predominan en la entidad y que son parte de la agenda.

Cuadro 4.33 Objetivo del Milenio Siete: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

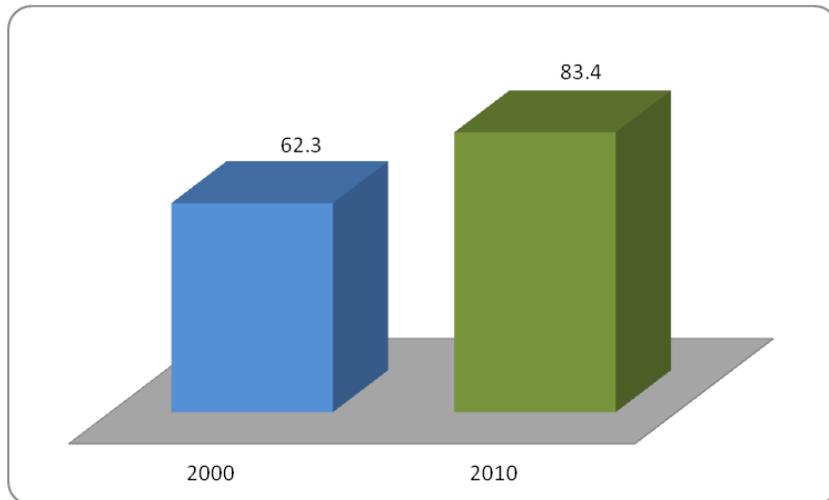
Objetivos de Desarrollo del Milenio	Programas y proyectos del Gobierno del Estado	
<p align="center">Objetivo 7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</p> <p>Chiapas duplicó el porcentaje de hectáreas declaradas como áreas protegidas en el país. Para México es 9.6 y para Chiapas en 2009 fue 20.74% del territorio estatal.</p>	Bonos de vivienda	Conservación de la biodiversidad
	Programa Hábitat	Ordenamiento Ecológico Territorial
	Obra Solidaria	Construcción , rehabilitación , ampliación de sistemas de agua
	Reconversión Productiva	Construcción , rehabilitación , ampliación de sistemas de alcantarillado
	Reforestación sustentable	Saneamiento
	Bioenergéticos y energías alternativas	Preservación de la calidad del agua
	Educación Ambiental	Construcción de vivienda nueva
	Restauración y conservación forestal	Construcción de letrinas
	Gestión integral de recursos hídricos	Mejoramiento de la vivienda
	Sistema Estatal de Información Ambiental	Piso Firme

Gráfica 4.34 Porcentaje de viviendas con agua entubada



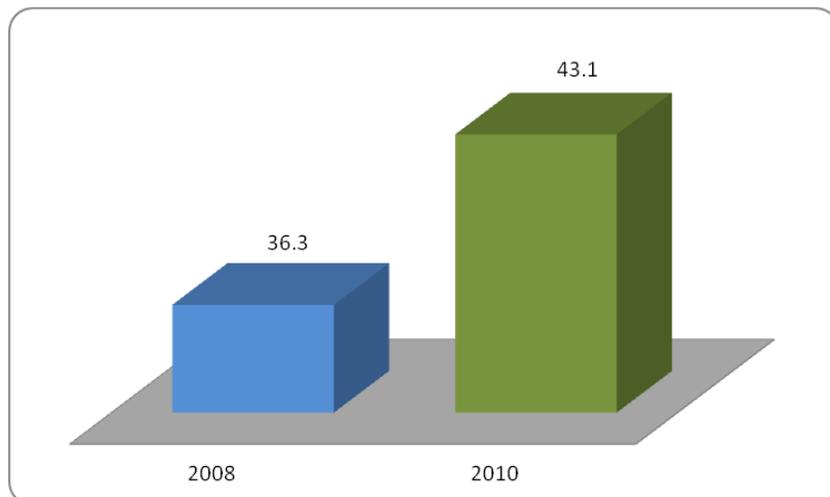
Fuente: INEGI, Censo de población y vivienda 2000 y 2010, Conteo de población y vivienda 2005

Gráfica 4.35 Porcentaje de viviendas con disponibilidad de drenaje



Fuente: INEGI, Censo de población y vivienda 2000 y 2010.

Gráfica 4.36 Porcentaje de carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda



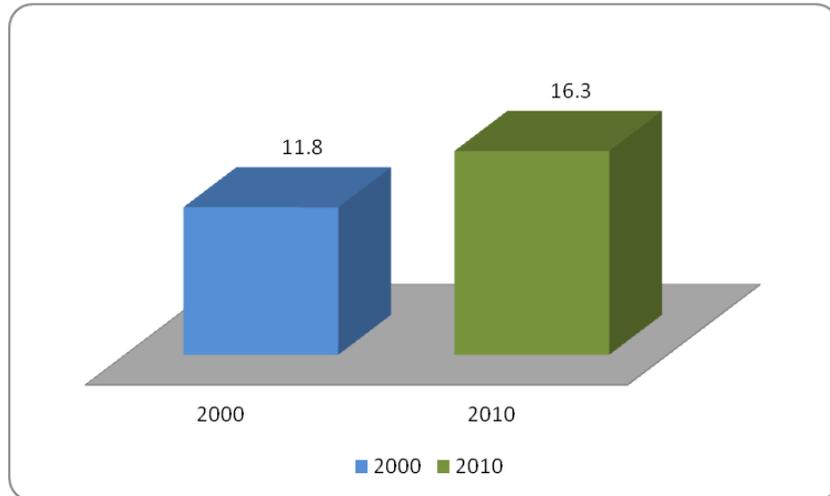
Fuente: Estimaciones Coneval 2011

Respecto al objetivo del milenio siete se aprecia el porcentaje de viviendas que cuentan agua entubada aumento un 3.4%, la cobertura de agua potable es 10 veces más que en 2008, en el caso del porcentaje de viviendas que cuentan con drenaje destaca que el acceso al drenaje paso de 62 a 83 viviendas de cada 100 del año 2000 al 2010. De 2008 a 2010, el porcentaje de carencia por acceso a los servicios básico de vivienda disminuyo un 2.2 %. En conclusión en la entidad se realizan esfuerzos para que un mayor número de personas cuenten con los servicios básicos de agua y drenaje y de esta manera evitar enfermedades derivadas de la falta de servicios, las futuras administraciones deberán realizar un arduo trabajo para que en los años posteriores los municipios que aún no cuentan con este servicio tengan acceso y por ende una mejor calidad de vida y de salud.

Cuadro 4.37 Objetivo del Milenio Ocho: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

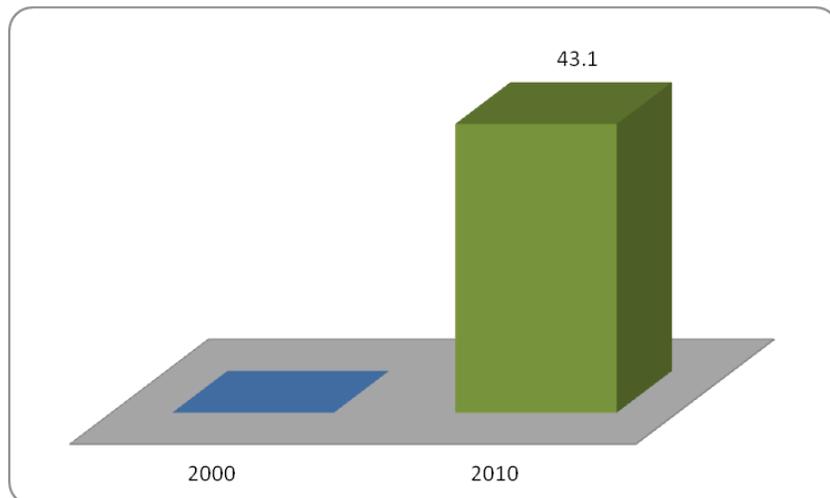
Objetivos de Desarrollo del Milenio	Programas y proyectos del Gobierno del Estado
<p>Objetivo 8 Fomentar una alianza mundial para el desarrollo</p> <p>En los 28 municipios con menor IDH, 41 personas de cada 100 tienen acceso a telefonía celular o fija, cuando en el 200 únicamente dos de cada 100 tenían acceso a este servicio.</p>	Programa de instalación de nuevas líneas telefónicas
	Ciudades Rurales (Incide en los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio.)

Gráfica 4.38 Porcentaje de viviendas que disponen de línea telefónica fija



Fuente: INEGI, Censo de población y vivienda 2000 y 2010

Gráfica 4.39 Porcentaje de viviendas que disponen de celular



Fuente INEGI, Censo d epoblación y vivienda 2000 y 2010

En lo gráficos 4.38 y 4.39 muestran los resultados alcanzados en el objetivo del milenio ocho, en donde 11 de cada 100 viviendas contaba con línea telefónica fija; para 2010 16 de cada 100 viviendas contaban con este servicio, por otro lado en el año 2000 ninguna familia disponía de celular, en 2010 43 de cada 100 viviendas cuenta con celular. Es importante señalar que las costumbres y la infraestructura de algunas comunidades del estado de Chiapas pueden impedir que la población utilice estos servicios, los resultados obtenidos demuestran que al menos un porcentaje de la población se moderniza y utiliza línea telefónica fija y celular.

CONCLUSIONES

En este trabajo de investigación se constató que el problema fundamental que enfrenta el país, es la falta de articulación entre la política económica y la política social, si existiera sería más fácil disminuir la pobreza en los ingresos o a nivel de las necesidades básicas.

Se analizó de manera detallada la implementación de los programas sociales como herramienta de la política social para la atención de la pobreza en todo el país y específicamente en el estado de Chiapas.

Las acciones en materia social para erradicar la pobreza en Chiapas han sido insuficientes, debido a que este problema es más complejo de lo que parece. En el caso de los programas sociales focalizados no han sido suficientes porque al momento de seleccionar a los beneficiarios dejan a un lado a la población que no cuenta con los requisitos establecidos.

A lo largo de los cuatro capítulos de esta tesina, no se precisa un concepto universal de pobreza, si bien hay diferentes conceptos propuestos por diversos académicos y organismos internacionales, en nuestro país la conceptualización de la pobreza adoptada se relaciona con la carencia de capacidades y/o oportunidades de desarrollo, manifestado en situaciones de escasos recursos, insalubridad, desnutrición y vulnerabilidad a las enfermedades, todos estos factores inciden negativamente en las oportunidades de sobrevivir y mejorar la calidad de vida de la población en general.

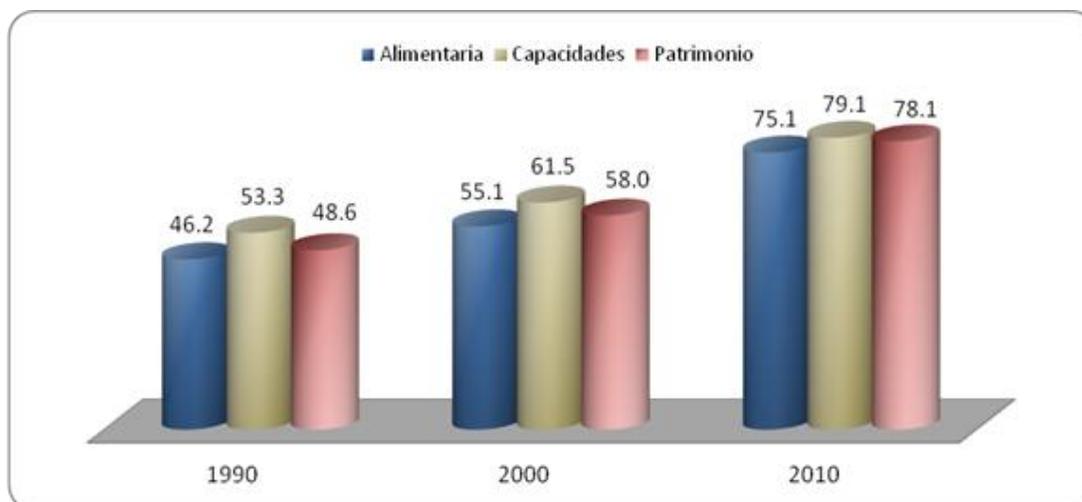
1) Respecto a los objetivos planteados en esta tesina todos se abordaron particularmente.

- En el capítulo dos se estudió de manera detallada los programas sociales, el gobierno implementó programas para mejorar las condiciones y estos fueron una herramienta de la política social para el combate a la pobreza, no se puede decir que no fueron efectivos, porque en alguna medida disminuyeron los indicadores de pobreza.
- En el caso de PRONASOL, no logró alcanzar sus objetivos porque en ese entonces el gobierno no tenía claro el concepto de pobreza y por lo tanto no había una metodología para la selección de los beneficiarios.
- En PROGRESA, se establecieron líneas de acción y criterios para la selección de los beneficiarios y los estados, su problema esencial fue que sólo atendía la pobreza moderada y la pobreza extrema no fue tomada en cuenta.
- Finalmente, OPORTUNIDADES es el programa que se ha ejecutado en los últimos 12 años, se enfoca en brindar una atención integral, abarcando educación, salud y alimentación, ha tenido resultados favorables pero todavía falta mucho por hacer, ya que el círculo vicioso de la pobreza no se rompe con el hecho de que las mujeres asistan puntualmente a sus consultas, adquieran los hábitos de higiene adecuados, que los niños asistan a la escuela, el resultado de todo esto es

evidente, tendrán niños sanos, bien nutridos y bien educados y de acuerdo a la lógica que maneja el gobierno con esto la pobreza ya está superada. Pero esta visión es incorrecta, porque el gobierno debe dejar a un lado los programas asistencialistas y apostar por programas productivos en donde se eleve el ingreso de los hogares, políticas de empleo de salarios y de promoción y fomento de la economía popular.

- 2) En el caso concreto de Chiapas, resalta que en los primeros 12 años el gobierno no concebía a la pobreza como un tema relevante dentro de la agenda estatal, la problemática que predominó en la mayoría de los municipios fue la marginación, en 1994 con el levantamiento indígena zapatista fue cuando salieron a la luz los graves problemas de marginación y pobreza en los que se encontraba la población chiapaneca.
- 3) Las acciones para el combate a la pobreza comenzaron a ejecutarse en el año 2000 con la creación de la Secretaria de Desarrollo Social, en ese momento Chiapas ya se encontraba colocado dentro de los primeros lugares a nivel nacional en marginación y pobreza, estos indicadores disminuyeron hasta 2009 cuando el estado solicitó ayuda de organismos internacionales como la ONU y decidió adoptar los ocho objetivos del milenio en nivel constitución política para brindar alimentación, educación y salud de calidad , así mismo establecer políticas en equidad de género y sustentabilidad del medio ambiente. Pese a que hubo una intervención de organismos internacionales, del sector privado, del gobierno del estado, del gobierno federal y la implementación de diversos programas sociales, la pobreza en el estado aumentó respecto a 1990 tal y como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Gráfica 5.1 Evolución de la Pobreza en Chiapas (1990-2010)



Fuente: CONEVAL

- 4) El proceso de globalización y liberación del mercado provocó el abandono de las políticas universales, en la búsqueda de nuevos mecanismo innovadores los gobiernos utilizan como medios de intervención los programas sociales focalizados que no ha sido una medida eficaz para el combate a la pobreza, porque dejan a un lado a la población que no cumple con los criterios de selección establecidos por el programa, los subsidios focalizados reducen el gasto total y por lo tanto provocan una disminución en los beneficios por persona, así mismo resulta insostenible para la economía mantener permanentemente a la población en situación de pobreza extrema, lo ideal como ya se había mencionado es que la economía genere empleos y a su vez brinde los ingresos suficientes para la población de estratos más bajos.
- 5) Otro elemento clave son los recursos financieros presupuestarios y ejercidos a través de los diversos programas de combate a la pobreza. Como se puede apreciar en el capítulo tres, los recursos se mantuvieron constantes durante los dos primeros sexenios, fue hasta el año 2000 con la implementación de Oportunidades, cuando el gobierno destinó una mayor cantidad de recursos que haya tenido el rubro de combate a la pobreza en cualquier programa federal. Existen deficiencias en la asignación de los recursos otorgados a las entidades, a través de los Fondos de Aportaciones que se encuentran establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, la asignación de estos recursos se realiza mediante fórmulas y variables que generan descontento en la distribución de los recursos a cada estado, las variables que forman parte de los fondos no incentivan a mejorar la calidad de la educación, de la salud , de la infraestructura ya que consideran aspectos que no son tan relevantes.
- 6) Chiapas de acuerdo con diversos estudios se ubica dentro de las entidades menos transparentes; la población no conoce en que se gastan los recursos públicos, esta información coincide con los informes de gobierno en los cuales los gobernadores manifiestan que en la década de los ochenta y noventa el estado recibió un gran cantidad de recursos pero que nadie sabe su destino puesto que nunca hubieron mejoras en los parques y jardines o el alumbrado público. Actualmente el Congreso aprobó un impuesto contra la tenencia vehicular y el alumbrado público con la intención de sanear la crisis financiera que dejó la administración de Juan Sabines, miles de chiapanecos piden que se investigue en que fueron invertidos los préstamos por más de 40 mil millones de pesos deuda pública que dejó la administración anterior, además de 62 mil millones de pesos del presupuesto estatal de 2012.⁵³

Otro aspecto relevante es la situación económica del estado de Chiapas, el porcentaje de aportación de la región al PIB Nacional es muy bajo, la economía se caracteriza por ser agropecuaria y forestal, generadora de alimentos y materias primas, el campo es el medio de trabajo para miles de chiapanecos y se encuentra abandonado desde hace 20 años, no existe infraestructura adecuada para la comercialización de todos los productos que se producen en la entidad.

⁵³ De la Corresponsalía, (Marchan miles en Chiapas contra impuesto a tenencia vehicular y pago por alumbrado público), 2013, La Jornada, (10207): p. 23.

- 7) En la década de los noventa el sector que más aportaba al PIB estatal era el primario, posteriormente esta condición cambió y el sector más importante fue el sector terciario. Un aspecto importante por señalar en materia de generación de empleo es la desigualdad de género que existe en la entidad ,un descenso constante a partir del año 2002, el cual se explica por el número de mujeres que se incorporó a la Población Económicamente Inactiva, siendo este de 78% esto refleja la elasticidad de la oferta laboral en el estado y la falta de fuentes de empleo en el sector femenino ; por esta razón el gobierno ha tomado medidas y ha implementado políticas de género en donde se tome en cuenta a la mujer y se incluye en actividades consideradas solamente para hombres.
- 8) El gobierno de Chiapas necesita redoblar esfuerzos en materia económica, es decir deberá de reactivar el campo como una medida generadora de empleo y de ingresos, para la población que vive en condiciones de pobreza extrema, así mismo deberá seguir impulsando programas como los que actualmente están en marcha como Banchiapas y Banmujer que otorgan créditos y dan asesoría en materia financiera con el objetivo de que las personas se acerquen y se animen a tener su propio negocio, como los que otorga el programa Motor de la Economía Familiar que es un programa destinado a la creación de microempresas como taquerías, vulcanizadoras, panaderías solo por mencionar algunos.
- 9) Para finalizar es importante resaltar que una dependencia como lo es Sedesol no puede por sí sola combatir la pobreza, es necesario que se vincule con otras dependencias para trabajar en conjunto programas que estén enfocados a las necesidades y a las condiciones de cada región, en el caso específico de Chiapas sería conveniente elaborar un programa que además de brindar capacitación permita comercializar los productos que aprenda a realizar la población, para obtener una estabilidad económica y de esta manera romper con el entrapamiento de la pobreza.

RECOMENDACIONES

Derivado del análisis anterior, a continuación se realizan las siguientes recomendaciones para una mejor estrategia en la lucha contra la pobreza en el estado de Chiapas:

- Para ejecutar la política social debe existir una coordinación del gobierno local con el gobierno federal, actualmente no existe, esto resta eficacia y eficiencia a los recursos económicos e institucionales utilizados en el combate a la pobreza.
- La cohesión social tiene que ser parte esencial en el diseño de los programas sociales, con el objetivo de crear condiciones de mayor equidad y por alcanzar sociedades más justas.
- Para lograr la cohesión social es necesario contar con elementos tales: aumento a la inversión pública, desarrollo de mecanismo financieros innovadores de carácter multilateral, nivel adecuado de gasto público para los sectores sociales, creación de infraestructura básica. Además, garantizar una mejor distribución del ingreso y un nivel adecuado de gasto público por medio de una política fiscal, lo que reducirá las brechas existentes de desigualdad y falta de equidad.
- El estado de Chiapas deberá crear una dependencia que se encargue de la evaluación de los programas sociales, su titular no deberá ser asignado por las autoridades estatales con el objetivo de que las evaluaciones que ahí se realicen sean los más objetivas posibles.
- Es necesario mejorar los mecanismos de transparencia, asimismo, la rendición de cuentas es fundamental. La Ley de Contabilidad Gubernamental (LGCG), tiene un papel clave, tener información más sólida sobre las finanzas de los ayuntamientos es esencial en la política social.
- Chiapas y sus municipios deberán publicar su presupuesto de egresos anual en su página de internet oficial, para que de esta manera toda la población tenga acceso a esta información.
- La Auditoría Superior de la Federación (ASF) deberá de ampliar la muestra de los municipios que serán auditados, con el objetivo de dar un mayor seguimiento a los recursos ejercidos a través de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33.

BIBLIOGRAFÍA

1. Ayala Espino José, *Economía del Sector Público Mexicano*. México: UNAM, 2001.
2. Banco Mundial, *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategia del gobierno*, México, 2004.
3. Carpizo Pardinás Juan E y Granados Franco Emilio, *El Municipio: ¿La institución de la opacidad?*, México, CIDE.2010.
4. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Presupuesto de Egresos de la Federación (Aprobado 2007)*: Cámara de Diputados.2007.
5. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Presupuesto de Egresos de la Federación (Aprobado 2008)*, Cámara de Diputados.2008.
6. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Presupuesto de Egresos de la Federación (Aprobado 2009)*, Cámara de Diputados.2009.
7. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Presupuesto de Egresos de la Federación (Aprobado 2010)*, Cámara de Diputados.2010.
8. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Presupuesto de Egresos de la Federación (Aprobado 2011)*, Cámara de Diputados.2011.
9. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. México: Cámara de Diputados.2006.
10. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Los Programas de Abasto Social en México: Abasto Social de Leche y Tortilla*, Cámara de Diputados.2004.
11. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, PNUD, 2000.
12. Comité Técnico para la medición de la pobreza *Medición de la pobreza variantes metodológicas y estimación preliminar*, México: SEDESOL, 2002.
13. Consejo Nacional de Evaluación de la Política, *Informe ejecutivo de Pobreza México*, México: CONEVAL. 2007.
14. Consejo Nacional de Evaluación de la Política, *Metodología de medición multidimensional de la pobreza en México*, México: CONEVAL. 2009.
15. Consejo Nacional de Población, *Índice de marginación por Entidad Federativa y Municipio*, México: CONAPO, 2010.
16. Constitución Política del Estado de Chiapas.
17. El Colegio de la Frontera Sur, *Programa Estatal de Ordenamiento Territorial Chiapas*, México.
18. Elhosfundación, Serie: El Gasto Social en México, "Las dimensiones del Gasto Social, México, Volumen 1, 2008.
19. Favela Alejandro, Calvillo Miriam, León Alfonso, Palma Israel, Martínez Pablo, *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*, México: Plaza y Valdés. 2003.

20. Gobierno del estado de Chiapas, *“Resultados de la Estrategia para Erradicar la Pobreza Extrema en Chiapas”*, Chiapas: Diciembre.2011.
21. Gobierno del Estado de Chiapas, *Estrategia para erradicar la pobreza extrema de acuerdo a los ODM del PNUD de la ONU*, Chiapas, 2009.
22. Gobierno del estado de Chiapas, *Informe de Gobierno 1995*, Chiapas.
23. Gobierno del estado de Chiapas, *Plan de Desarrollo Chiapas 1995-2000*, Chiapas, 1995.
24. Gobierno del estado de Chiapas, *Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006*, Chiapas, 2001.
25. Gobierno del estado de Chiapas, *Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012*, Chiapas, 2007.
26. Gobierno del estado de Chiapas, *Plan de Gobierno Chiapas 1988-1994*, Chiapas, 1989.
27. Gobierno del estado de Chiapas, *Programa Institucional de la Secretaria de Desarrollo social del Estado de Chiapas 2007-201*, Chiapas, 2007.
28. Gobierno Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994*, México, 1989.
29. Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *“Perspectivas Estadísticas Chiapas”*, INEGI: Marzo 2007.
30. Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Perspectivas Estadísticas Chiapas*, INEGI: México, 2011.
31. Lerner Bertha, *América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Porrúa, 1996.
32. Mendoza Enríquez Hipólito, *“El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano”*, 2011 (<http://www.redalyc.org>) (Febrero 2013)
33. Pardinás Carpizo Juan E y Granado Franco Emilio, *El uso y abuso de los Recursos Públicos Cuaderno de debate N° 5*, México, CIDE, 2010.
34. Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Quinto Informe de Gobierno*, México, 2011.
35. Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno*, México. 2006.
36. Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.
37. Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001.
38. Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007.
39. Presidencia de la República, *Quinto Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa*, México.2011.
40. Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada*, México.2006.
41. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano*, PNUD, 2000.
42. Rodríguez Peñaloza Martín, Manzanares Rodríguez Eduardo, *“El Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES: Contigo es posible ¿Política Económica vs Política Social”*, Redalyc,10/020 (2007): 162-185.
43. Secretaría de Desarrollo Social, *Oportunidades, Un programa de Resultados*, México: SEDESOL. 2010.
44. Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*, México: SEDESOL.2003.
45. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*, México, SHCP, 2000.

46. Sen, Amartya "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *Comercio Exterior*, 42/4, (1992):310-322.
47. Sour Laura, Robles Sandra, Ortega Irma, *Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33 Una Etapa del Federalismo en México*, México, CIDE.2004.
48. The World Bank Group, "Poverty and Voices of the Poor", Adaboya Ghana, 1999.

Páginas de Internet

- 1.- www.ceieg.chiapas.gob.mx
- 2.- www.cepal.org
- 3.- www.chiapas.gob.mx
- 4.- www.ciesas.edu.mx
- 5.- www.conapo.gob.mx
- 6.- www.coneval.gob.mx
- 7.- www.inegi.gob.mx
- 8.- www.redalyc.com
- 9.- www.sedesol.gob.mx
- 10.- www.undp.org.mx/

