

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN
URBANA

**CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LAS POLÍTICAS
SOCIALES DEL ESTADO MEXICANO PARA EL COMBATE A
LA POBREZA (1988-2010)**

TRABAJO RECEPCIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA
P R E S E N T A

LAURA EDITH GUTIÉRREZ GONZÁLEZ

Directora del trabajo recepcional

DRA. MARÍA DEL PILAR PADIERNA JIMÉNEZ

Febrero de 2013

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

**CON AGRADECIMIENTO
A LA UNIVERSIDAD**

POR EL APOYO OTORGADO
PARA LA IMPRESIÓN Y/O
EMPASTADO DEL TRABAJO
RECEPCIONAL

AGRADECIMIENTOS

Le agradezco a la Universidad Autónoma de la Ciudad De México, por darme la oportunidad de estudiar y aprender dentro de sus aulas, hacer amigos en los pasillos, por la gran oportunidad de haber creído en mí, y por la gran ayuda brindada para realizarme profesionalmente, gracias.

A mí papá Francisco B. Gutiérrez. Islao por darme el consejo de luchar por mis sueños, que desde dónde te encuentras, siempre estás conmigo, por darme el ejemplo de luchar por lo que quiero, para salir adelante y por todo su cariño a pesar de no estar con nosotros “gracias papá”. Gracias por todo el amor que me diste, por hacerme sentir segura y protegida, por tu confianza, gracias por toda tu ayuda e impulso, gracias porque aparte de que fuiste el padre más amoroso del mundo eres mi ejemplo de vida para mí.

A mí mamá C. Catalina González Galindo por todo el apoyo que me ha dado, por quererme mucho, creer en mí, por tus incansables esfuerzos para apoyarme, por sentirte orgullosa de tu gran trabajo como madre, porque yo estoy logrando mi sueño. Gracias por ser mi madre.

A mis hermanas. Alma, Irma y Marisol por darme ánimo en los tiempos de oscuridad, por su apoyo, por estar conmigo en las buenas y en las malas, celebrar mis éxitos, apoyarme en mis fracasos, por sus cuidados, consejos, también a Jairo, Cesar y Josselin por su paciencia, por su cariño, por estar orgullosos de mí, a Juan, Cesar y Jossue por sus consejos y su confianza en mí.

A todos mis profesores ya que han marcado cada etapa de mí camino universitario, por su apoyo, así como paciencia en todo momento, en las dudas, por compartir tiempo y esfuerzo. Gracias por ayudarme en mi desarrollo y formación profesional.

A José Luís por estar a mi lado en los momentos importantes de mi vida, por ser mi apoyo, por tu gran paciencia, gracias por tu ayuda, por impulsarme y apoyarme en mis proyectos, por estar conmigo, por las inolvidables experiencias que hemos vivido.

A la Doctora Pilar Padierna Jiménez. Por su tiempo dedicado a la revisión y realización de este trabajo, por su paciencia y grandes aportaciones profesionales que me ha brindado desde siempre, gracias también por escucharme y por los oportunos comentarios dados a lo largo de mi vida como estudiante y como profesional.

Gracias en especial a la Mtra. Lilia Gómez Jiménez, al Dr. David Vázquez Vera, al Mtro. Marcos Hernández Rojo y al Dr. Martín Mateo Vázquez Sandoval, por la dedicación, comentarios brindados y oportunos, por su apoyo y conocimientos, por las grandes enseñanzas profesionales y personales brindadas. Gracias por todos los conocimientos compartidos en y fuera del aula.

Al Dr. Pablo Vargas un agradecimiento especial por su tiempo, su amistad y apoyo.

Gracias a todas aquellas personas que me han acompañado en mi vida universitaria, por sus consejos, tiempo compartido, compañía y amistades. Gracias.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN GENERAL	7
CAPÍTULO 1. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS	14
CONCEPTO DE ESTADO	14
POLÍTICAS PÚBLICAS	18
POLÍTICA SOCIAL	31
POBREZA: CONCEPCIONES Y MEDICIONES	33
<i>Concepciones de la pobreza.....</i>	<i>33</i>
<i>Mediciones de la pobreza.....</i>	<i>37</i>
CAPÍTULO II. ESTADO MEXICANO Y POLÍTICAS SOCIALES (1930-1988).....	43
EL ESTADO MEXICANO	43
POLÍTICA SOCIAL COMO RESPONSABILIDAD DEL ESTADO	50
POLÍTICA PÚBLICA Y SOCIAL MEXICANA DURANTE 1930- 1988	55
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES (1988-2010).....	67
INTRODUCCIÓN	67
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL 1989- 1994).....	68
<i>Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994.....</i>	<i>70</i>
<i>Fundamento ideológico del Programa Nacional de Solidaridad.....</i>	<i>71</i>
<i>Programa Nacional de Solidaridad.....</i>	<i>73</i>
<i>Funciones y objetivos del Pronasol</i>	<i>75</i>
<i>Estructura del Programa Nacional de Solidaridad.....</i>	<i>80</i>
<i>Estrategias del Programa Nacional de Solidaridad Social (Pronasol).....</i>	<i>82</i>
PROGRAMA PROGRESA: PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (1994-2000)	
.....	89
<i>Objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000</i>	<i>92</i>
<i>Fundamento ideológico.....</i>	<i>97</i>
<i>Programa Progresá (Educación, salud y alimentación)</i>	<i>97</i>
<i>Funciones y objetivos del Programa Progresá.....</i>	<i>99</i>
<i>Estructura del Programa Progresá.....</i>	<i>103</i>
<i>Estrategias del Programa Progresá</i>	<i>104</i>
PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES (2000-2006)	108
<i>Objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006</i>	<i>110</i>
<i>Fundamento ideológico.....</i>	<i>113</i>
<i>Programa Desarrollo humano Oportunidades.....</i>	<i>116</i>
<i>Funciones y objetivos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</i>	<i>116</i>
<i>Estructura del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</i>	<i>120</i>

<i>Estrategias del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</i>	<i>122</i>
PROGRAMA OPORTUNIDADES. VIVIR MEJOR (2006-2010)	126
<i>Objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012</i>	<i>127</i>
<i>Fundamento ideológico del Plan Nacional de Desarrollo</i>	<i>130</i>
<i>Programa de Oportunidades Vivir Mejor</i>	<i>130</i>
<i>Funciones y objetivos del Programa Oportunidades Vivir Mejor</i>	<i>132</i>
<i>Estructura del programa Oportunidades Vivir Mejor</i>	<i>134</i>
<i>Estrategia del Programa Oportunidades Vivir Mejor</i>	<i>135</i>
CAPITULO IV. CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA	142
DEFINICIÓN DE POBREZA.....	143
OBJETIVOS DE LOS PROGRAMA SOCIALES.....	151
PRIORIDADES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES	155
LA POBLACIÓN OBJETIVO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES.....	159
LAS INNOVACIONES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES	163
CONCLUSIONES	169
REFERENCIAS	183
ANEXOS	189
ANEXO 1 POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EN MÉXICO (2000-2010).....	189
ANEXO 2. SALARIOS MÍNIMOS EN MÉXICO	190

INTRODUCCIÓN GENERAL

Este estudio trata de dar una visión general del trabajo hecho por el Estado mexicano para combatir la pobreza en sus diferentes niveles a través de las políticas sociales, pues durante más de cuatro sexenios se ha intentado perfeccionar y mejorar los instrumentos que ayuden a erradicarla.

La política social forma parte de un conjunto de políticas públicas que se orientan a generar mejores condiciones de bienestar para la sociedad. Sin embargo “*cada modelo de desarrollo tiene, implícita o explícitamente, una concepción de la cuestión social*” (Arteaga y Silva; 2001, 19).

Entre 1973 y 1982 el Estado mexicano implementó programas sociales para atender las necesidades de los grupos más vulnerables con estrategias como: el Programa de Inversión para el Desarrollo Social (PIDER) vigente entre 1973 y 1982; la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) entre 1977 y 1982; y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Sin embargo, es evidente que estos programas no lograron su objetivo pues aún hoy en México la cifra oficial de pobreza de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) es de 52 millones de personas con carencia alimentaria (4.2 millones), con ingresos bajos (población por debajo de la línea de bienestar aumentó 4.8 millones y la ubicada por debajo de la línea de bienestar mínimo se incrementó 3.4 millones de personas entre 2008 y 2010 (Coneval, 2011).

El interés académico por los temas de pobreza, marginación y desigualdad social no ha hecho más que crecer, esto como respuesta a la actividad y al aumento de estos problemas, además de la poca eficacia de los programas que se diseñan para combatirlos. Estos estudios se realizan por parte, tanto del Estado mexicano, de instituciones¹ estatales, como a nivel internacional, ejemplo de ello son los cambios en las metodologías de medición de pobreza.

En México durante el sexenio de 1988-1994 con el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, se creó el denominado Programa Nacional de Solidaridad, con la finalidad de que gobierno y sociedad trabajaran juntos para el combate a la “pobreza” y

¹ Son un sistema de reglas sociales que regulan el comportamiento y generan seguridad de expectativas

“pobreza extrema” en aspectos como: nutrición, salud, vivienda, medio ambiente, acceso a los servicios públicos y empleo productivo, para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.

Desde ese sexenio se puede analizar que las políticas de corte social se conciben como respuesta a los problemas generados por las recurrentes crisis económicas, además de proponer soluciones a los problemas por ejemplo, en el estado benefactor se intenta la asistencia, y en el estado neoliberal la asunción de un rol más activo de los sujetos beneficiarios (enseña a pescar, no regales pescado).

En el caso del gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León durante 1994-2000 se planteó el programa Progresá en el cual el gobierno se haría más eficaz para la lucha contra la pobreza-especialmente en las comunidades rurales.

Con la llegada del presidente Vicente Fox Quezada a la presidencia de México en el periodo 2000-2006, se presentó el programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que proponía atacar de raíz las verdaderas causas de la pobreza y desarrollar las capacidades de la gente, ya que se consideró que la pobreza se derivaba de la contracción severa de los ingresos y pérdida patrimonial de otros grupos sociales.

En el caso del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa en el periodo 2006-2012, se propone el programa Oportunidades Vivir Mejor, en el cual se plantea que:

Cada mexicano, sin importar la región donde nació, el barrio o comunidad donde creció o el ingreso de sus padres y en especial aquel que se encuentra en condiciones de pobreza pueda tener las mismas oportunidades para desarrollar sus aspiraciones a plenitud y mejorar así sus condiciones de vida, sin menoscabo de las oportunidades de desarrollo de las futuras generaciones (PND, 2007: s/p).

Como se observa cada gobierno elaboró de diferente manera la delimitación del problema del combate a la “pobreza” y “la pobreza extrema”. Sin embargo el problema de la pobreza con el paso de los años se ha ido incrementando, según “[...] el Coneval,² en el 2000 había 24.1 millones de personas en condición de pobreza alimentaria; en el 2002, 20.0 millones; en el 2004, 17.4 millones; en el 2006, 13.8 millones, pero en el 2008 eran 18.2 millones” (Aguilar; 2010, s/p).

² Creado en el 2004 para medir el impacto de los programas sociales de atención a la pobreza en México.

Además, el Coneval afirma que entre el 2008-2010 en México existen 52 millones de mexicanas y mexicanos que se encuentran en situación de pobreza, y 11.7 millones en condición de pobreza extrema.³

El gobierno de México concibe a la política social como acción pública que construirá una sociedad con igualdad, equidad, justicia social, para elevar la calidad de vida, así como el acceso universal al conjunto de bienes y servicios público-urbano, para lograr la incorporación hacia la vida económica. Las funciones de los programas sociales son: crear acciones que ayuden a aminorar los problemas, además de atender las necesidades que han surgido de las crisis económicas. Hoy en día la concepción de la política social mexicana define en los siguientes términos:

La acción pública para construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos (SIDESO;⁴ 2009: s/p).

Todo lo expuesto anteriormente hace que me pregunte si los programas sociales que se han puesto en marcha en los últimos años (1988-2010), por los distintos gobiernos en México, conservan las mismas características o se han ido adaptado según las necesidades de los ciudadanos, es decir ¿Qué continuidades y qué rupturas encontramos entre las distintas políticas sociales de combate a la pobreza que ha implementado el estado mexicano en los últimos 25 años ? y ¿ Cuáles han sido los resultados de esas políticas?

De aquí se derivan las siguientes preguntas ¿Qué es el Estado?, ¿Cuáles son las obligaciones del Estado?, ¿Qué son las políticas sociales?, ¿Cuáles han sido las políticas sociales que se han implementado en México?, ¿Qué es la pobreza?, ¿Cuáles son las diferencias y propósito del Pronasol, Progresa, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y Oportunidades Vivir Mejor?, ¿En qué contexto social, económico y político se han diseñado esas políticas?

Así este trabajo parte de la siguiente hipótesis:

³ Ver más en <http://www.coneval.gob.mx/cmsConeval/rw/pages/medicion/index.es.do>

⁴ Sistema de Información del Desarrollo Social

Las políticas sociales que implementa el estado mexicano en el marco del modelo económico neoliberal, no han tenido el éxito deseado debido a factores como las continuidades de enfoque que sostienen en el método, los indicadores y variables empleados ; lo anterior ha provocado exclusión y no garantiza los derechos humanos de la población en pobreza.

El objetivo específico de esta investigación es buscar las continuidades y rupturas de las políticas sociales de los últimos años en México a nivel federal. Nos enfocamos de manera particular en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y Oportunidades Vivir Mejor.

Se eligieron estos programas sociales a nivel federal pues tienen en común que empiezan a desarrollarse en México en el marco de la implementación del modelo económico neoliberal, además de la creación de programas de ajuste económico que tienen, entre otras consecuencias para la población mexicana, un aumento en el número de personas en condición de pobreza, desequilibrios económicos regionales, implementando programas donde se imponen los objetivos, alcances, sus logros, así como la participación social, generando desigualdad y exclusión social.

Con la llegada del modelo económico neoliberal, se observa también una forma distinta de ejercicio de gobierno (adelgazamiento del estado, reducción del gasto del Estado, disminución del personal al servicio del Estado, privatización de instituciones del Estado, dificultan la distribución de la riqueza nacional, generando exclusión social, desigualdad ya que consolida monopolios), el Estado estableció una política laboral en la que dejó de tener una marcada influencia en salarios y sindicatos. Además de implantar condiciones institucionales para la creación del capital humano, la participación comunitaria en el diseño, la gestión y vigilancia de proyectos sociales, la focalización en el acceso de oportunidades, educativas y laborales.

Además de lo anterior, los programas elegidos buscan abarcar a todos los grupos que se encuentren en situación de pobreza, son programas que se plantearon con el objetivo de erradicar o en su caso de disminuir la pobreza (de acuerdo al signo político de los gobiernos que los implementan). El Pronasol y Progresá se implementaron en el gobierno

del Partido Revolucionario Institucional y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y Oportunidades Vivir Mejor, son llevados a cabo por gobiernos emanados del Partido Acción Nacional.

Pienso que crear nuevas investigaciones que ayuden a especializarse en la organización, desarrollo, aplicación y la implementación de políticas sociales que generen mejores resultados y con ello, la ampliación del desarrollo teórico para explicar la cuestión de la pobreza, es clave para descubrir nuevas herramientas que ayuden a los decisores políticos a tener éxito en las políticas sociales que puedan llegar a proponerse en los próximos años.

Desde un punto de vista académico esta investigación nos permitirá realizar una integración en la literatura sobre procesos estratégicos en la detección del problema, así como en el desarrollo de objetivos y su planteamiento. Además, con este trabajo pretendemos contribuir en el análisis teórico sobre la detección de aciertos y de errores en la construcción de política social, dándole la importancia que merece dentro del proceso de generación de políticas para el combate a la pobreza en sus diferentes niveles.

Partiendo de la idea de que las políticas sociales son estrategias generadas por el Estado mexicano, para mejorar las condiciones de la población que se encuentra en algún nivel de pobreza, sin que se termine el problema de la pobreza y solo se busque contenerla, el objetivo general de este trabajo se centra en buscar e identificar las continuidades y rupturas de las políticas sociales de los últimos años en México a nivel federal (1988-2010). Para ello hemos traducido este objetivo general en los siguientes objetivos:

- Revisión de la literatura sobre los diferentes enfoques teóricos del concepto de Estado.
- Revisión de textos sobre los diferentes enfoques que se han desarrollado para la formación de políticas públicas y sociales, así como modelos estratégicos.
- Revisión de los textos nacionales y de organismos internacionales que ayuden a definir el concepto de pobreza en sus diferentes niveles.
- Revisar textos oficiales para saber cuáles han sido los programas sociales, que el Estado mexicano ha implementado con respecto al problema de la pobreza en sus diferentes niveles en el periodo 1988-2010.

- Identificar las continuidades y rupturas de las políticas sociales para el combate a la pobreza a través de la sistematización de información obtenida en documentos oficiales de los programas sociales

Para la realización de este estudio se emplea una estrategia metodológica, que contempla varias fases. Primero se realizó una revisión teórica en la que se analiza el tema del Estado con la finalidad de identificar la función del Estado y las obligaciones para garantizar los derechos humanos y la igualdad entre los mexicanos. Además se estudian diversos elementos en torno a las finalidades de las políticas públicas y sociales en México, esto para contar con elementos analíticos, que ayuden a comprender cómo se diseñan e implementan las políticas sociales. Se trabaja también el concepto de pobreza para tener una idea clara de cómo se presenta ese problema y poder identificar los ejes de trabajo en los distintos programas que se analizan. Todo lo anterior me permite contar con los elementos de análisis para abordar mi problema de estudio.

Por otro lado, se realizó un análisis de los documentos oficiales que contienen los programas sociales, en este caso el Pronasol, Progresá, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y Oportunidades Vivir Mejor, con la finalidad de observar los fundamentos ideológicos que se establecieron, así como los objetivos, estrategias, principales líneas de acción, debido a que cada programa contempla diferentes métodos para combatir la pobreza en México en sus diferentes niveles. Para llevar a cabo este análisis se procesó la información en matrices de análisis donde se concentraron los principales ejes, mencionados arriba, y las definiciones y propósitos de cada uno de los programas.

Además, se revisaron los Planes Nacionales de Desarrollo, distintos decretos y normas publicados en el Diario Oficial de la Federación, que dan sustento jurídico a los programas que analizamos. Se estudiaron también otras investigaciones que han abordado el tema de las políticas sociales en el caso de México.

Por otro lado nos apoyamos en datos estadísticos para señalar que las políticas sociales no han reducido a la pobreza. Para ello revisamos los Censos generales de población de los años 1990, 2000, 2010.

Analiqué además diversos documentos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), creado en el año 2004, correspondientes al

programa Oportunidades Vivir Mejor en el gobierno de Calderón, para analizar las distintas formas en que ha definido la pobreza en los programas analizados. Toda esa información se procesó y organizó con distintas herramientas (cuadros comparativos, esquemas, datos estadísticos), para encontrar las continuidades y rupturas entre los programas.

Todo lo anterior nos ayudó para entender qué es lo que ha realizado el Estado mexicano con respecto al combate de la pobreza en sus diferentes momentos y niveles de pobreza, ya que el contexto del modelo económico, político y social, ha obligado que el Estado mexicano se acople a crear nuevas líneas de acción, para el combate de los problemas sociales y la desigualdad social.

Esta investigación emplea el método cualitativo, por un lado se basa en el método de la recolección, así como la descripción y las observaciones de los programas sociales, tomando en cuenta los objetivos de los programas sociales que se han implementado en México, con información de diversas fuentes.

Este escrito se organiza en cuatro capítulos, en el primero se analiza el concepto de Estado y se estudian diversos elementos acerca de las políticas públicas. Se estudia también la diferencia con la política social y la definición de pobreza y las distintas vertientes de análisis que la estudian.

En el segundo capítulo se describen brevemente las características del Estado mexicano, sus obligaciones, la política pública y de corte social llevada a cabo durante 1930-1988; esto para ofrecer un panorama histórico que nos ayudará a comprender las diferencias en las acciones de gobierno derivadas de modelos políticos y económicos distintos.

En el tercer capítulo se describen brevemente las políticas sociales que se analizarán: el Programa Pronasol, el Programa Progresá, el Programa de Desarrollo humano Oportunidades y Oportunidades Vivir Mejor. Se estudian los objetivos que definen, los programas que proponen, las estrategias de atención, entre otros elementos.

En el cuarto capítulo se presenta el análisis y la comparación de los programas sociales para ubicar las líneas de continuidad y de ruptura que se presentan en ellos. Por último se encontrarán las conclusiones en donde presentamos algunas reflexiones finales de la investigación y posibles líneas de estudio que se proponen a partir de esta investigación.

CAPÍTULO 1. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS

El objetivo del primer capítulo es presentar el estudio de algunos de los conceptos que nos permitirán el análisis de nuestro problema. Se presenta aquí una breve revisión del concepto de Estado para poder desarrollar un argumento que ayude a identificar las obligaciones de éste con la sociedad, además de saber cuál es el papel del Estado frente a la sociedad mexicana. Se analizan también las políticas sociales, su desarrollo y aplicación a nivel nacional en el caso de México. También se aborda el concepto de pobreza, ya que es muy importante para la investigación pues hay que tener en cuenta que las políticas sociales en México se dirigen a quienes se encuentran en esta condición.

Concepto de Estado

El Estado es pieza clave para mantener la sana convivencia entre los individuos de una misma sociedad y encontrar el bien común, pues desde Platón se ha aludido que: “[...] *El Estado nace cuando los individuos se encuentran en imposibilidad de bastarse a sí mismos y de procurarse las cosas que necesitan [...]*” (Suarez, 1992; 22), el hombre por naturaleza es un ser con necesidades, y requiere de otros individuos para satisfacer sus carencias en forma pasiva.

Para Hobbes el Estado:

[...] ha sido instituido cuando una multitud de hombres conviven y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos (es decir, de ser su representante) (Hobbes, 2006; 142).

Hobbes afirma que el Estado es una sucesión de voluntades de cada individuo en sus derechos naturales (propiedad, libertad e igualdad), se crea una entidad y cada miembro de esta comunidad se apegará a las reglas o normas de convivencia establecidas, por lo que cada individuo pactará con otros, el representante será elegido, se realizará un contrato mutuo para pactar la convivencia entre ellos y ser representados.

El concepto de Estado se acopla a las necesidades que se han generado en la historia, pero en general se reconoce que el Estado es:

[...] la culminación de una vida política autónoma, independiente, libre y soberana, fundada en el reconocimiento ético de los ciudadanos expresado en leyes capaces de regular legítimamente su conducta y garantizar justicia. Algunos representantes importantes de esta tradición son, entre otros: Platón, Aristóteles, Rousseau, Kant, Hegel, Hannah Arendt (Santillana, 2010; 89).

El término Estado expresa la continuidad histórica que se ha orientado a normas, arreglos institucionales, partiendo de una Constitución para el Estado ya que trata de legitimarlo, estableciendo derechos individuales que protegerán a los subordinados contra el abuso del poder político del Estado, y garantizando la justicia.

Gozzi (1997) menciona que Marx consideró al Estado, como el conjunto de instituciones políticas, que se concentra en la impersonalidad, la jerarquía de funciones convirtiendo una creencia en realidad, así como una sociedad civil cada vez más complicada, ya que genera condiciones materiales de producción como la infraestructura, además de centrar una relación entre sujetos jurídicos, se encuentra un reglamento para el conflicto entre trabajadores asalariados y el capital.

Bobbio (2000) afirma que el estado moderno es la expresión de la sociedad civil, un orden político en la forma de organización del poder, apoyado por un aparato administrativo (la organización de cargos políticos), con reconocimiento jurídico (derechos y libertades), tutela política, económica y la intervención del estado es decir, hombres independientes, identificado a otro hombre sólo por la relación del interés privado y de la necesidad de las relaciones sociales que no están reguladas por el Estado.

Bobbio (2000) relaciona Estado moderno como fenómeno de expropiación del poder público de los medios de servicio, como las armas, el cual parte paralelamente al proceso de expropiación de los medios de producción que están en manos de los artesanos quienes son los dueños del capital, además de ser prestador de servicios públicos (salud, educación), y tener el monopolio legítimo de la fuerza, desarrollando el “capital humano”, nacionalismo económico, produciendo infraestructura, salvaguardia de las leyes de los sujetos jurídicos, crea reglamentos para los trabajadores y el capital, con mercado en capital mundial.

Gozzi (1997) menciona que en el Estado contemporáneo (80's-90's), hay relaciones instauradas entre el Estado y el conjunto social, estableciendo derechos fundamentales como libertad personal, política, económica, participación social, en el poder político y en la distribución de la riqueza social productiva, ya que se tiene una transición de una economía basada en la agricultura, hacia una moderna economía industrial.

El modelo de Estado de bienestar manejó la intervención del Estado en distintas facetas de la vida social, de manera destacada en el ámbito económico, ya que buscó un equilibrio económico. Así en la lucha social y la redistribución equitativa de la riqueza de la nación, el Estado fungió como tutor de los grupos sociales, protegiendo a los más debiles.

El Estado de bienestar buscó la igualdad a través de la expansión de servicios como escuelas, vivienda, asistencia médica, creación de empleos, evitando los monopolios y así garantizar el orden social, a través del desarrollo de infraestructura, en la administración financiera, militar y diplomática, consolidando la economía del país.

El Estado se ha ido adaptando a los fenómenos internacionales y con ello ha cambiado su papel, pues de ser un Estado que buscaba igualdad entre sus ciudadanos, pasó a crear monopolios que dificultan la distribución de la riqueza nacional y ha generado exclusión social, desigualdad, generando molestia entre sus habitantes y no ha podido generar una economía sólida que garantice el bienestar social.

Gozzi (1997) considera que en el Estado contemporáneo se presentan varias dificultades, entre ellas el relativo a los derechos sociales fundamentales, ya que la representación de las libertades civiles son una defensa en contra de la intervención del Estado en su estructura jurídica, con los jueces independientes, en la libertad de competencia en el mercado, en la cuestión social para el caso de la clase trabajadora, así como en la separación y la distribución del poder político, además de la intervención política que detecta las causas de las fracturas sociales y busca remedios a través de intervenciones concretas.

La implementación del modelo económico neoliberal ha traído como consecuencia el adelgazamiento del papel del Estado ya que son mínimas las intervenciones estatales en la economía y en el mercado, además de ir perdiendo autoridad frente a las empresas

transnacionales ya que fortalece el monopolio, por lo que no hay una regulación financiera ni laboral, firma de tratados de libre comercio, alienta la inversión privada.

[...] el Estado neoliberal privilegia la austeridad presupuestaria, la disminución de la participación estatal en la economía, mediante la eliminación de los subsidios; la privatización, venta o liquidación de empresas públicas, dejando al libre mercado algunos servicios públicos y los programas sociales se reorientaron a la población más necesitada con el objeto de reducir el gasto público (CESyOP; 2004 :14).

Cuadro 1. Comparativo estado de bienestar y el estado neoliberal en el caso Mexicano

Áreas	Estado de bienestar	Estado neoliberal
Político	<p>Políticas proteccionistas.</p> <p>Centralización de la acción pública en materia social.</p> <p>Políticas de bienestar social (políticas públicas).</p> <p>El Estado empieza a tener control en actividades productivas y laborales.</p>	<p>Integración al mercado extranjero.</p> <p>Reducción del tamaño del gobierno.</p> <p>Alienta la inversión privada.</p> <p>Desincorporación de entidades públicas</p> <p>El Estado empieza a tener menos control en actividades productivas y laborales. Venta de bienes de inversión a particulares</p>
Económico	<p>Empresarios reciben beneficios estatales.</p> <p>Se limita la participación de inversionistas extranjeros.</p> <p>Busca el crecimiento económico, desarrollo y estabilidad de precios.</p>	<p>Empresarios extranjeros y élites reciben beneficios estatales.</p> <p>Se fortalece la participación en la inversión extranjera.</p> <p>Liberalización comercial</p> <p>Concesión a la iniciativa privada (servicios, principalmente de comunicaciones y transportes)</p>
Social	<p>Aumento de consumo de bienes.</p> <p>Contribuye a cerrar fracturas, o abriendo nuevos problemas o dependencias.</p>	<p>Mala distribución de la riqueza nacional genera exclusión social, desigualdad y los problemas sociales se enfatizan.</p> <p>Eliminación de subsidios</p>

Fuente: Elaboración propia con información de varias fuentes.

Por lo que la diferencia entre el Estado benefactor y neoliberal, es que en el primero busca fomentar el mercado interno a través del capital nacional, es árbitro y juez entre el sector obrero y el industrial, así como con los sindicatos ya que es regulador entre la sociedad, los trabajadores, el mercado laboral y mercantil; en el segundo, se elimina la intervención estatal y deja de ser arbitro entre el mercado laboral y mercantil, además de fomentar la inversión extranjera y debilitar a la nacional.

Por lo que ha creado herramientas que están dentro de su jurisprudencia para poder generar condiciones que terminen con los problemas surgidos por este cambio y por otros factores como el modelo económico que se implementa en cada país. Una de estas intervenciones concretas es la creación de políticas públicas que sirven para priorizar los problemas de la sociedad, en el siguiente apartado se definirá algunas de las intervenciones del Estado.

Políticas públicas

El Estado genera instituciones con apego a la ley o normas, para la transformación y el bienestar social, sin embargo para llegar a estas metas el Estado debe tomar decisiones y ejecutar acciones para atender los problemas que surgen en el territorio y que afectan a los ciudadanos, tal es el caso de la creación de políticas públicas.

La política pública es jurídica y legalmente una creación del poder legislativo. Formalmente, la administración pública,⁵ pertenece al poder Ejecutivo (ejecutor de lo que le manda el Legislativo), pone en práctica la política definida, para resolver un problema “público” políticamente definido (por el Legislativo). Como lo menciona Tamayo:

[...] el papel de la función directiva es mantener a su organización en contacto permanente con el entorno, para poder analizar los cambios que surgen en el exterior y prever cómo es que la organización deberá afrontarlos. La participación en redes de gestión: intercambiar recursos e información ya que se tiene mayor oportunidad de conocer los problemas y comprobar el impacto sobre las medidas que se diseñaron para enfrentarse a ellos. El diseño de segmentos organizativos especificados, sirve en la detección de problemas, que se encuentra en las oficinas de información al público. El análisis de los clientes: ayuda a descubrir problemas nuevos o los cambios de tendencia en los problemas ya conocidos. La evaluación de las políticas y de los programas en funcionamiento: producir información de calidad para la orientación de nuevos procesos de decisión, además de detectar problemas de eficacia-evaluación del impacto-, de eficiencia- evaluación de rendimiento- y de gestión del programa- evaluación de la implantación (Tamayo; 1997).

⁵ El diccionario de ciencia política (2006) afirma que la administración son las actividades de ejecución planificación y organización necesaria para mantener la capacidad de trabajo y el cumplimiento de las funciones de una organización.

La administración pública tiene como una de sus obligaciones, la detección de problemas, la pronta obtención de información para poder tener estrategias que ayuden a aminorar los problemas sociales que existen en el entorno y que afectan a la mayoría de la sociedad. Por lo que se puede decir que: *“las “políticas” se ocupan de aquellas esferas consideradas como “públicas”, a diferencia de una lista parecida que se podría elaborar con expresiones que implican la idea de lo “privado”*(Parson,2007:37).

De acuerdo con Parson la idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino que es colectiva. *“Lo público comprende aquellas dimensiones de la actividad humana que se cree que se requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medios comunes”* (Parson, 2007: 37).

En la dimensión “pública” de las políticas públicas, actualmente, reconoce un ámbito no-estatal (donde se sitúan las ONGs), y esto cambia la visión estándar que se tiene de las políticas públicas. Rabotnikof (2000) afirma que parece decirse de varias maneras lo privado y lo público, es decir que lo privado es lo individual, secreto, exclusión, la clausura para un grupo o una persona, y lo público es la utilidad o de interés común a todos, también ser expuesto, a la mirada de los demás, lo visible, accesible y abierto a todos.

Además Rabotnikof (2000) entiende el espacio público, como la sociedad civil o como mediación entre gobierno y sociedad, como lugar de gestación de movimientos sociales, como esfera pública autónoma, autoorganización de lo social. Un ámbito de construcción y despliegue de estrategias políticas o político-culturales.

Otros autores mencionan que la política pública es:

[...] un conjunto encadenado de decisiones y de acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público (Subirats, Knoepfel, Corinne y Varone, 2008; 51).

Mientras Manuel Tamayo Sáez (1997) dice que las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno considera prioritario.

Tamayo menciona que las políticas públicas se pueden entender como un proceso que inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, “[...] *por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema*” (Tamayo, 1997; 281).

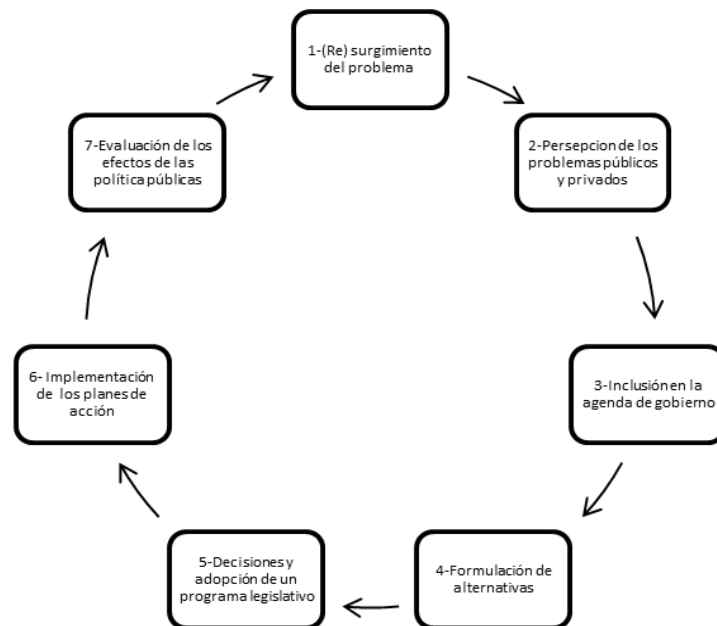
Para la detección de información que ayude a reconocer los problemas, amenazas o las oportunidades, es importante que la información obtenida ayude a realizar distintas estrategias que estén estructuradas, sean selectivas y al menos estén adecuadas para detectar problemas nuevos o anticipar su desarrollo. Tamayo afirma que “[...] *las políticas públicas tienen un carácter cíclico*” (Tamayo, 1997; 283).

La detección de los problemas es esencial para poder llevar a cabo la mejor decisión además de poder anticipar el problema, ya que la mayoría de los problemas son cíclicos y en ocasiones los mecanismos o instrumentos tomados anteriormente solo se utilizan por ciertos periodos, no garantizando el éxito de la política implementada.

Las políticas públicas se han estudiado de distintas formas y con ello se ha llegado a la conclusión que tienen un proceso llamado: “*el ciclo o proceso de las políticas públicas*”, *es una construcción conceptual que no tiene por qué ocurrir en la realidad*” (Tamayo, 1997:283).

El ciclo de una política pública se inicia “con el surgimiento de los problemas y se prolonga hasta la evaluación de los resultados obtenidos, tal como se muestra en el esquema 1.

Esquema 1. Ciclo de las políticas



Fuente: (Subirats, et al.; 2008, 44).

El (re) surgimiento del problema es cuando, una situación es percibida como problema por los actores sociales y políticos. Se comprueba la contradicción entre el escenario existente y lo que sería el escenario esperado, en el que no se le ha podido dar solución al conflicto, y resurge.

En la percepción de los problemas públicos y privados, permite realizar la participación activa de los diferentes actores involucrados, y por tanto, los afectados buscan la forma de cómo llamar o acapara la atención de todos los ciudadanos ante el problema, haciéndolo público.

En la inclusión en la agenda de gobierno y la agenda sistémica es:

[...] el volumen total de problemas que preocupan a la sociedad y que reciben más atención por parte de la administración pública.” También la agenda sistémica se puede observar como un “Conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento

determinado. Por lo cual, los decisores públicos extraen algunos y confeccionan la agenda institucional o agenda política (Tamayo: 1997; 289).

La agenda política es la extracción de un conjunto de problemas, ya que se considera prioritario atenderlo; es más estable que la agenda sistémica, reflejando la primera la evolución de la segunda fase.

En la formulación de alternativas —una vez lograda la inscripción del problema—, la administración trata de disponer de un mejor nivel de conocimiento del problema y propone una o varias soluciones al mismo problema.

En las decisiones y adopción de un programa legislativo, los actores e instituciones autorizados para tomar la decisión, examinan la o las soluciones existentes y adoptan la mejor decisión. En el caso de la implementación de los planes de acción, son la práctica de la decisión (¡o su no implementación!). Por lo general, la administración es la encargada de implementar la solución escogida por el decisor.

En la evaluación de los efectos de la política pública, es la valoración de la solución adoptada para resolver el problema y los impactos causados por su implementación son calificados por los actores sociales y políticos con el propósito de dar pie al reinicio de todo el ciclo con el fin de reajustar la política pública.

Por lo que se tiene que tener en cuenta que:

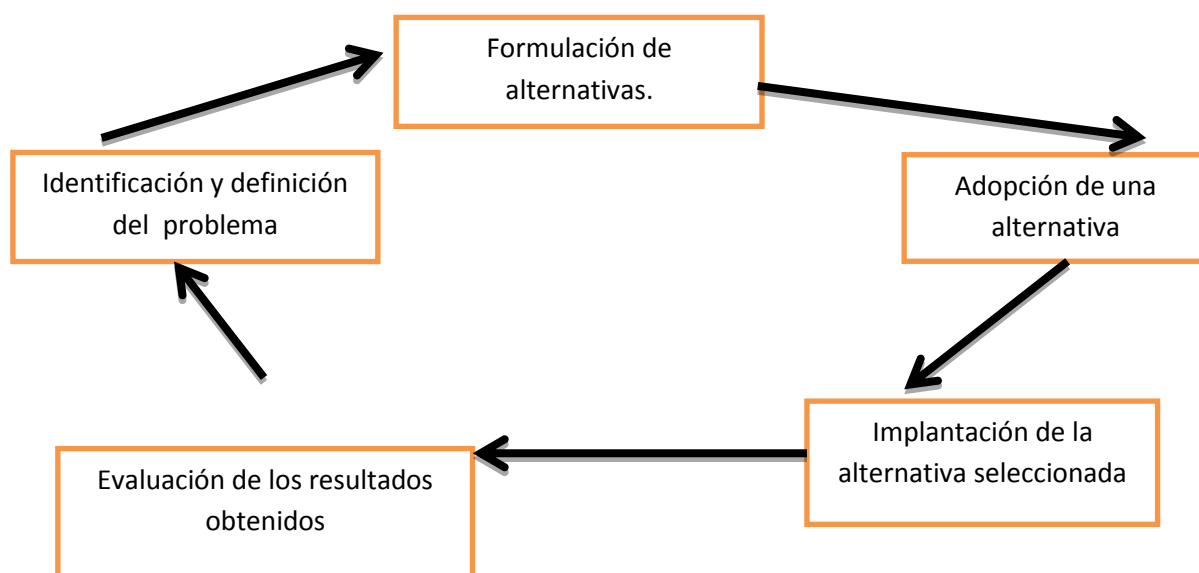
[...] la política pública, por tanto, se concibe y se gestiona por actores públicos y privados que, en conjunto, constituyen una red (frecuentemente) compleja de interacciones, que presenta tanto problemas de interacción horizontales (relaciones entre actores de un mismo nivel gubernamental) como verticales (relación entre actores que operan en escenarios Nacionales, estatales, subestatales y locales) (Subirats, et al., 2008; 57).

Política pública es la gestión que realizan los actores gubernamentales y como veíamos antes, algunos actores de la sociedad civil (ONGs) que asumen de forma total o parcial el proceso de dirección, orientación, coordinación, ejecución o autorización de acciones que lleven a alcanzar objetivos considerados como deseables o necesarios en una sociedad, además de ser inseparable de la noción de análisis de políticas ya que hay que evaluar los impactos que llegue a generar para observar los efectos generados por las políticas públicas.

La política pública no existe en la realidad, sólo la intervención del analista otorga un sentido a la multitud de decisiones y comportamientos de los administradores y de los demás actores sociales involucrados en el proceso. La riqueza del análisis radica en su capacidad para integrar y ordenar lógicamente esas decisiones y comportamientos (Tamayo, 1997; 310).

Además Tamayo (1997) menciona que se puede describir el ciclo de las políticas públicas como el proceso de las políticas, como se observa en el esquema 2:

Esquema 2. Proceso de las políticas



Fuente: Tomado de Tamayo 1997: 282.

Este esquema explica que el gobierno primero identifica el problema y después lo hace prioritario, por lo que intervendrá, analizando alternativas que puedan dar solución al problema, y optando finalmente por llevar a cabo la alternativa seleccionada y una vez llevada a cabo se evaluará para decidir si se continua con el programa o no.

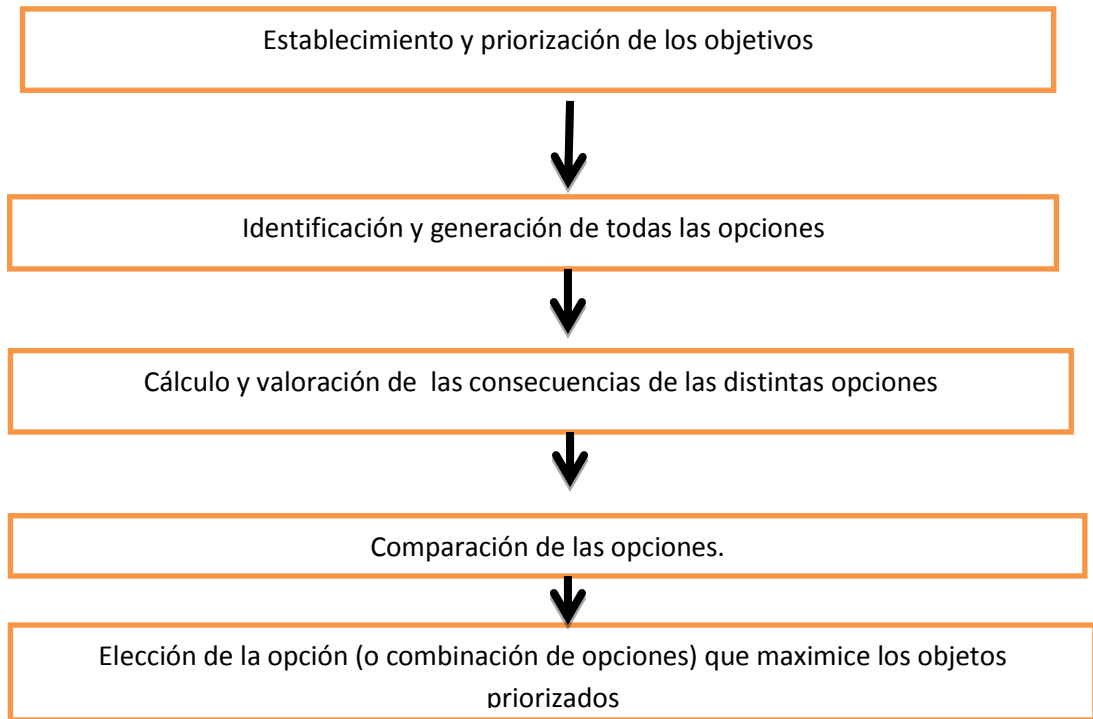
Tamayo (1997) afirma que, el análisis de políticas públicas implica todo un proceso, ya que hay que tomar en cuenta muchos factores, tanto internos como externos a la administración pública, para poder determine cuál es el problema a tratar, tanto sus

dimensiones y la gravedad del mismo, además del número de personas a las que afectará, ya que las implicaciones, serán evaluadas, a través del comportamiento de los actores sociales quienes filtran la realidad a través de sus valores, sus capacidades técnicas intereses o circunstancias, así como su grado de información, todo esto llamará la atención a los críticos en el proceso de la política, pues tomando en cuenta los objetivos y las metas que deberán adecuarse las decisiones entre las previsiones y los logros, esto a partir de los medios e instrumentos a utilizar para el desarrollo de la política.

Se ha advertido que el análisis de las políticas públicas se elabora desde diferentes modelos. A continuación exponemos los principales modelos como el modelo racionalista, el modelo de racionalidad limitada y desde el modelo incrementalista.

Manuel Tamayo (1997) explica que la elaboración de políticas se puede estudiar desde el *modelo racionalista* (cursivas en el original). El racionalismo intenta sustituir la intuición, la opinión y la experiencia para poder decidirse por un conjunto de técnicas y métodos precisos que ayuden a encontrar la mejor decisión, en otras palabras, es proponer un proceso de decisión racional. Uno de los principales autores del modelo racional de adopciones de decisiones es Herbert Simon que se asemeja al esquema de “acción racional respecto a fines” de Max Weber, en él se divide el proceso de adopción de las decisiones en una serie de pasos que son independientes y acumulativos que deben cumplirse para la elección racional. A continuación se describe en el esquema 3:

Esquema 3. Proceso de adopción de decisiones en las políticas



Tomado de: Tamayo, 1997; 293.

En el primer paso, se comienza por el establecimiento de metas y objetivos que se lograrán con la política pública, que se ordenarán según su importancia y se deben de expresar sus objetivos en términos generales, y posteriormente traducirse en términos operativos, señalando cada uno de ellos y las expectativas de logro (Tamayo, 1997; 294).

El segundo paso es donde el decisor debe de identificar alternativas posibles, como los medios disponibles para el alcance de los objetivos, para llegar a ser absolutamente racional, pues las alternativas son conocidas, se inventan o se generan.

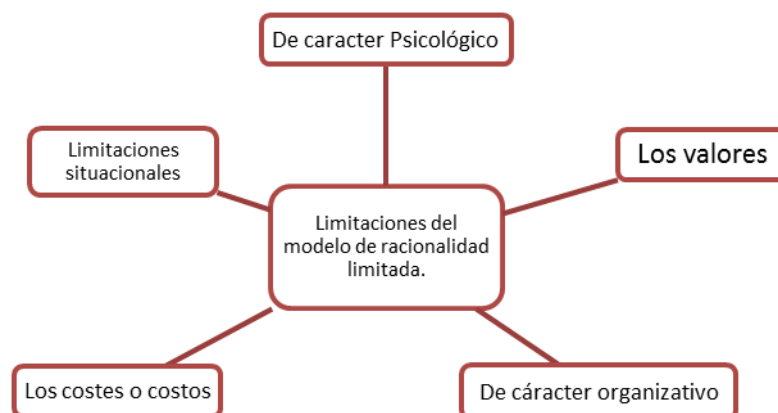
En el tercer paso, el decisor tiene que valorar antes, los efectos de cada una de las oportunidades, qué ocurrirá si se elige una alternativa determinada, en qué medida se alcanzarán los objetivos, el costo y los beneficios, así como de cada una de las alternativas, en otras palabras prevé las externalidades y los costos de oportunidad.

En el cuarto paso el decisor racional tendrá que ordenar y establecer criterios de las alternativas para saber cuál es la más deseable que permita comparar y relacionar los objetivos, los efectos, para seleccionar la mejor opción posible.

Por lo tanto el modelo racionalista, es un conjunto de técnicas y métodos precisos que ayudan a encontrar la mejor decisión, el decisor debe realizar un procesos de decisiones racionales, evitando la utilización de la intuición, la opinión y la experiencia, utilizando diferentes criterios y pasos, para poder prever las externalidades y los costos, para tomar la mejor alternativa.

En el *modelo de racionalidad limitada* (cursivas en el original) Manuel Tamayo (1997) explica que el propio Simon concluyó que el modelo racional puro de adopción de decisiones, es impracticable en la realidad por que tiende a una serie de limitantes que merman la capacidad del decisor ya que es un modelo de tipo ideal, que sirve para conocer en qué medida los procesos reales en la adopción de decisiones se aproximan o se desvían del mismo, ya que solo se puede llegar a identificar políticas satisfactorias, por lo que Simon se concentró en la descripción de las limitaciones del modelo,(que se presentan en el esquema 4) contraponiendo la racionalidad de la económica clásica con la racionalidad administrativa.

Esquema 4. Elementos del modelo de racionalidad limitada



Fuente: Elaboración propia con información de Tamayo, 1997; 296.

Las principales limitaciones a la aplicación de la racionalidad económica clásica que explica Manuel Tamayo Sáez (1997) son:

1.- De carácter psicológico: el comportamiento racionalista necesita inteligencia, conocimientos y habilidades que superen las capacidades reales de cualquier persona. Por lo que los conocimientos del decisor son limitados, sobre un tema poco conocido y estructurado, además el cálculo y previsión de costos no es como el del hombre económico.

2.- Los valores: los decisores públicos no son igual que el que decide en solitario, pues su decisión solo le afecta a él, por el contrario el decisor público tiene que trabajar y decidir con otros, determinando el bienestar o malestar de terceros, esto depende también de los intereses y valores de quienes están presentes, además que los valores no se admiten en un esquema de racionalidad pura. La solución de unos puede llevar hacer el conflicto de otro.

3.- De carácter organizativo: el decisor es parte de una organización y aunque supere sus limitaciones, tropezará con las limitaciones que se imponen en su organización estas pueden ser desde su especialización funcional, el diseño de los sistemas de información para la decisión, la limitación o el eludir la evaluación de los programas y políticas, que llegan hace difícil de superar.

4.- Los costes (o costos): el modelo racional es intensivo en información, así como en los medios tecnológicos o en recursos humanos de gran cualificación y de tiempo. El ser racional es muy caro, y si no se obtendrán resultados de gran calidad, lo mejor es ser menos racional y dedicar los recursos a otros fines. (Tamayo, 1997).

Con lo anterior, dice que se debe de intentar sí:

Hay que tener tiempo para el análisis y obtener buenos resultados que justifiquen los costos para llevarlo a cabo.

El problema y la decisión no deben estar muy polarizados, para obtener un mejor enfoque sobre él así como mejores resultados.

El problema es central para la organización y afecta a su misión principal si no hay una buena organización y visión del problema.

El problema es complejo, presenta muchas ramificaciones, aspectos desconocidos, por lo que hay que estudiarlo a través de varios especialistas.

Desconocimiento de los costes de la intervención, se prevé un salto en los mismos o tememos el no poder dejar de intervenir perjudicando otros programas y políticas (Tamayo, 1997, 296).

5.- Limitaciones situacionales: los decisores se pueden encontrar en la situación de antes no había nada, ahora se decide todo, en otras palabras decidir en el vacío, ya que buena parte de la agenda de problemas, alternativas y decisiones está escrita antes de que el decisor enfrente su responsabilidad.

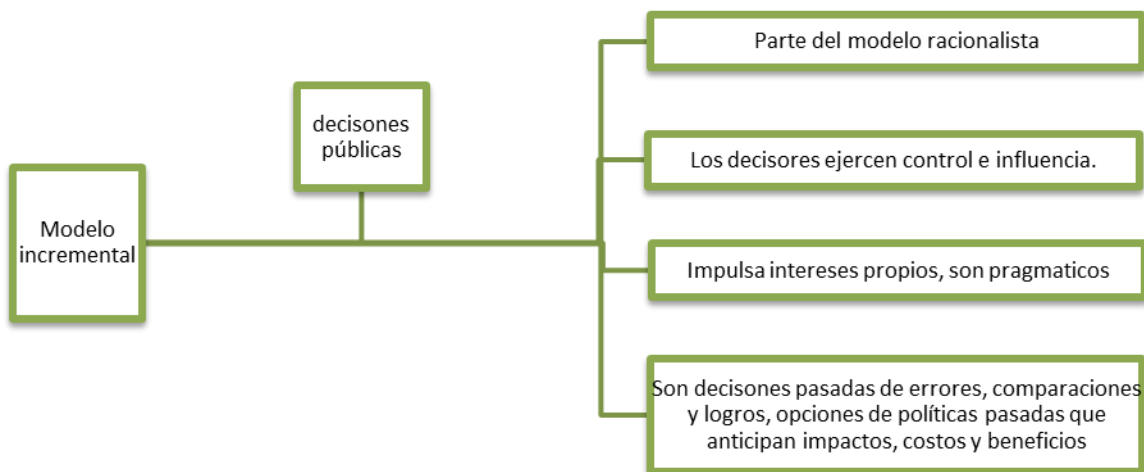
Para concluir Manuel Tamayo (1997) explica que Simon piensa que las administraciones públicas se rigen por la racionalidad limitada, ya que los factores arriba mencionados influyen tanto tomar una decisión individual o grupal, ya que en ocasiones se tiene presión de los precedentes, las expectativas, las demandas de los usuarios, la búsqueda de alternativas deseadas y políticamente viables todo esto limita la elección de la mejor alternativa deseada.

En el modelo de racionalidad limitada Manuel Tamayo (1997) explica, que es un *tipo ideal* (cursivas en el original) que no se puede llevar a cabo, pues tiene limitaciones de racionalidad o externas como las habilidades que el hombre real no ha conseguido desarrollar, así como el conocimiento, los intereses de cada individuo y valores de cada uno de los decisores, las limitaciones que se encuentren en la organización y los costos que impliquen, ya que nada puede garantizar obtener los resultados deseados, así como las situaciones en las que se toma la decisión, por el grado de información que se tenga en ese momento.

Manuel Tamayo Saéz (1997) dice que la elaboración de las políticas desde *el modelo incremental* (cursivas en el original), se establece a través de uno de los principales autores, Charles Lindblom, quien se interesó por la tesis de Simon sobre el modelo racional de adopción de decisiones públicas, pues discrepó que fuese el mejor modelo para la elaboración de las políticas. Lindblom afirma que la elaboración de las políticas se llevó a cabo a través de distintos mecanismos donde la gente ejerce un método de control, de forma útil para la persuasión que impulsa intereses propios, influencia o poder sobre otros, ya que

hay una interacción política entre los individuos y los grupos sociales quienes más condicionan la elaboración de las políticas públicas.

Esquema 5. Modelo Incrementalista



Fuente: Elaboración propia, con datos de Tamayo, 1997; 297-298.

El modelo incrementalista inicia como una decisión pública, y parte de las alternativas que han desarrollado los decisores, por lo que estos ejercen control e influyen en los objetivos y los resultados que se esperan obtener, hay que tener en cuenta que algunos decisores pueden llegar hacer egoístas e impulsar dentro de la política pública intereses propio y buscar beneficios personales, algunas decisiones son retomadas de otros políticas, ya que se tiene la experiencia de saber cuánto costara el programa y cuáles son los resultados posibles.

Lindblon argumenta que en el método incremental, las decisiones sobre las políticas públicas son ante, todo, pragmáticas, ya que se basan en *el método de las aproximaciones sucesivas y limitadas*(cursivas en el original), pues el decisor sólo toma en consideración aquellas alternativas que difieren muy poco de las políticas que ya se han llevado a cabo, analizando aspectos y consecuencias que difieren de la situación actual, rechazando las opciones que se alejen, para reducir el universo de posibilidades y consecuencias que se tienen en cuenta. La Idea básica del método incremental es, que entre:

[...] más se aleje una alternativa de las políticas conocidas, más difícil es anticipar sus consecuencias e impactos, más complejo es ganar apoyos para sustentar su elección y, por tanto, es menos viable políticamente (Tamayo, 1997; 297).

Manuel Tamayo Sáez (1997), propone que el decisor debe de tener en cuenta que la utilización de los modelos tanto el racionalista como el incrementalista deberían de utilizarse en problemas que persisten aunque sea de forma pragmática, esto cuando sea oportuno, ya que el incrementalismo, es altamente racional pues actuará en alternativas que se pueden prever desde sus impactos y disminuir la certidumbre, el racionalismo ayuda a acercarse a las variaciones del entorno en las que las soluciones pasadas comienzan a mostrarse inadecuadas e insuficientes, y si los problemas son nuevos o cambian a gran velocidad lo mejor es el racionalismo para crear grandes decisiones que desarrollen eficiencia y eficacia económica, así como viabilidad y legitimidad política.

Los modelos, *incrementalista*, *de racionalidad limitada* y *tipo ideal* se proponen para conocer en qué medida los procesos reales en la adopción de decisiones se aproximan o se desvían del mismo, ya que solo se puede llegar a identificar políticas satisfactorias, dependiendo del comportamiento del hombre tomando en cuenta sus valores como su carácter psicológico, ya que es parte del gobierno y que este hombre es un decisor, a quien le corresponderá tomar decisiones que beneficié o perjudique a la población que se le beneficiara parte de la política pública.

Hasta aquí se ha analizado de forma general, teóricamente el concepto de Estado y algunos tipos de Estado, hemos analizado las políticas públicas como instrumento de gobierno del Estado para regular los problemas sociales, además de los modelos que se han elaborado como el modelo racionalista, el modelo de racionalidad limitada y el modelo incrementalista, ya que autores como Tamayo, Simon, Weber y Lindblom, mencionan que la elaboración de las políticas públicas depende de muchos factores que corren a cargo de los decisores, quienes apoyarán o rechazarán las alternativas que se implementarán en la política social que se plantee.

En el siguiente inciso se definirá qué es la política social, ya que forma parte de un conjunto de políticas públicas que se orientan a generar mejores condiciones de bienestar para toda la sociedad. Por ejemplo el poder procurar que las familias que se encuentran en

condiciones vulnerables o que se encuentran en problemas como el caso de pobreza,⁶ puedan mejorar su calidad de vida.

Política social

En el momento de que se considera a la pobreza y sus consecuencias como un problema, el Estado deberá intervenir para combatirla. Para ello se crean políticas sociales que ayuden a atender a los sectores de la población más desprotegida y vulnerable, como es el caso de niños, jóvenes, ancianos, personas de la tercera edad, madres solteras, indígenas y discapacitados física y mentalmente. Ceja define a la política social como:

[...] la forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad (Ceja, 2004; 3).

Son políticas estratégicas concretas que el Estado construye, que deben ser instrumentos para unir y ser equitativos en los intereses tanto individuales como sociales.

Maingon (2004) señala que existe una diversidad de definiciones de política social que presentan diferentes posiciones tomando en cuenta sus objetivos, extensión y límites; propone agruparlas en dos. Primero están las definiciones que limitan a los programas de bienestar social y a las políticas que sustentan o conforman dichos programas. De acuerdo con ello, “política social”

[...] hace referencia a un conjunto de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación determinada, por lo tanto son políticas transitorias y por lo tanto sus objetivos son los de aminorar o de regular los embates de las políticas económicas. En otras palabras, la política social tiene que ver con las fallas de la política económica, es de carácter asistencial (Maingon, 2004; 48-49).

Un segundo concepto considera que la función principal de la política social es:

La reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades. Incluye todas aquellas actividades que contribuyen a la salud, educación, asistencia pública, seguridad social y vivienda de la

⁶Más adelante nos detenemos a estudiar el concepto o la diferencia entre los distintos niveles de pobreza.

población, y también aquellas que afectan, en general, la redistribución y distribución del ingreso y las dirigidas a construir y conservar el capital social (Maingon; 2004; 48-49).

El problema de definir el concepto de política social lleva a concentrar diferentes visiones y aspectos que ayuden a crear el concepto, pues algunos autores aseguran que la primera intención es dar una igualdad entre los ciudadanos que se encuentren viviendo o en su entorno con algún problema, además hay que tomar en cuenta la situación política, económica y social en la que el Estado se encuentre.

En el caso de América Latina las políticas sociales son transitorias y se presentan los objetivos, extensión y limitación, considerando el escenario económico en el que se encuentre el país para contribuir al mejoramiento, aunque hoy en día son reguladas por las políticas económicas del modelo neoliberal, ya que estas últimas son las causantes de la creación de los programas sociales.

Repetto afirma que las políticas sociales y sus expresiones programáticas, entendidas en un sentido amplio,

[...] incluyen intervenciones sectoriales clásicas (educación, salud, seguridad social, vivienda, infraestructura básica) así como las tendencias a desarrollar acciones focalizadas en la pobreza, a la vez que también deben incorporarse bajo el concepto de política social las intervenciones estatales destinadas a promover el empleo y brindar protección ante los males sociales (Repetto, 2004 citado en Viteri, 2007; 2).

Para Joaquín Nakamura (2001;218), la política social, es el conjunto de políticas económicas que instrumenta un Estado para enfrentar las contradicciones originadas en los sistemas capitalistas, a través de medida que permitan la redistribución del ingreso nacional garantizando el nivel mínimos de bienestar en los rubros de educación, vivienda, salud y alimentación.

Las políticas sociales son un conjunto de políticas públicas, que están focalizadas en mayor parte a la pobreza, con el objetivo de aminorar o regular los embates de las políticas económicas, y generar mejores condiciones de bienestar para la sociedad, a través de estrategias concretas, transitorias para construir una sociedad equitativa y facilitar la convergencia entre intereses individuales y colectivos con una redistribución de recursos, servicios, oportunidades de empleo y de capacidades.

La política social en el caso de México debería constituir estrategias que no deberían ser transitorias, ya que los problemas no lo son, y concretas para mejorar el bienestar social, ya que tienen carácter asistencial que regula los embates de las políticas económicas, son intervencionista a nivel federal, programáticas pues se crean programas para disminuir o erradicar problemas como la pobreza, desigualdad o los males sociales, a través de la redistribución de recursos económicos para la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad. Sin embargo no han tenido el éxito esperado ya que aún se siguen creando políticas sociales para soluciones el problema de la erradicación de la pobreza en sus diferentes niveles.

En el siguiente apartado se hablara del concepto de pobreza ya que es parte importante de la investigación, además de hablar de los diferentes niveles de pobreza que actualmente se siguen estudiando.

Pobreza: concepciones y mediciones

El problema del término de pobreza es que parte de muchas realidades que no se habían tomado en cuenta por los programas sociales anteriores para el caso de México, por lo que algunos estudiosos en la materia mencionan que pobre y pobreza son sinónimos, ya que se habla de la falta de necesidad y de satisfactores, relacionándolos con los ingresos de los hogares por lo que este apartado se mencionaran las diferentes concepciones de pobreza que se utilizan para focalizar los programas sociales a nivel mundial, así como en México.

Concepciones de la pobreza

A nivel mundial, las organizaciones como la Organización de Estados Iberoamericanos que luchan por los derechos humanos han llevado a cabo una la lucha contra la pobreza. Algunas organizaciones no gubernamentales, por iniciativa de una de ellas (el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo, con sede en Francia) había celebrado en muchos Estados de Europa el día mundial para la superación de la pobreza extrema, y declaró desde el 17 de octubre de 2009, el Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza (resolución 47/196, de 22 de diciembre de 1992), además del día internacional para la

erradicación de la pobreza y los derechos humanos, (10 de diciembre 2006 se empezó a conmemorar), participando principalmente las Naciones Unidas.

Se entiende a la pobreza como algo más que la falta de ingresos, se refiere también a la inequidad, o la falta de equidad. Y quien vive en la pobreza tiene más probabilidades de morir por enfermedades prevenibles, tener una tasa alta de mortalidad infantil más alta, no poder acceder a una educación y carecer de vivienda adecuada. Mayor vulnerabilidad al delito y la violencia, carencia de acceso a la justicia y los tribunales, así como la exclusión del proceso político y de la vida en comunidad, también de poder: quién lo ejerce y quién no, en la vida pública y a puertas cerradas (UN; 2006, s/p)

Cada vez se hacen más estudios y se categorizan más los niveles de pobreza, con el fin de ofrecer alternativas que ayuden a combatir el problema. De acuerdo con las Naciones Unidas (UN, siglas en Ingles):

La pobreza absoluta, es medida únicamente por los ingresos, ha disminuido desde el decenio de 1980, aunque lentamente desde mediados de 1990. La desigualdad mundial permanece a niveles extraordinariamente altos dentro de los países y entre ellos. La mayor parte de las regiones en desarrollo se están quedando atrás de los países ricos, sin ponerse a la par de ellos. Y hasta que algunos de los países más ricos del mundo siguen luchando contra un pertinaz problema de pobreza, incluso extrema pobreza, debido en gran parte a modalidades de discriminación y desigualdad profundamente arraigadas. Por otra parte, los vínculos entre los ingresos y el progreso social no son automáticos. Algunos de los responsables más enérgicos en lo que se refiere a la reducción de la desigualdad de los ingresos no han obtenido los mismos resultados con respecto a metas de desarrollo humano tales como la mortalidad materna y la mortalidad infantil, frecuentemente como resultado de pertinaces modalidades de discriminación. Ello subraya la necesidad de entender la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos (UN; 2006, s/p).

En la actualidad hay diferentes conceptos de pobreza, para el Banco Mundial los pobres son:

Población con ingresos menores de **US\$1 diario** es el porcentaje de la población que vive con menos de US\$1.08 diario, precios internacionales del 1993 (equivalente a US\$1 en precios de 1985, ajustado por la paridad de poder de compra). Las tasas de pobreza son

comparables entre países, pero como resultado de una revisión de los tipos de cambio PPP,⁷ no pueden ser comparados con las tasas de pobreza reportadas en las ediciones previas para países individuales (negritas en el original) (Banco Mundial, s/p).

En este caso se mide la pobreza por el ingreso, además por el desarrollo del país. Por otro lado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define a la pobreza como:

La carencia por las personas del nivel mínimamente aceptable de capacidades, o el fracaso en conseguirlas. La referencia de la pobreza ya no es el ingreso o la renta, sino el proceso por el cual las personas alcanzan o no el bienestar. Al menos desde la perspectiva de la conceptualización, el PNUD sigue la propuesta de Amartya Sen de considerar las capacidades de las personas como la referencia decisiva para determinar la pobreza. Ello supone entender la pobreza como un concepto relativo, como un proceso más que como un resultado, con un contenido pluridimensional: “en el concepto de capacidad, la pobreza de una vida se basa no sólo en la situación empobrecida en que la persona vive efectivamente, sino también en la carencia de oportunidad real, determinada por limitaciones sociales y por circunstancias personales, para vivir una vida valiosa y valorada” (DICC,⁸ 2005-2006: s/p).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, describe a la pobreza como la falta de capacidades de las personas, y la carencia de oportunidad social y de personas, teniendo limitaciones e incluso llega hacer exclusión social.

Con respecto a la exclusión, desde el enfoque de los derechos humanos, se ve como obligación y no como caridad la ayuda por parte del Estado, ya que la pobreza es causa y producto de las violaciones de los derechos humanos. Es probablemente el más grave de los problemas de derechos humanos en el mundo, relacionando con las personas a las que se les niegan los derechos, por lo tanto tienen más probabilidades de ser vulnerados en todos sus derechos.

Por lo general, encuentran difícil o imposible participar en el mercado de trabajo y tienen poco o ningún acceso a los servicios básicos y los recursos. Los pobres en muchas sociedades no pueden disfrutar de sus derechos a la educación, la salud y la vivienda simplemente porque no están a su alcance. Y la pobreza afecta todos los derechos humanos: por ejemplo, los bajos ingresos pueden impedir el acceso de las personas a la educación, un

⁷ Protocolo punto a punto

⁸ Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. 2005-2006.

derecho “económico y social”, lo que a su vez inhibe su participación en la vida pública, un derecho “civil y político” y su capacidad para influir en las políticas que los afectan (OHCHR.ORG; 2006: s/p).

Por lo que el problema de la pobreza debe de abordarse desde el tema de los derechos humanos, y la exclusión que sufren las personas que padecen el problema de la pobreza, impide que ejerzan sus derechos y por consecuencia marginándolos del ejercicio pleno de sus derechos.

La pobreza se ha caracterizado por factores tales como la discriminación, el acceso desigual a los recursos y la estigmatización social y cultural. Esos “factores” tienen otro nombre: denegación de los derechos humanos y la dignidad humana. Lo que es más, esos son factores respecto de los que los gobiernos y las personas en posición de autoridad pueden y deben hacer algo. Se han comprometido a ello al aceptar en forma abrumadora varios tratados de derechos humanos y al firmar el consenso internacional para hacer de la pobreza cosa del pasado, mediante la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como recientemente, el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. La realización de los derechos humanos, incluida la lucha contra la pobreza, es un deber, no una mera aspiración (OHCHR.ORG/ENGLIS;/2006:s /p).

La pobreza tiene como característica la discriminación pues impide el pleno ejercicio de los derechos humanos a nivel mundial.

En el caso de México, para atender el problema de la pobreza se han usado diferentes concepciones de pobreza, enumeramos a continuación algunas de ellas.

La Secretaria de Desarrollo Social determina dos líneas de pobreza: la pobreza de capacidades incluye hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. Y para el caso de la pobreza moderada, uno o varios satisfactores deberían ser cubiertos por toda la población, para que se maximice el nivel de desarrollo socioeconómico de dicha sociedad que brinda el potencial de recursos para brindar la oportunidad de superación de esa condición.

Coneval identifica a los pobres multidimensionales como la población con ingresos inferiores al valor de la línea de bienestar y que al menos una carencia social.

La definición de pobreza es muy compleja como lo menciona el Coneval ya que es multifactorial, porque debe considerarse el ingreso que tienen las familias, el gasto que se utiliza para comprar la canasta básica, el desarrollo de capacidades determinado por el grado de estudios, las condiciones de vivienda, el acceso a la alimentación y los servicios de salud, el transporte.

El contraste con los conceptos respecto a la concepción de la pobreza es decir, la diferencia existente entre los ingresos de la población y la línea de la pobreza y la distribución de la pobreza entre las familias pobres, nos da cuenta que hay diferentes visiones del concepto de pobreza en lo económico.

Mediciones de la pobreza

En el anterior apartado se presentaron las diferentes concepciones de la pobreza, por lo que en este apartado tiene como objetivo mencionar las diferentes mediciones que han sido desarrolladas en los últimos años a nivel mundial, con el objetivo de mostrar cuales son los parámetros que hoy en día se utilizan.

Son criterios que se utilizan ya que es difícil delimitar el problema de la pobreza y por consecuencia hay diversos análisis que están relacionados con las distintas condiciones de insatisfacción y privación del ser humano en cualquier parte del mundo.

El método biológico

Se mide la desnutrición y es una herramienta que ayuda a calcular el nivel más graves de las pobreza, que es la extrema, pues se detecta en la ingesta insuficiente de calorías, proteínas y nutrientes indispensables para el desarrollo normal de las funciones básicas motoras y mentales del individuo.

Para cuantificarla se mide los efectos de la desnutrición como: el retardo en el crecimiento; estatura, talla y peso, enfermedades; anemia, que ayuda a distinguir las diferencias entre los grupos sociales y las regiones del país.

El índice de desarrollo humano

Este se mide a través de la capacidad de cada persona para generar una vida larga y saludable, para comunicarse y participar en las actividades de la comunidad y para contar con suficientes recursos para alcanzar una vida satisfactoria.

Esta medición fue diseñado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUDH) con el objetivo de medir el logro general de un país respecto de tres dimensiones básicas del desarrollo humano: longevidad, conocimientos y nivel decente de vida. Y se mide a través de la esperanza de vida al nacer, el nivel educativo, incluyendo la tasa de alfabetización de adultos y la tasa de matriculación de la población en edad escolar y el producto por habitante y paridad de poder de compra. Permitiendo superar el punto de vista economicista del ingreso y modifica los ingresos del desarrollo, desde el crecimiento económico hacia un mayor número de años de vida y con mejor calidad.

El índice Foster–Greer Thorbecke

Considera varios requisitos para medir la pobreza. En primer lugar cuenta el ingreso, en otras palabras, observa la reducción en el ingreso de un hogar pobre. En segundo lugar, la distribución del ingreso entre los hogares o individuos pobres, ya que una transferencia pura de ingreso de un hogar pobre a cualquier otro en mejores condiciones debe incrementar el índice de pobreza.

Por lo tanto, cuanto más bajo sea su ingreso en el hogar, se consideran en condiciones de pobreza, hace que la medición se defina a través de la línea de pobreza y el porcentaje de la población pobre se medirá a través del ingreso considerado como promedio

Este índice puede descomponer una simple suma de índices regionales de pobreza tomando las proporciones de población objetivo. Lo cual indicaría el índice nacional de pobreza, a través de la suma de los índices de pobreza de los subespacios inmediatos. Al medir la pobreza a través de este método, la línea de la pobreza es complementaria al índice de marginación que se basa en las necesidades básicas insatisfechas.

Para el caso de México, para el análisis del problema de la pobreza hoy en día, se han identificado diferentes metodologías. Flores identifica varios, entre ellos:

El primer enfoque indirecto o de subsistencia, estudia las causas de la pobreza a partir de la carencia de recursos, esencialmente ingresos, capital físico y humano. Teniendo como tema la distribución, ya que la falta de ingresos es considerada causa directa de la pobreza, en el cual el individuo o la familia carecen de ingresos necesarios y suficientes para vivir adecuadamente, conforme a las normas socialmente establecidas en una comunidad, región o país, en un momento determinado (Flores 2002).

Por otro lado, el enfoque directo se ocupa de manifestaciones de la pobreza o insatisfacciones de necesidades básicas. Analiza a la pobreza en sus diferentes manifestaciones, es decir, en las formas y condiciones de vida, las costumbres y actitudes de los pobres, para poder satisfacer las necesidades básicas como una: “*canasta mínima de consumo individual o familias (alimentos, vivienda, vestido, artículos del hogar; acceso a servicios básicos como salud, educación, agua potable, alcantarillado, recolección de basura, energía y transporte público)*” (Flores, 2002; 3).

Flores (2002) por último define el enfoque de las capacidades como la incorporación estructural de las causas de la pobreza, entendiendo capacidades básicas como el conjunto de funciones básicas que todo individuo debe tener para participar mínimamente en distintas actividades sociales. Los indicadores básicos son adecuada nutrición, buena salud y educación básica. Sin embargo no es suficiente que una persona culmine la educación básica o que pueda acceder a los servicios públicos de salud, debe de tener la capacidad de leer, escribir, pensar analíticamente, estar bien alimentado y gozar de buena salud para el desempeño satisfactorio de sus actividades familiares, escolares, laborales y sociales.

En cuanto a las formas de medición de la pobreza se habla de pobreza extrema y moderada. Este enfoque es metodológicamente cuantitativo y se calcula a partir de la medición del ingreso cuyo monto permitirá poder consumir mínimamente las cantidades mínimas de nutrientes alimentarios que permitan a las personas tener un desempeño adecuado, de no contar con esas cantidades mínimas de nutrientes, la persona carecerá de

buen estado de salud y por consiguiente también sufrirá la carencia de educación, con ello, también en la falta de oportunidades laborales, sociales.

Flores (2002) detecta elementos cuantitativos en la pobreza extrema o alimentaria como la carencia en salud, alimentación y educación para el desarrollo de sus capacidades y llevar una vida sana, con suficiente energía para el desenvolvimiento satisfactorio en actividades diarias, así como en la escuela, el hogar o en el trabajo.

Flores (2002) expresa en términos cuantitativos la pobreza moderada como un patrón normativo de consumo cuyo monto de ingresos permitirá vivir a las personas o familias cubriendo satisfactoriamente varias necesidades básicas, pero no todas, ya que esto dependerá del nivel de desarrollo del país.

El método de línea de pobreza, del ingreso o de enfoque indirecto

María de Lourdes Flores (2002) menciona que se define por el costo de una canasta básica, que incluye bienes y servicios que satisfagan las necesidades básicas de los miembros del hogar, y del ingreso monetario o en especie obtenidos en el mercado o por autoproducción, tal como lo aplicó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (Coplamar).

La canasta normativa de la Coplamar consiste en dos tipos: la canasta submínima que comprende bienes como alimentación, vivienda, salud e higiene y educación, y cuando se le adicionan satisfactores de cultura, recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado y presentación personal, se trata de la canasta normativa de satisfactores esenciales.

La cuantificación en el costo de las dos canastas permite establecer las posiciones en los hogares. Además de dar herramientas para medir a la población en pobreza extrema cuyo ingreso no logran cubrir el costo monetario de la canasta submínima, y los hogares en pobreza absoluta son aquellos que perciben ingresos inferiores a los necesarios para alcanzar la canasta normativa de satisfactores esenciales.

La medición de la pobreza considera los siguientes indicadores: el gasto en el consumo para la adquisición de la canasta mínima y por otro lado los satisfactores esenciales para el desarrollo de las capacidades, esto se debe a que cada país tiene diferente connotación de la pobreza además de los satisfactores y de las necesidades de cada individuo que se considere pobre en relación al desarrollo económico, social, cultural.

Como se ha mencionado en el apartado uno, el Estado es un aparato que tiene como función ser un órgano jurídico, administrador el cual funciona con la intervención del gobierno (decisiones políticas) ya que las políticas públicas son las acciones de gobierno que seleccionan alternativas para la solución del problema elegido.

Las políticas sociales son estrategias para mejorar las condiciones de bienestar social a través de estrategias como la redistribución de recursos, servicios públicos, oportunidades de empleo y de capacidades a través de la educación, la salud, nutrición y alimentación.

En este primer capítulo se ha definido teóricamente el concepto de Estado, para dar herramientas conceptuales que ayuden a entender cuál es la importancia del Estado, y así poder tener argumentos que ayuden a identificar las obligaciones con la sociedad, que se desarrollará en el siguiente apartado. Además se mostró una breve explicación de la política pública y los distintos modelos en que se conciben. También se hizo una breve revisión sobre el concepto de la política social, que son creadas para el mejoramiento de las condiciones de vida de aquellas personas que se encuentran en algún tipo de situación vulnerable, atendiéndolas en la distribución de recursos de servicios, de oportunidades de empleo y de capacidades, así como entender cuál es la diferencia teórica, justificar la creación de las políticas, su desarrollo y la aplicación para el caso mexicano. También se analizaron algunos de los conceptos sobre la definición de pobreza que hoy en día se utilizan para la creación de políticas sociales tanto a nivel mundial como en el caso de México.

Hasta aquí se han mencionado cómo es que se concibe el concepto de pobreza a nivel mundial y que es distinto para el caso de México, ya que las carencias y satisfactores son diferentes para el caso mexicano, que en otros países.

A continuación se desarrolla el capítulo dos en el cual se estudian las obligaciones del Estado mexicano y las políticas sociales en México de 1930 a 1988.

CAPÍTULO II. ESTADO MEXICANO Y POLÍTICAS SOCIALES (1930-1988)

En este capítulo se realizará una breve revisión del Estado mexicano, esto con el objetivo de poder señalar cuáles han sido las acciones que se ha llevado a cabo para garantizar el bienestar social de la ciudadanía. Responsabilidad que está establecida en el caso de México en la Constitución Mexicana de 1917, que señala las obligaciones del Estado con la ciudadanía, para garantizar el bienestar social.

El Estado mexicano

El Estado debe ser capaz de poner un orden y hacer valer y cumplir las leyes, entre los individuos, sin embargo puede llegar a abusar de su poder (Crespo: 2006: 7).

Recordemos que el Estado es territorio específico, conformado por fronteras reconocidas por otros países o Estados, gobierno quien administra el poder político, población que habita este mismo territorio y que cada uno que conforma esta sociedad tiene derechos y obligaciones, protegidos por la ley, es decir sustentado por la legalidad y que están escritas en la Constitución, en el caso del sistema político mexicano, cada uno votará por su representante libremente, de él emanarán instituciones que administren el poder político y estas instituciones serán reconocidas con derechos y obligaciones respectivamente, que busque el bienestar social⁹ de la población.

En la Constitución mexicana de 1917, los artículos que garantizan el bienestar social son 3, 4, 26, 27 y 123. El artículo 3 habla sobre la educación gratuita y laica, en el artículo 4 se establece el derecho a la salud, y a la vivienda digna; artículo 26 y 27 propició el reparto agrario y definió el derecho de propiedad; así como el artículo 123 que establece el derecho a un empleo socialmente útil.

El Estado tiene facultades de decisión política de diferentes grados, pero al estar formado por seres humanos con necesidades, deseos y ambiciones personales, éstos tendrán la tentación de utilizar su cargo para promover sus intereses en lugar de proveer y defender los colectivos (Crespo, 2006; 21).

⁹ Entendiendo que el Estado debe de incentivar al ciudadano para garantizar un empleo digno, recursos económicos para satisfacer las necesidades, vivienda, acceso a la educación, alimentación y a la salud, tiempo para el ocio, etc.

La eficacia del Estado en el caso del México, no ha sido del todo satisfactoria, esto podría ser por cambios políticos, el crecimiento del territorio y la población, las crisis económicas y el surgimiento de nuevos problemas y los que no han sido del todo resueltos.

Elí Evangelista (2001) explica que entre 1917 y 1982 el Estado fue concebido como un aparato jurídico administrativo propietario, interventor y rector en la toma de decisiones en aspectos económicos, políticos y sociales, además de promover y fortalecer los derechos sociales universales, así como el bienestar social, en el cual el partido gobernante era el Partido Revolucionario Mexicano y hoy en día el Partido Revolucionario Institucional, y en el cual el sector corporativo se encontraba con el campesino, obrero y popular. Se trató de un Estado social pues tuvo el cuasi-monopolio en el diseño, implementación, administración y evaluación de los lineamientos y acciones sociales conforme a una institucionalidad para concretar la cuestión social, aunque haya dejado espacios marginales como los actores privados y socio-civiles quienes limitadamente participaron.

Continuando con Elí Evangelista (2001) el Estado social posrevolucionario se centró en un único casi-actor ya que definió, generó, administró y ofreció servicios y beneficios de bienestar social a los mexicanos, además de crear pautas en mecanismos de integración y control de las masas populares así como de sus organizaciones, que reproducían la fuerza de trabajo, para la acumulación del capital nacional. En esta parte de la historia política de México el Estado se concentró en crear un ambiente de bienestar social, para todos.

Sin embargo entre 1982 y 2000 el Estado tuvo que modificar su visión económica ya que se requería, este proceso conocido como reforma del Estado o modernización del Estado, generó transformaciones estructurales en aspectos económicos, sociales, políticos e ideológicos.

Elí Evangelista (2001) explica que en esta etapa se identifican dos momentos en el primero casi fueron mínimas las transformaciones, pues fueron integrándose paulatinamente y en el segundo momento, las reformas políticas del Estado y que concluyeron en el 2000 con la transición política, en la formulación y acciones sociales, para la satisfacción de necesidades y problemáticas sociales, a través del Estado y el sector privado, provocando que la intervención del Estado sea mínimo, en aspectos como el subsidio, así como ser coprotagonista en aspectos económicos, sociales, iniciativas privadas

consistentes y hegemónicas, identificando el logro del bienestar individual, como responsabilidad individual y familiar, pasando el Estado como mínimo garante de los derechos sociales en sectores que no pueden satisfacerlos por sí mismos, y de manera prioritaria se satisface a la población elegida como el caso de los pobres.

El Estado tiende a diseñar diferentes estrategias para cumplir sus compromisos con la ciudadanía, y con ello, la aplicación de políticas de ajuste que han sido adoptadas según el escenario existente y los modelos económicos que han intentado cumplir con su función.

El caso del “Modelo económico neoliberal”, ha traído la desregulación¹⁰ del trabajo, así como el grave problema de la disminución del tamaño y función del aparato central o mejor dicho del adelgazamiento del Estado, además de la privatización de ciertos servicios como el caso de la educación, salud, la vivienda, luz, teléfono, vías de comunicación, y además de agudizar el crecimiento de la pobreza rural y urbana.

Eli Evangelista Martínez (2001) menciona que en el caso del Estado mexicano la formulación de las política sociales para abatir problemas como la salud, la pobreza, la tenencia de la tierra para reconocer legalmente a los propietarios, entre otros, se implementaron en determinados momentos históricos entre el periodo 1910-1917, sin embargo a partir de 1982 el Estado se encontró en un momento de cambio y etapas en la toma de decisiones con respecto al bienestar social.

En México, cada cambio de gobierno, ha significado un cambio en los programas que tratan de abatir los problemas sociales. Cada seis años el nuevo gobierno trae consigo nuevas estrategias y enfoques de los problemas, haciendo a un lado el compromiso de garantizar el bienestar social. Esto es refrendado por distintos autores que afirman que:

Analizando el desarrollo de la política social mexicana durante los últimos 30 años, en el contexto del modelo económico adoptado por las diferentes administraciones, se observa que la estrategia económica ha generado mayor desigualdad entre grupos sociales, regiones geográficas y sectores productivos (Ceja, 2004; 1).

A lo anterior hay que agregar el factor de las luchas entre distintos actores, Merino, et al., afirman que “*en la mayoría de los organismos políticos, las burocracias compiten*

¹⁰ Entendiendo como desregulación cuando el Estado mexicano no interviene en los distintos ordenamientos y normatividades que integran el marco regulatorio de la actividad económica: la reducción administrativa de trámites para el establecimiento y operación de empresas, en cuanto a la revisión y adecuación del marco normativo vigente.

por el poder como grupos de interés político, aunque se trata de grupos especialmente obligados a hablar por el interés público” (Merino, et al., 1999; 433).

Merino, et al., (1999) menciona que los grupos de interés político se ven obligados a hablar del interés público, pero es más apetecible para ellos llegar al poder y de ahí buscar los medios para poder mantenerse en él.

Otro de los factores a considerar es la economía del país, ya que si hay estabilidad económica, se genera empleo y las familias se encuentran en posibilidad de satisfacer alguno de estas necesidades como alimento, vestido, educación propia y de sus hijos, salud y vivienda digna y podrían disminuirse los problemas sociales que han surgido como la pobreza en sus diferentes dimensiones y la desigualdad social y económica.

El Estado es quien decide la creación de la política económica, que podría mejorar las condiciones de la población. Luis Rubio (2001) explica que ésta debe de elevar los ingresos y los niveles de vida de la población y si no es así, no cumple su cometido ya que, en síntesis es la estrategia de desarrollo económico, además de tener en cuenta que, ninguna estrategia de política económica puede ser exitosa si no se le da tiempo al tiempo.

En el caso de la económica actual del país, ayuda a tener escenarios realistas, pues es un factor determinante para tener o no equidad y garantizar el mejoramiento social. Ceja, Mena (2004) menciona que el ritmo y la calidad del desarrollo económico condicionan las posibilidades e impacto de la política social, mientras la inversión en desarrollo humano¹¹ e infraestructura social, así como un ambiente de equidad, crean las condiciones favorables para el desarrollo económico y la estabilidad política y social.

En el Estado de bienestar, el concepto de desarrollo social no se atendía, y esto influyó en la realización del concepto de desarrollo humano y con el desarrollo del modelo económico “neoliberal” estableció bases para dar herramientas que ayudaran a generar el bienestar individual. Ceja menciona que *“en la Cumbre de Copenhague celebrada en 1995, se afirmó que el mercado por sí solo no sería la fórmula para erradicar la pobreza ni*

¹¹ Silvia Solís San Vicente menciona que el modelo de bienestar social para 1990 era insostenible y el concepto de desarrollo social como responsabilidad de la política social no se respondía, esto influyó en que se realizaran debates a nivel internacional sobre cómo convertir el crecimiento económico que de mejoras a las condiciones de vida de la población, surgiendo el concepto de desarrollo humano que concibe el desarrollo centrado en la gente, comprendiendo una gran variedad de opciones en las esferas económicas, sociales y políticas, tener una vida larga, saludable y disfrutar un nivel de vida decoroso (Solís, 2001).

lograría la equidad, la sustentabilidad y la seguridad humana necesarias para alcanzar el desarrollo” (Ceja, 2004; 4).

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos (UNESCO, 2001) se planteó:

- La función del Estado debía ser la de alentar la participación de la sociedad mediante la descentralización de recursos, programas y acciones.
- Alentar la democracia conlleva a una ciudadanía social, por medio del fomento a todas las posibilidades de gestión social.
- La equidad debía promover la igualdad de oportunidades entre las personas, sin distinción de género, raza o condición social.
- La potenciación de las capacidades de las personas, mediante el acceso a la enseñanza, salud y formación conduce a un mejoramiento de sus condiciones de vida, en tanto que amplía sus posibilidades de participación.
- Se requiere de un Estado *“que persiga como meta el desarrollo humano, que fortalezca y profundice la democracia y que sea capaz de formar equipo con la iniciativa privada y social civil”* (Ceja, 2004; 5).

El Estado mexicano es quién garantiza el acceso a los derechos individuales con base en leyes. Ellos se encuentran establecidos en la Constitución Mexicana de 1917. Por lo tanto la responsabilidad del Estado es mantener y garantizar el bienestar social de la sociedad aun cuando se tengan diferentes visiones o formas de interpretar los problemas de la sociedad, pues uno de los principales objetivos del Estado es garantizar el bienestar social y esto solo se cumplirá con las decisiones correctas que se tomen en las políticas económicas, públicas y sociales que ayudan a resarcir los males sociales que aquejan a la población.

La expansión del Estado Mexicano, fue necesario, ya que procesos internacionales como nacionales en el caso de la economía-pasó de ser agrícola a la industrialización y urbanización-se empezaron a gestar en los años cuarenta, trayendo consigo nuevas formas de formular la política social del Estado, que tuvo como principal característica el ensanchamiento del Estado.

El Estado mexicano comenzó su “modernización” económica, en el proceso de la globalización, y conocida posteriormente como reformas neoliberales, durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, para profundizarla con su sucesor Carlos Salinas de Gortari.

El Estado mexicano coloca como objetivo central la reducción de la pobreza mediante políticas sociales. La cumbre de Copenhague celebrada en 1995 puso el tema de la pobreza en la agenda de los gobiernos de países en condiciones de pobreza y sugirió a los organismos internacionales realizar mejoras importantes en cuestiones sociales, enfocados a atender los rubros de educación, salud, vivienda y alimentación, aspectos que son considerados como indispensables para el desarrollo del capital humano y que es importante mencionar que el Estado con las reformas neoliberales, ya no garantiza el bienestar social, sino da herramientas para el bienestar individual.

En administraciones pasadas donde se hablaba de Estado benefactor y recientes como el liberalismo, ha generado que en México la persistencia en crear políticas públicas para erradicar o abatir la pobreza no den los resultados deseados, aunque sean hecho esfuerzo, por más de veinticuatro años estos no son suficientes, recordemos lo que dice Coneval o el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

A pesar de los esfuerzos que se han hecho desde el gobierno de Salinas de Gortari, y que tenían como objetivo el abatimiento de la pobreza, aun se sigue teniendo este problema y aumenta de manera considerable. La insistencia en crear políticas públicas, señala que éstas no han dado resultados satisfactorios.

Posiblemente uno de los obstáculos más difíciles de enfrentar es la instrumentación en las políticas sociales, pues las estrategias deben ser concretas y el desarrollo económico del Estado no ha ayudado a tener mejores condiciones. De hecho, la estrategia de desarrollo, en los grupos de interés y la política social se entrelazan, se alimentan unos de otros para seguir manteniéndose en el poder y olvidándose del bienestar social y utilizando estas políticas sociales en beneficios propios.

La magnitud en demanda social hacia los servicios básicos y los planes que implementaba el Estado, así como los compromisos asumidos por las élites o partidos gobernantes, tendieron a que sus alcances fueran limitados, por lo cual existe aún un amplio

rezago social, ya que buena parte de los sectores populares, y en particular los no asalariados, tuvieron que cambiar sus condiciones y hoy en día posiblemente viven en la precariedad y trayendo consigo que la pobreza se intensifique, tanto en el medio rural como en el urbano. A pesar de que el Estado mexicano, ha dirigido su atención a los sectores de la población de escasos recursos de las áreas rurales y urbanas, a través de diversos programas sociales.

En el Artículo 123 de la Constitución Política y en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, se definió el indicador de carencia de acceso a la seguridad social, con los siguientes criterios:

a) en el caso de la población económicamente activa, asalariada, se considera que no tiene carencia en esta dimensión si disfruta, derivado de su trabajo, de las prestaciones establecidas en el artículo 2 de la Ley del Seguro Social (o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del Artículo 123); b) dado el carácter voluntario de la inscripción al sistema por parte de ciertas categorías ocupacionales, en el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y cuando, además, dispone de Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) o Administradora de Fondo para el Retiro (Afore); c) para la población en general, se considera que tiene acceso cuando goza de alguna jubilación o pensión o es familiar de una persona con acceso a la seguridad social; d) en el caso de la población en edad de jubilación (65 años o más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiaria de algún programa social de pensiones para adultos mayores, y finalmente, e) la población que no cumple con alguno de los criterios mencionados anteriormente, se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social (Coneval, 2008: 62).¹²

A diferencia de los indicadores presentados anteriormente, en la Constitución mexicana no se establece un artículo en el que se garantice el derecho a la alimentación para toda la población; sin embargo, sí es un derecho garantizado para los niños y las niñas (Coneval; 2008,72).

¹²Ver más en http://www.Coneval.gob.mx/cmsConeval/rw/resource/Coneval/med_pobreza/Informe_pobreza_multidimensional/Informe_de_Pobreza_Multidimensional_en_Mexico_2008_.pdf?view=true

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) incorpora este derecho como uno de los relativos al desarrollo social. Además,

México ha ratificado tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que se incluye el derecho a la alimentación como un componente esencial para que las personas y sus familias puedan alcanzar una adecuada calidad de vida (Coneval; 2008: 72-73).

Sí el Estado tiene que dar solución a problemas que brotan de la sociedad, utilizan la política pública, que identifica el problema y lo considera prioritario ya que afecta a gran parte de la población, entonces cumple con su función primordial, que es la de atender los problemas del país, pero no garantizar una vida digna¹³ para todos.

El Estado mexicano ha ido transformándose y con ello su papel ha cambiado paso de ser un Estado benefactor que establece condiciones de protección en sectores populares y obreros, así como árbitro y juez, a paso a ser un gestor y administrados de los problemas sociales.

Política social como responsabilidad del Estado

Las obligaciones del Estado Mexicano para velar por los derechos humanos y garantizar el bienestar social de los mexicanos están establecidas en la Constitución Mexicana de 1917, que garantiza plena seguridad jurídica, así como la promoción y protección de los derechos humanos, la educación, salud y vivienda. En el Artículo 1o.- de la Constitución mexicana se menciona:

En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece” (<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed>).

La Constitución mexicana garantiza los derechos y obligaciones de cada individuo que habite en territorio mexicano con respecto a salud, educación y trabajo, además que en

¹³ Entendiendo vida digna, cuando se tiene el acceso a la educación, salud, nutrición, empleo digno, vivienda, a servicios como agua potable, drenaje, luz, transporte, redes de información, participación en actividades políticas.

ella se establecerán y no podrán suspenderse por ninguna autoridad o restringirse por el Estado. Precisamente, en el artículo 1:

[...] queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (Reformado mediante decreto, publicado en el diario oficial de la federación el 04 de diciembre del 2006)” (<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed>).

En la Constitución mexicana se enuncian las obligaciones del Estado, así como las del ciudadano en sectores como salud, educación, vivienda y trabajo, para establecer bases en el desarrollo de sus capacidades y habilidades del ciudadano, así como la competitividad en el mercado laboral.

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

Uno de los elementos a través de los cuales se organizan estas funciones es el Plan Nacional de Desarrollo, en el que cada presidente decide estrategias para el mejoramiento del país tanto económica como socialmente. El plan responde a la necesidad de poder diseñar estrategias para solucionar los problemas que se van creando con el paso de los años en el país, como es el caso del crecimiento de la población en condiciones de pobreza, y la gran desigualdad social y económica.

Issac García (2006), menciona que una política social real no debe depender únicamente de las leyes ni del poder legislativo, sino de un proyecto de nación como el caso del Plan Nacional de Desarrollo que se propone cada vez que hay un nuevo presidente electo, en la que no se agota, pero si es temporal ya que dura seis años, y no puede crear tensión social ni mucho menos una ruptura de orden social, además llega a convertirse en renovador e impulsador en la voluntad de particulares.

Sin embargo la profunda desigualdad y el rezago en el combate a la pobreza, parece ir en sentido inverso de los objetivos que se plantean en cada uno de los Plan Nacional de Desarrollo, ya que al no poder cumplir con sus objetivos “*los ciudadanos se muestran por*

lo general sumamente desinteresados y desinformados sobre el acontecer político cotidiano” (Crespo, 2006; 49).

Otro de los elementos que regula la organización del gobierno, es la Ley de Planeación en conjunto con los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, establecen que para las dependencias y entidades administrativas públicas federales son obligatorias la elaboración y la aplicación del plan y programas definidos en esta ley, en ésta se establecen políticas sociales que pueden corregir las malas decisiones políticas, las cuales pueden llegar a favorecer la concentración del ingreso en bienes privados y públicos.

En el artículo 25 de la Constitución mexicana, se menciona que le corresponde al Estado garantizar que este sea integral y sustentable, fortaleciendo la soberanía de la nación y su régimen democrático y fomentar el crecimiento económico, el empleo, para una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permitiendo el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la constitución.

Además en el artículo 26 se afirma que: El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que deba imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento económico para la independencia, la democratización política, social y cultural de la nación.

El artículo 27 establece que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional. Fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

Además el artículo 28, menciona que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

Por lo que las obligaciones del Estado frente a la sociedad se encuentran en la Constitución Mexicana, y en ella se expresa una vida digna, pues debe de crear condiciones como empleo para todos los mexicanos, a través de una planeación creciente en la economía.

El Estado debe de generar condiciones que disminuyan problemas como el caso de la pobreza o los problemas que emanan de las crisis económicas externas e internas que afectan a toda la población y que es inevitable. Para esto debe buscar la pluralidad e igualdad de oportunidades entre sus ciudadanos para asegurar y conservar los derechos humanos, el bienestar social y la justicia social, a través de una economía estable.

En México se ve muy lejana la idea una economía estable, ya que las crisis económicas de los años de 1982, 1994 y 2008, generaron que el problema de la pobreza se intente resolver a través de políticas sociales.

Ceja (2004) menciona que en el caso del problema de la pobreza en México se empezó a trabajar en el gobierno de Luis Echeverría (1976-1982) quien afirmó que la economía del país no dependía en mejorar o terminar con el problema de la pobreza. Se reconoció que el problema para atacar la pobreza, no solo depende de la economía del país, sino de otros factores, ya que esta misma economía serviría para el propio diseño de las políticas sociales de combate a la pobreza.

Durante el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994), el problema de la pobreza se atrae como trabajo central a la agenda de gobierno. El Programa Pronasol, fue el primero en estar examinando la erradicar la pobreza, sin embargo, esta se ha ido incrementado a consecuencia de las crisis económicas, por lo que el Estado ha ideado programas sociales, que se espera que contribuyan a reducir la pobreza, además de otros programas sociales y la creación del Coneval en el 2004 para empezar a medir la pobreza en sus diferentes niveles además de los programas sociales.

Y para ello es esencial tener una idea clara de lo que se entiende por el concepto de pobreza para el caso de México. Por un lado el concepto puede basarse exclusivamente en los ingresos o los gastos y por otro lado en las necesidades básicas como el acceso a la educación básica, la atención en la salud y el saneamiento, la vivienda mínima y el empleo. Es decir que aquella persona que no tenga dinero y no satisface sus necesidades básicas se le puede considerar pobre.

Entendiendo pobreza: *“una persona es considerada pobre cuando se encuentra imposibilitada para obtener de manera permanente una dieta adecuada que le permita un*

bienestar satisfactorio en términos de salud física (nutrición) y dignidad humana” (Guevara, en Serrano, 1998; 220).

La pobreza moderada es cuando están imposibilitados para conseguir lo que, dado el estado de desarrollo de su nación, son consideradas necesidades básicas, fundamentalmente diferentes en cuanto a su salud y su estado nutricional les permite participar de manera activa en el mercado laboral, tomar ventaja de las oportunidades educacionales, tener movilidad y asumir más riesgos (Levi: 1990 en Serrano, 1998; 221-222).

Julio Boltvinik (2002) explica que los censos nacionales han arrojado resultados que no son satisfactorios y mucho menos alentadores ya que en el caso del censo del 2000, en el medio rural, las localidades menores a 2 mil 500 habitantes son pobres es decir, un 98.1 por ciento y en áreas urbanas se encuentra un 83 por ciento.

Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos (1999) mencionan que el concepto de pobreza lleva la impronta e inevitable comparación entre una situación observada y una condición normativa. Mientras que esta norma es implícita en el lenguaje cotidiano, debe ser explícita en el científico, llevando a una discusión sobre el concepto de pobreza, ya que cualquier necesidad humana fundamental que no es adecuadamente satisfecha revela una pobreza humana. Se puede hablar, entonces, de pobreza de subsistencia, pobreza de protección, etcétera.

Como se observa, el concepto de pobreza ha ido transformándose y evolucionando con el paso de los años, así es necesario reconocer que:

[...] la nueva visión de la pobreza se incorporaban otros elementos para su definición, tales como la falta de oportunidades, de poder, el aislamiento y la ausencia de participación en los asuntos públicos; lo que se sumó a la carencia de ingresos y a la falta de acceso a los servicios básicos indispensables (Ceja: 2004: 4-5).

Reconocer que el crecimiento económico por sí mismo no garantiza una mayor redistribución del ingreso y que éste, a su vez, no es sinónimo de reducción de la pobreza. [por lo que es mejor] Desarrollar diversos métodos de medición de la pobreza, dado que la identificación de los grupos en esas condiciones depende del éxito de los programas para su erradicación. Reconocer que la pobreza en países en desarrollo es un problema predominantemente rural, tanto en cantidad como con detenimiento, por lo que hay que reconocer las diferencias entre el campo y la ciudad (Ceja; 2004:9).

En el caso de la desigualdad en México menciona Silvia Solís (2001) que los gobiernos de los estados deben centrar sus políticas sociales en la reducción de los niveles de desigualdad entre las personas, las regiones y los grupos sociales, independientemente del nivel de crecimiento económico que ha sido fomentado por otras potencialidades humanas y no sólo los bienes materiales.

Entonces la concepción de la pobreza lleva inevitablemente a la desigualdad económica, social y laboral que provoca inevitablemente problemas sociales que el Estado debe de atacar con políticas sociales, que ayuden a aminorar los problemas. A demás que es su obligación ya que ésta establecido en la Constitución Mexicana y que por ningún motivo puede ser ignorada.

Por lo que las obligaciones del Estado mexicano, no se han cumplido del todo pues la persistencia en crear políticas públicas, que terminen con el problema en el caso de la pobreza no han funcionado y sobretodo en generar condiciones para que todos tengan una vida digna es imposible que sea llevada a cabo.

En el siguiente inciso se aborda el tema de las políticas públicas que se han implementado durante 1930 hasta 1988, con el objetivo de identificar cómo ha sido su evolución y cambio ideológico.

Política pública y social mexicana durante 1930- 1988

Como se mencionó en el capítulo 1, una política pública es la decisión gubernamental que es plasmada en la resolución de un problema en la comunidad y ésta se lleva a cabo a través de políticas sociales que son implementadas a través de programas focalizados.

En la Constitución Mexicana de 1917, se establece en el Art. 26 que el Estado organizará un sistema de planeación democrática que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía.

Durante los años de industrialización en México se realizaron importantes acciones con respecto a la salud pública, con campañas sanitarias, de vacunación y de educación higiénica, llevadas a cabo por el Departamento de Salubridad, esto en 1917.

En 1934 con el primer Plan sexenal por parte del presidente Lázaro Cárdenas, estas campañas se extendieron a nivel nacional y se comenzó a dar de manera metodológica los servicios de salud, para que se pusiera en marcha se creó la Secretaría de Asistencia Pública en 1938.

En los años treinta se habla de movilizaciones sociales, admitidas por el Estado y que buscaban el bienestar y la reivindicación colectiva, ya que la atención de los problemas se vinculó con la desigualdad y la inequidad, además de la integración de organizaciones sindicales que defendían el empleo y los salarios, propiciando cambios en las relaciones del Estado y las empresas.

En el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), empezó a utilizarse la palabra marginados existiendo un fuerte interés por la asistencia social, sobre todo en las grandes ciudades, ocasionando la atracción de emigrantes.

Para 1943, la fusión de la dependencia de salud dio como resultado la Secretaria de Salubridad y Asistencia, durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, además de la creación en 1943 del Instituto Mexicano del Seguro Social y más adelante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959, que tiene el objetivo de atender a los empleados del gobierno federal.

Hacia 1940 y 1950 la inversión pública con respecto a la infraestructura y el desarrollo industrial fue prioritario, ya que la ampliación en las áreas del campo, la agricultura, la construcción de presas y diques, la electricidad en amplias zonas del territorio, la construcción de carreteras, así como de comunicación, se fomentó para generar empleos e ingresos a la población, además de la ampliación en la cobertura de salud y educación.

A partir de esta administración y hasta la administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), la política social mantuvo un tinte ocupacional, aunque en aquellos años se adaptaría a la nueva estrategia económica: la industrialización a través de la sustitución de importaciones.

Entre 1940 y 1970 el Estado se abocó a participar en el abatimiento de los rezagos económicos y sociales, además de la disminución de movilizaciones sociales y las reformas

estructurales, que induciendo el proceso de industrialización y el crecimiento económico.

Las medidas de:

[...] política social para elevar el nivel de vida de la población eran de carácter general, para la población rural por medio de la reforma agraria y la fijación de precios de garantía para los productos básicos, y para la población urbana el respeto a los derechos laborales, el mantenimiento de los salarios mínimos y la seguridad social (Ceja, 2004; 7).

Con la intensa actividad gubernamental que se empezó a desplegar entre 1950 a 1970, y se siguió alentando el desarrollo económico mediante la industrialización por sustitución de importaciones que fue promovida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), creada en 1947, encargada de hacer recomendaciones que coincidieran con el discurso y los objetivos nacionalistas.

Sin embargo este modelo económico no pudo resistir ya que los países que se encontraban en la reconstrucción por la segunda guerra, fomentó que se produjera el agotamiento del modelo de crecimiento económico, induciendo fuertes desequilibrios económicos y financieros que empezaron a mostrarse en la década de 1960.

En plano de política social, a partir de 1970, se inició una programa de planificación familiar con tendencia a la aumento del crecimiento demográfico, esto a pesar del control de natalidad. Además de la construcción del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural Integral (Pider) en 1973, con el fin de integrar todos los programas destinados al medio rural, dotación de recursos, obras y servicios, generación de empleos, todo esto para facilitar el accesos a la educación salud y bienestar general, desde los tres niveles de gobierno, además que los recursos del Pider provenían de organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Para 1976 se crearon dos programas el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados que es un antecedente de las políticas de combate a la pobreza, que por medio de la Coordinación General del Programa se realizó un amplio diagnóstico de la situación de los grupos y áreas marginadas del país, mostrando el grado de marginación para especificar las acciones dentro del programa en salud, abasto alimentario, mejoras a la vivienda rural, la ampliación a las redes de agua potable, electrificación, construcción de

caminos, la organización de campesinos para el apoyo durante 1976 a 1982 y el Sistema Alimentario Mexicano.

De los años treinta hasta los setenta el Estado empezó la expansión en servicios básicos como salud, educación, ampliación de infraestructura, empleo, creación de instituciones y ejecución de programas orientado a atender a los grupos más vulnerables en zonas rurales.

En la década de 1980, el proceso de crisis y el ajuste estructural que vivió México implicó que se cambiara el modelo económico basado en la apertura económica y comercial así como la desregularización financiera, fallo, provocó cambios desde el diseño y ejecución de políticas sociales, así como la sustitución de privilegios a estratos medios y altos urbanos, por políticas y programas selectivos y focalizados a segmentos de población con mayores carencias y rezagos.

En el Estado benefactor se buscó atender las necesidades de la población más vulnerable; entre los años setenta la creación de políticas para la atención a zonas o grupos de población que se encontrarán en situación de pobreza se llevó a cabo a través de programas públicos como se muestra en el cuadro 1, no se pretendía atacar el problema de la pobreza, solamente mejorar las condiciones en el medio rural y dar bases para atender la marginación de los grupos en pobreza.

Cuadro 2. Programas públicos en México: 1934-1988

Año	Programas públicos
1934	Campañas sanitaria, de salud, educación e higiene, redes de agua potable, drenaje y alcantarillado
1938	Campañas sanitarias, agua, carreteras e infraestructura.
1939	Campañas de alfabetización y sanitarias.
1940	La Secretaria de Educación Pública, crea la Dirección General de Educación Extra escolar y Estética (campaña de nacional de a alfabetización y la cultura)
1941-950	Inversión pública en infraestructura y fomento a la industria
1983-1988	Programas de Desarrollo Regional

Fuente: Elaboración propia con datos de la página de presidencia

El Estado benefactor funcionó durante décadas, sin embargo las crisis económicas en México durante el periodo llamado Estado Benefactor (1948-1952) y de ahí hasta 1976, no pudieron sostener los niveles de endeudamiento e inflación y a las grandes burocracias estatales, teniendo así una crisis económica que profundizará los problemas de pobreza y marginación en país.

En 1982-1983 el proceso de ajuste iniciado, el gasto público y social, tuvieron cortes reales, ya que la política social fue sometida a criterios de eficiencia en la asignación de recursos económicos, además de la falta de presupuesto para enfrentar la demanda de bienes y servicios públicos aumento las desigualdades sociales y la pobreza (CESyOP; 2006).

A mediados de los ochenta, una forma de contrarrestar los efectos más negativos de las crisis económicas fue a través de la aplicación de las políticas de ajuste, que se han apoyado en las políticas sociales que están focalizadas a atender a los sectores más pobres de la población, es decir, los efectos que ha generado la adopción de los modelos económicos neoliberales, tales como la desregulación del trabajo, la disminución en el tamaño y funciones del aparato central, los procesos de privatización de los servicios públicos, el crecimiento de la pobreza rural y urbana.

De acuerdo con Gloria Delgado (2003) en México la crisis económica de 1982 puso en evidencia en el gobierno de Miguel de la Madrid:

Déficit fiscales persistentemente altos y un gran número de empresas comerciales del sector público deficitarias.

Inflación galopante, cercana a una tasa anual de 100% a fines de 1982.

Déficit crónicos en el comercio de bienes y servicios no factoriales y un sector exportador fuertemente dependiente del petróleo.

Transferencia de recursos hacia el exterior para el servicio de una deuda externa importante, bajo condiciones de tasas de interés reales, históricamente elevadas en los mercados internacionales.

Una estructura de precios interna muy distorsionada por la intervención directa y los controles del gobierno.

Una muy fuerte industria de productividad y calidad bajas que abastecía a un mercado doméstico en extremos protegidos, con escasos incentivos para exportar.

Un sector privado hostil al gobierno e inseguro de su capacidad para manejar la economía (Estudios económicos de la OCDE 1991/1992, citado en Delgado, 2003; 155-156).

Por lo que en el comienzo del gobierno de Miguel de la Madrid, se intentó recuperar la economía. En diciembre de 1982, el ejecutivo federal anuncia el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que consistía en un plan de austeridad cuyas medidas más importantes fueron:

[...] reducción en el gasto público, restricción del crédito, aumento de la recaudación de impuestos, restricción a las importaciones, incrementos progresivos de los precios de los productos y servicios del Estado, devaluaciones de la moneda y renegociaciones de la deuda externa con el propósito de modificar los plazos y obtener nuevos créditos (Delgado, 2003; 156).

Gloria Delgado afirma (2003) que a partir del segundo semestre de 1985, la economía mexicana volvió a entrar en crisis, generando pánico financiero, y acelerando la devaluación del peso, así como la fuga de capital y por consiguiente la disminución de las reservas de divisas, y para solucionar esta crisis el gobierno implantó medidas para estabilizar la economía esto consistía en políticas fiscales y monetarias restrictivas, con las que se devaluó el tipo de cambio, la aceleración de la liberalización comercial y la reducción sustancial de los requerimientos de permisos previos de importación, tendencia que provocó en la adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

A pesar de las estrategias para poder estabilizar el peso mexicano el gobierno no pudo cumplir y en diciembre de 1987 expone Gloria Delgado (2003) que se convocó a tres sectores sociales productivos –trabajadores industriales, productores agrícolas y miembros del sector empresarial-para la firma de un acuerdo al que se llamó Pacto de Solidaridad Económica (PSE) consistente en:

Reducir el gasto público, a fin de lograr un superávit fiscal, para lo cual se haría selectiva del presupuesto.

La aplicación de una política de ingresos que implicó ajustes al sistema tributario y a los precios y tarifas de servicios del sector público.

La realización de una reforma estructural que, además de acelerar la liberalización comercial, avanzara en la desincorporación de empresas estatales.

El deslizamiento del tipo de cambio monetario que evolucionaría con flexibilidad según se presentarán las circunstancias.

El incremento a los salarios mínimos y contractuales en 15% a partir de la firma del PSE, y 20% más a partir del 1 de enero de 1988 y hasta marzo siguiente, cuando habría un aumento en los salarios de 3%, para luego quedar fijos, en tanto que el sector privado se comprometía a no elevar los precios (Delgado, 2003,158-159).

A mediados de los años ochenta, una forma de contrarrestar los efectos más negativos de la aplicación de la política pública, y la crisis económica de 1982, se aplicaron políticas sociales focalizadas, destinadas a atender a los sectores más pobres de la población.

La “política social”, para el gobierno de México ha ayudado a que el Estado enfrente los problemas sociales, como la pobreza en mediano y largo plazo, donde se utilizan un conjunto de normas, disposiciones, criterios y lineamientos convenientes para la preservación y la elevación del bienestar social, a pesar de las transformaciones que ha traído la globalización.¹⁴

Hirsch (1996) menciona que la implantación de este nuevo modelo de acumulación se vinculaba con la forma de regulación política y social, caracterizándose por la dirección económica, la expansión de la política estatal de crecimiento, ingreso y ocupación, reconociendo sindicatos y la institucionalización política de compromisos de clases en el marco de estructuras corporativas, así como la expansión paulatina del Estado de bienestar apoyando de forma determinada el modelo fordista en el consumo masivo.

¹⁴Joachim Hirsch menciona que la globalización se refiere en esencia a un proceso económico visto en el desarrollo del capitalismo (entendiendo desarrollo como una sucesión de crisis estructurales), como ejemplo en los años treinta, la Revolución de Octubre en Rusia y la solución a esta crisis fue la implantación del modo de acumulación y regulación denominado *fordismo*, creando condiciones para el mejoramiento estructural de la rentabilidad del capital en escala mundial. Sin embargo tuvo premisas como la producción en masa con fuerte expansión del trabajo asalariado a expensas de la producción tradicional agrícola y artesanal, se impuso el consumo masivo, la ampliación del mercado interno, provocando una extensa y profunda capitalización de la sociedad que desplazo la producción casera, las relaciones sociales cambiaron considerablemente, viendo a las personas como maquinas. (Hirsch, 1996).

Hirsch (1996) afirma que el modelo fordista trajo la implantación de nuevas tecnologías de producción, la integración de la clase trabajadora, así como las organizaciones de trabajo, el nuevo modelo de regulación política, sirvieron por un tiempo “para progresos bastante importantes en la producción, con altas tasas de ganancias y un crecimiento económico relativamente constante” (Hirsch; 1996, 87). Esta estructura se centró en la expansión de los mercados internos sobre la amplia intervención estatal y con compromisos institucionalizados, dando condiciones para todo el mundo, ganando importancia en la regulación de los sistemas monetarios nacionales, convirtiendo políticamente al dólar en dinero regulador a nivel mundial, manteniéndose hasta los años setenta donde se origina otra crisis económica mundial, el motivo puede ser por la estancación del procesos de acumulación y el crecimiento. La forma de regulación del Estado de bienestar se orientó a un conflicto de intereses por las ganancias del capital, la compatibilidad de la ganancia del capital y el bienestar colectivo llegó a su fin.

Hirsch (1996) explica que la crisis del régimen fordista internacional mostro una mayor internacionalización en la producción y la influencia en los consorcios multinacionales concluyendo que la globalización:

No es un procesos económico sencillo, ni tampoco señala una “lógica “inevitable del capital, sino que es una vasta estrategia política. Esa estrategia se impuso esencialmente por el capital internacionalizado, en coordinación con los gobiernos neoliberales que a consecuencia de la crisis, llegaron al poder. La política económica de liberalización y desregulación tiene como meta crear las condiciones políticas institucionales adecuadas para una transformación en la correlación de fuerzas de la clase, tanto nacional como internacional (Hirsch, 1996, 89-90).

El neoliberalismo es la nueva forma de Estado, trae cambios estructurales y la función del Estado que genera la incapacidad de regulación social así como la política tradicional de bienestar. Desde los años setenta se otorga la legitimación ideológica de la estrategia de capital para la superación de las crisis económicas.

Held (1997) afirma que los procesos de interconexión económica, política, legal, militar y cultural se transforman y reducen las facultades “regulatorias” del Estado moderno en ciertas esferas creando cadenas de decisiones y resultados políticos nacionales, que trae consigo la reformulación de la potestad del Estado-nación, para hacer más coherentes y

sensibles en los asuntos públicos, para integrar procesos democráticos, es decir repensar el significado y el lugar de la política democrática en procesos locales, regionales y globales superpuestos.

Las crisis económicas han traído graves consecuencia a nivel mundial y en el caso de México uno de los grandes problemas es la pobreza que desencadena la desigualdad, la exclusión, la falta de oportunidades para la comunidad, así como una marginación a sus derechos que el Estado no ha podido cumplir por el modelo neoliberal que ha transformado el papel del Estado.

Podemos observar que las políticas sociales no son para todos, no reflejan una normatividad que se oriente a la atención de todos los individuos y sobre todo a los que están en la peor situación social, a los trabajadores del campo y la ciudad.

Los programas sociales son una intervención estatal, para quienes no cuentan con servicios básicos como el caso de salud, educación, vivienda, empleo, entre otros, para atender los males de los ciudadanos quienes se encuentran imposibilitados o limitados a satisfacer las necesidades en cuanto a salud física, nutrición, que permitan que se encuentren en el mercado laboral de manera activa, así como en la participación política del país

La prioridad del gobierno del entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari se centró en la política social, para el combate a la pobreza. En 1989 el Programa Nacional de Solidaridad y posteriormente, en el sexenio siguiente continúa esta tendencia con el Programa Educación, Salud, Alimentación y en los últimos 10 años el Programa Oportunidades. Todos éstos se han focalizado y orientado al abatimiento de la pobreza y pobreza extrema. Analizamos cada uno de ellos en el siguiente capítulo.

Desde hace unos años y desde diferentes perspectivas, se otorga a los gobiernos locales (municipales) un rol protagónico en los objetivos de mejorar la calidad de vida de la población, en particular, en la implementación de las políticas sociales.

Entonces con estos antecedentes la política social se identifica como paquete alternativo para dar bienestar social a los sectores con grandes desigualdades, buscando compensar el rezago social y las crisis económicas con recursos fiscales, insuficientes para atender las demandas de manera nacional. Además hay que tener en cuenta que los ciclos

económicos, ciclos comerciales o fluctuaciones cíclicas son un continuo de hechos económicos que se repiten regularmente.

Los ciclos económicos pueden darse tanto por causas externas (cambios climáticos, guerras, grandes invenciones, etcétera) como por causas internas y pueden ser también fruto o consecuencia lógica de la dinámica interna del propio sistema de economía de mercado. Para Schumpeter (1911) fue el empresario innovador, el empresario que asumió el riesgo de explotar comercialmente una invención, quien rompe una situación de equilibrio anterior para luego volver, después de un período de ajuste a las nuevas condiciones más o menos largo, a una nueva situación de equilibrio económico, en la que permanecerá el sistema económico hasta que se produzca una nueva oleada de innovaciones. Para Keynes (1936) son las fluctuaciones de la demanda realmente ejercida en los mercados (la demanda efectiva) lo que determina las fluctuaciones del nivel de producción y empleo.

Haberler (1937) puso el acento en las expectativas como factor explicativo de los ciclos económicos. Kaldor, Hicks y Samuelson explican los ciclos económicos a partir del modelo keynesiano, si bien modificando ciertos supuestos del mismo. Samuelson demostró cómo la interacción del multiplicador y el acelerador origina cambios en los valores de equilibrio de la renta nacional, cuya trayectoria temporal, según los valores que tomen estos dos coeficientes, puede ser convergente, divergente o de tipo cíclico (Diccionario de economía; 2006-2009: s/p).

Por lo que se afirma que existe una gran diversidad de ciclos económicos, estos dependerán según su duración, ya que los ciclos pueden ser a corto, a medio y a largo plazo.

Según Kondratief, la economía capitalista se comporta siguiendo ondas largas de prosperidad y depresión, cuya duración es de unos cincuenta años aproximadamente. J. Kitchin (1861-1932), experto en estadísticas de metales preciosos, descubrió dos clases de ciclos y una tendencia: un ciclo corto (de dieciocho a cuarenta meses), un ciclo largo (de siete a once años) y una tendenciosa secular. En la literatura económica se suele reservar el nombre de ciclo Kitchin para el ciclo corto. Las políticas económicas intervencionistas de inspiración keynesiana, puestas en práctica por la mayor parte de los países occidentales después de la Segunda Guerra Mundial, mitigaron notablemente las fluctuaciones u oscilaciones de la actividad económica. (Diccionario de economía; 2006-2009: s/p).

En el caso mexicano los ciclos económicos se ubicarían en dos momentos históricos importantes, el primero en el Estado Benefactor, con una estabilidad económica ubicado en los años treinta, en el que se le atribuye el bienestar colectivo, a través de una economía industrial, donde se percibía la innovación y competencia, así como las diversas formas de distribución de la riqueza, los derechos y la justicia social, basado en la acción pública, buscando crecimiento económico, desarrollo y estabilidad.

El segundo momento corresponde al modelo económico neoliberal, donde tenemos una creciente inestabilidad económica ya que la pobreza obedece a la contradicción del modelo neoliberal que se introduce en México desde 1982 y que concluye en el año 2000 con la transición política, a consecuencia de la crisis económicas se llegó a la política económica liberal, así como la desregulación en las fuerzas de las clases trabajadoras tanto nacionales como internacionales, ya que la idea era superar las crisis

Las obligaciones y el papel del Estado Mexicano se acoplaron a los ciclos económicos, ya que en el Estado Benefactor alentó a la participación social, incrementó el recurso en programas y acciones que alentaran la democracia generando equidad en la igualdad de oportunidades como acceso a la educación, salud, vivienda alimentación, transporte, infraestructura, desarrollo humano y la innovación, lo que no se puede decir del neoliberal ya que el Estado se convirtió en administrador del poder y gestor, olvidándose de garantizar los derechos humanos, que buscan el fomento en la participación social en los recursos y acciones que alienten la democracia para el desarrollo humano.

Aunque se hable de modelos económicos que han influido en estas crisis económicas hablamos también de la globalización como uno de los factores que han determinado que los problemas se agudicen más.

La globalización transformó la democracia, el bienestar social y los derechos humanos, además propicia una nueva forma de cooperación internacional, independiente de los aparatos del Estado.

En este capítulo se ha presentado un panorama general de las obligaciones del Estado mexicano establecidas en la Constitución de 1917, en aspectos como salud, educación, trabajo, vivienda, además de las políticas sociales, que se han creado, durante 1930 hasta 1988, que darán un panorama de lo que ha hecho el Estado con respecto a los

problemas que en este caso es la pobreza, también se ha desarrollado un inciso en el que se aborda la responsabilidad del Estado, frente a la sociedad, todo esto, para dar herramientas a lector y crear un escenario de los avances e innovaciones frente al rostro del problema de la pobreza, que en México ha estado presente durante décadas y que aún no se puede erradicar.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES (1988-2010)

Introducción

El objetivo de este tercer capítulo es presentar y describir brevemente los programas sociales a nivel federal de 1988-2011. Los programas que se analizarán se eligieron por diferentes motivos; son programas a nivel nacional que buscan contener la pobreza; son políticas sociales que se desarrollan en diferentes momentos políticos y económicos, desde la instauración del modelo económico neoliberal en México; la alternancia política del año 2000. Plantean erradicar o disminuir la “pobreza” y “pobreza extrema” según sea su caso, son políticas sociales que buscan una solución a una contradicción del modelo neoliberal ya que se construyó en la lógica de intereses de la globalización, es decir en el desarrollo humano y el adelgazamiento del Estado y por último este capítulo nos ayudará para el desarrollo de las variables que den elementos para la realización en el siguiente capítulo, es decir un análisis entre las continuidades y rupturas entre los programas sociales Pronasol, Progresá, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y Oportunidades Vivir Mejor.

Recordemos que el Estado de Bienestar, también conocido como Estado Benefactor se ha interpretado según Wirlensky, como un Estado en el que se deben de garantizar estándares mínimos de ingresos, alimentos, salud, habitación, educación a todos los ciudadanos, así como derecho político y no debe de actuar como beneficencia, por otro lado, Rodrigo Borja (1997) menciona que, el Estado de Bienestar se caracteriza por tener dentro de los regímenes democráticos una economía de mercado, una serie de políticas de orden social que persiguen proporcionar a la población más pobre de un país, en forma gratuita y con cargo a fondos y asistencia estatales, los servicios básicos y otras prestaciones que mejoren se calidad de vida.

Andrade (2003) menciona que al estar en contacto con el pensamiento neoliberal se inició sistemáticamente un ataque contra los principios del Estado Benefactor, por un lado en lo económico, en la insuficiencia de recursos fiscales para contener a las crecientes necesidades sociales, que provocaron la inflación y en muchos casos estancamientos y por

el otro lado un cambio ideológico consistiendo en coartar la iniciativa individual, la creatividad y el libre desarrollo de las fuerzas económicas.

En la economía neoliberal el papel del Estado se redefine y generó la idea de atraer apertura de la economía mexicana generaría confianza financiera, entraría un mayor flujo de inversión extranjera, sin embargo traería efectos negativos al empleo y los salarios pues las reglas serían más flexibles y excluyentes.

Analizando dentro del contexto histórico permitió que el surgimiento de cada programa fuera diferente además de diversos factores que se generaron por el cambio económico como el caso del neoliberalismo.

A continuación describimos brevemente el objetivo que tiene el Plan Nacional de Desarrollo en cada respectivo gobierno, pues es ahí donde se describen los objetivos, las metas de cada programa social, nos interesa analizar la visión o fundamento ideológico que se plantea cada programa, pues recordemos que dos fueron creados por gobiernos priistas y dos por gobierno emanados del PAN, por lo que será interesante saber que ideología maneja cada uno, así como sus propósitos y dentro de este se encontrara sus objetivos, su estructura y por último las estrategias que propone cada uno.

Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol 1989- 1994)

El inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), estuvo marcado por el descontento en los resultados electorales y el deterioro del nivel de vida o de bienestar de los ciudadanos mexicanos por la crisis económica. Todo ello en medio de políticas neoliberales. Se decía, que integraría el desarrollo de una política social, como instrumento legítimo de gobernabilidad, en el que integraba las demandas de los ciudadanos.

Gloria Delgado (2003) afirma que Salinas de Gortari traía consigo un modelo económico neoliberal, que pretendía resarcir las crisis económicas que había sufrido el país. Este modelo limita el papel del Estado es decir, el modelo neoliberal en el cual la economía del mercado promueve el desarrollo económico de un país y el bienestar de éste. Se supone que el funcionamiento eficiente de mercados competitivos, al permitir a los empresarios tomar decisiones sobre inversión, producción y empleo, fomentaría el proceso ahorro-

inversión y, en consecuencia, se alcanzaría el crecimiento económico que redunde en beneficios para todos. La implantación de este modelo en México consiste en dos estrategias:

La liberación comercial entre naciones, que promueva la competitividad, y la desregulación, es decir, la eliminación de las trabas legales con las que el Estado limita la producción y el comercio; además, el neoliberalismo implica la desincorporación de empresas estatales y el retorno de éstas al sector privado, de modo que el gobierno se limita a cumplir con su tarea de promotor de las economías de mercado (Delgado, 2003; 159).

Anguiano y Ordoñez (1994), mencionan que en los primeros dos años de la administración de Salinas se puso énfasis en cuatro líneas de política económica, la renegociación de la deuda, la reforma del Estado (inició con la venta masiva de empresas paraestatales); la apertura a la inversión extranjera y las negociaciones del Tratado Trilateral de Libre Comercio. Con respecto a la política social, se reconoció que la magnitud de la crisis económica había

[...] dejado más de 40 millones de mexicanos que vivían en situación de pobreza, en áreas rurales y urbanas de todo el país, definiendo como prioritario el establecer un programa social de cobertura nacional para atender las carencias y necesidades básicas de esa población: Programa Nacional de Solidaridad (Anguiano y Ordoñez, 1994; 2)

Este programa tenía las características de un fondo social de “urgencia”, aunque continuó vigente mucho después del periodo de urgencia, formando parte de las políticas globales de ajuste (Guevara, 1998; 219).

Isabel Osorio (1995), explica que en el contexto de desestructuración, la participación estatal buscó la redefinición en la relación del Estado y los grupos sociales menos favorecidos y con las regiones más pobres del país por vía del Programa Nacional de Solidaridad y se autodefinió como un programa “especial” más flexible, focalizado y localizado en función de la pobreza extrema.

A finales de 1988 se creó La Comisión Nacional del Pronasol, donde se abordaría de manera explícita los problemas surgidos del deterioro en las condiciones de vida de los grupos de población más pobres, tomando como medida las políticas para el abatimiento de

la pobreza extrema en México. Las propuestas se dieron a conocer en el Plan Nacional de Desarrollo.

Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994

Las propuestas que sustentaban al Pronasol, fueron dadas a conocer inicialmente en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, donde se menciona que un “combate frontal” a la pobreza se lograría por medio de los esfuerzos coordinados de las tres esferas de gobierno: federal, estatal y municipal. Estos esfuerzos se sumarían al apoyo de los diferentes grupos sociales, de modo que de sustentarse en la red administrativa existente, la creación de un aparato burocrático sería minimizada (Guevara, 1998; 226).

También menciona Isabel Salgado (1995) que Solidaridad se presenta como la forma de intervención estatal en el tratamiento de las condiciones de vida de la población en especial la que se encuentra en pobreza extrema:

[...] para los más necesitados entre los pobres de México”, su mecanismo se dirigirá al incremento de las capacidades productivas de las comunidades y a la dotación de servicios públicos para tratar de crear más empleos (Salgado, 1995; 54).

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, señala las principales acciones que habrán de instrumentarse para hacer frente a los retos del cambio que en ese entonces vive la nación, el gobierno se comprometió a mejorar la calidad de vida de la población, además afirma enfáticamente que el crecimiento de nada servirá si no responde a las demandas de empleo, ingreso, alimentación, salud, vivienda, educación y servicios. (Gómez y Albarán, 1989; 13). Al hablar de Solidaridad en el Plan Nacional de Desarrollo, se menciona que:

Es ponerle un piso distinto al país, es la oportunidad de una nueva sociedad. Está surgiendo una manera diferente de hacer las cosas. La erradicación de la pobreza, desde luego, no puede confinarse a un programa de gobierno; es una tarea de la nación. Por eso el programa recoge las propuestas de trabajo de los grupos participantes: los pueblos indígenas, los campesinos y los colonos populares; alienta y promueve su participación organizada (Salinas, 2006; 51).

Recordemos lector que en el Plan Nacional de Desarrollo, se establecen acciones de trabajo para ayudar a la ciudadanía que se encuentra en condiciones vulnerables, para esto se implementaron los siguientes objetivos como:

- 1.- Defensa de la soberanía y promoción de los intereses nacionales.
- 2.-Ampliación de la vida democrática.
- 3.- Recuperación económica con estabilidad de precios.
- 4.- El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. (Salinas; 2006.)

En el apartado cuatro del PND, *“parte del reconocimiento que el crecimiento y la estabilidad económica tendrán pocos significados para el desarrollo si no se reflejaron en el bienestar colectivo”* (Gómez et. al, 1989; 20).

Santiago Levy (1994), afirma que el Pronasol, cubriría una amplia gama de actividades mediante diversos programas específicos. Para determinar las prioridades ya que buscaba una amplia participación de sus beneficiarios, a quienes al mismo tiempo, se les haría responsable de los resultados, y dependiendo de las características de los programas específicos en ocasiones se esperaba que contribuyeran a financiar los proyectos con sus propios recursos, ya que se pretendía que la toma de decisiones y la instrumentación del proyecto fuera un esfuerzo conjunto del gobierno y los participantes de los programas.

Las acciones del Programa Nacional de Solidaridad tuvieron como eje la articulación en el fomento de las relaciones sociales en las comunidades en pobreza extrema, para lo cual, los recursos fiscales federales se proporcionarían a las comunidades, los indígenas, a los campesinos en pobreza extrema y los grupos urbanos marginados que estén más afectados por las políticas de ajuste. Además se cubrían los ámbitos en alimentación, salud, tenencia de la tierra, la educación e infraestructura agropecuaria.

Fundamento ideológico del Programa Nacional de Solidaridad

Una nación más moderna, rica de nuevas realizaciones y poblada de nuevas esperanzas, soberana, justa, de paz y seguridad. Enriquecida por la calidad de sus hombres y mujeres, libres,

mejores educados y alimentados, productivos, generosos con su patria y con sus semejantes. (PND, 2007; 14)

Carlos Salinas de Gortari (2002), afirma que el Pronasol se fundamentó ideológicamente del liberalismo social, ya que, para él, Juárez simbolizaba a la República y Zapata a la justicia, y ambos a la nación y al pueblo que inspiraría la propuesta de modernización nacionalista, que tenía como objetivos “primordiales la soberanía, la democracia y la justicia”. Dando como resultado un gran debate por la necesidad de poder esclarecer el origen del liberalismo social en la historia de México y dando lugar a un debate internacional, por lo que en 1993 Luis Donaldo Colosio organizó un seminario sobre el tema libertad y justicia en las sociedades modernas, donde especialistas encontraron la raíz en el liberalismo mexicano del siglo XIX y XX, “como una manifestación de problemas inmediatos; con una visión revolucionaria; como una convicción; **como una doctrina; finalmente y en nuestro tiempo como un ideario y programa**”(Salinas, 2002; 305-306), (negritas en el original).¹⁵

Lo que propició en el año 1992, en el LXIII aniversario de la fundación del PRI, que el liberalismo social formara parte de la agenda como la vía para promover las transformaciones sociales en el país (Salinas; 2002).

Así Salinas planteó una modernización nacionalista, democrática y popular, ante dos proyectos que permeaban el debate ideológico y las disputas históricas por la nación: el neoliberalismo y el populismo. El liberalismo social serviría para promover las transformaciones populares en el país. Fue a partir de dicho ideario que el gobierno procedió a la reforma del Estado, la negociación de acuerdos comerciales, la reforma del campo y la educativa, la defensa de los derechos humanos y de las libertades religiosas, la

¹⁵ Explica que buena parte de las ideas liberales durante el periodo anterior a la independencia en lo que Rafael Moreno llamó la ilustración mexicana, se esparcieron como aroma ideológico, ayudaron a romper el vínculo colonia, pues el liberalismo nació con la nación mexicana y ésta surge con él, y diferenciándose del liberalismo europeo, pues se dio respuesta a la burguesía industrial, a las monarquías y de acuerdo con Reyes Heróles el liberalismo tuvo dos influencias, por un lado una estrictamente liberal y por otro, socialista, que al mismo tiempo se dividieron en dos una clásica donde los orígenes de la sociedad civil tienen que ver con la propiedad privada que es anterior al pacto social y por ende este último debe detenerse ante este derecho, y la segunda donde se retoma a Jean Rousseau quien vio los derechos naturales surgiendo del contrato social y por consiguiente, sujetos a la sociedad y susceptibles de regulación social. La historia política en México desencadenó que en la década de los cincuenta el papel del Estado se reconociera como una institución donde fuera el árbitro entre los diferentes sectores sociales, así como el conciliador entre la sociedad, dando paso a la democracia. (Salinas; 2002).

privatización y la desregularización, además de que promovió iniciativas sociales independientes.

Salinas (2002) explica que, el liberalismo social sostuvo que la *soberanía* es fundamental ya que promovió la integración económica y rechazó la integración política, el gobierno la dividió en *la nacional y el soberano* (negritas y cursivas en el original), la primera a través de una mayor interrelación económica, sin permitir la integración política, en las relaciones internacionales para dar mayor fortaleza política y económica interna de la activa participación que se concentra en la dinámica de la globalización. La segunda se dio por medio de la legitimación del Estado ante los mexicanos, el pueblo se convertiría en sujeto, a través de la participación social independiente y solidaria.

La justicia social, para Salinas (2002) consistió en que un programa social fuera justo y eficaz, para ello era necesaria la participación organizada del pueblo. En la educación el Estado promovió un sistema nacional con responsabilidad comunitaria, garantizando la educación pública laica y gratuita.

Salinas (2002) dice que el crecimiento económico para el liberalismo social, es el ahorro y las actividades dirigidas a producir conocimiento. Se instrumentaron reformas fiscales mediante impuestos indirectos y redistributivos e impuestos directos competitivos. Se pronunció a favor de la apertura económica, con plazos de ajuste y con periodos selectivos. Consideró indispensable canalizar apoyos explícitos a la pequeña y mediana empresas. Otorgó más gastos en programas sociales, siempre y cuando se realizaran con participación popular, para proteger a los más pobres de los ciclos de la globalización, desregulo el mercado y reguló los excesos y la concentración que impedían la competencia.

Programa Nacional de Solidaridad

El Programa Nacional de Solidaridad, fue el iniciador de la transición en la forma de crear política social en México, pues en un primer momento se estableció en el marco de la modernización del Estado, es decir, el paso de un Estado paternalista aun Estado neoliberal, en términos económicos y sociales y en un segundo momento el propio Estado en querer erradicar “la pobreza” y “pobreza extrema”, a través de la participación del ciudadano y del Estado. Además debe considerarse que el Pronasol surge en el contexto de la transformación

del Estado: de un "Estado benefactor" pasa a constituirse en un "Estado solidario". La finalidad esencial de este Estado solidario será la atención del desarrollo social. (Larrañaga, et al.: 1994; 1-2).

Larrañaga, et al. (1994) afirma que el Pronasol constituyó un parteaguas en las dos tendencias seguidas por el Estado mexicano hasta el momento. Por una parte, es una crítica a la concepción populista del Estado -que significaba una gran derrama- de recursos hacia la satisfacción de las demandas sociales, pero que no atendía sus consecuencias (como el endeudamiento externo y el déficit presupuestal). Por otro lado, el Pronasol rechaza, en principio, una concepción corporativista del Estado reflejada en el excesivo burocratismo (Larrañaga, et al.: 1994).

Larrañaga et, al. (1994) afirman que la pobreza y la desigualdad existentes han impedido durante varias décadas la evolución de las capacidades individuales de muchos mexicanos, así como el intento de la elevación de sus niveles de bienestar y calidad de vida. Pues la pobreza extrema ha constituido el más grave obstáculo para igualar el acceso a las oportunidades sobre todo las laborales y sociales. Las familias que la padecen están sumergidas en una situación en que las carencias se fortalecen mutuamente y por lo tanto reducen al mínimo la capacidad de los individuos para aprovechar las oportunidades.

Consciente de ello, el Estado ha empleado políticas sociales en la atención de las necesidades más apremiantes de los grupos sociales marginados, buscando alcanzar el ideal de justicia social que consagra nuestra Constitución Política.

Larrañaga et, al. (1994) explican que como resultado del ajuste del papel del Estado mexicano, se desarrollan políticas sociales para el abatimiento de la "pobreza" y "pobreza extrema" por medio de los tres órganos de gobierno y el apoyo de los diferentes grupos sociales para aumentar el bienestar. El Pronasol es un programa especial de la administración pública federal a partir de 1988. El 1 de diciembre de 1988, en su toma de posesión Carlos Salinas de Gortari, anuncia la creación del Programa Nacional de Solidaridad, al cual se le asignaron 1,640 billones de pesos para 1989. Con el propósito de propuso desarrollar los siguientes rubros:

Reconocer la capacidad de los grupos sociales y comunidades para organizarse y generar alternativas productivas si cuentan con las condiciones básicas para ello; 2) Reconocer que

es contraproducente incrementar burocracias para resolver problemas sociales específicos; y
3) Desarrollar nuevas formas de financiamiento no inflacionarias (Larrañaga, et al.: 1994; 29).

El trabajo que se llevaría a cabo debería ser en conjunto con la sociedad para no aumentar la burocracia, además de desarrollar nuevas formas de financiamiento a través del gasto público y crear fondos para este tipo de programas sociales.

De lo anterior se desprenden dos principios:

a) La racionalidad en el ejercicio del gasto público, y

b) En antipopulismo. (Larrañaga, et al.: 1994; 29)

Estos dos principios reflejan la ideología en que se plantea la política social, con nuevas formas de verla y manejarla para no intentar usar el programa social, con fines personales.

Funciones y objetivos del Pronasol

Larrañaga, et al. (1994) dicen que los objetivos y las funciones que cumpliría el Pronasol fueron a través de diversos programas, mismos que establecen las condiciones para apoyar en ese momento el proyecto de modernización administrativa, y resaltar los programas de construcción de carreteras, obras de infraestructura, creación de pequeñas empresas para la subsistencia popular, entre otros.

Las políticas sociales en México, sobre todo contra la pobreza tienen características específicas que han planteado el fenómeno de la marginalidad y la pobreza, así como algunas formas de abordar el fenómeno a través del uso de instrumentos en los que se destine algún tipo de recurso federal, hacia sectores específicos, quienes serán los beneficiarios y se les ayude a disminuir de forma definitiva los males sociales. Desprendiéndose tres objetivos:

Mejorar las condiciones de vida de los grupos de campesinos, indígenas y colonos populares; Promover el desarrollo regional equilibrado, y crear las condiciones para el mejoramiento productivo y los niveles de la población; Incentivar y fortalecer la

participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales. (Levy en Vélez, 1994).

Una de las estrategias de Pronasol consiste en la integración de grupos poblacionales que no puedan satisfacer los mínimos de bienestar, específicamente los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos, los trabajadores agrícolas migratorios y las colonias populares urbanas.

Levy (en Vélez, 1994) afirma que la pretensión gubernamental, es darle al programa un carácter permanente y no sexenal, que brindará satisfacciones a los habitantes en extrema pobreza, en cuatro rubros: alimentación, educación, salud y vivienda. Se presenta y se anuncia como un programa político de igualdad y justicia social pero no de corte partidista ni electoral. A nivel particular se postula el fomento a la creación de una cultura solidaria, no populista, estructurada alrededor de cuatro principios básico: respeto a las iniciativas individuales y comunales, plena y efectiva participación; corresponsabilidad de los participantes, transparencia y honestidad en el uso de los recursos. Cuatro principios que son vacunas antipopulistas.

El programa *Solidaridad* se presenta como una nueva forma de intervención estatal en el tratamiento de las condiciones de vida de la población, pero explica Isabel Salgado que la población es específica, es la que se encuentra en pobreza extrema: "para los más pobres entre los pobres de México", se subraya que sus inversiones no tienen la finalidad de reemplazar el mecanismo de subsidio, sino más bien de dirigirla **al incremento de las capacidades productivas de las comunidades** (negritas en el original) y a la dotación de servicios públicos para tratar de crear más empleos, proveyendo para ello "un piso social básico" y algunos proyectos productivos (CCPNS:1990, citado en Salgado,1995; 54).

Continuando con Isabel Salgado (1995) los destinatarios de Pronasol ya no son las masas trabajadoras, antes principales beneficiarios de prestaciones y servicios de seguridad social de acuerdo al lugar en el proceso productivo y al tipo de relación laboral: el programa optará por los indígenas, campesinos de escasos recursos y grupos populares urbanos, tomando como criterio **el lugar donde se encuentren**, (negritas en el original) desvinculando cualquier relación laboral. Pues el programa busca fomentar expectativas de

bienestar para la población, renovar la promesa “ahora sí” se solucionará el problema de la pobreza.

El Programa Nacional de Solidaridad tiene como objetivo el plantear la creación de empleos, elevar los niveles de bienestar social mediante una mejor distribución del ingreso y la riqueza del país, con la participación de comités de solidaridad, que posibiliten una nueva forma de organización en los sectores sociales, con responsabilidad en sus propios proyectos, en la administración de sus recursos y vigilar las acciones aplicadas en el beneficio comunitario. Larrañaga, et al. (1994) mencionan aunque los objetivos del Pronasol sean muy generales se resaltan los siguientes:

El combate a la pobreza,

Creación de un “piso social básico”,

“Mejoramiento productivo de los niveles de vida”, mediante el fomento de “las capacidades productivas de las comunidades” (con énfasis en el autoempleo) y

Creación de un nuevo tipo de relación de gobierno-sociedad.

En cuanto a sus destinatarios: la población es la que se encuentra en pobreza extrema.

En cuanto a su localización: Las “regiones de extrema pobreza” y los espacios rurales, las zonas indígenas y las colonias populares urbanas (Salgado, 1995; 65).

Los objetivos del Pronasol, son tanto en infraestructura, como económicos, social, es decir el mejoramiento de la relación entre el Estado y la ciudadanía, además de la población focalizada, que sería en zonas rurales, integrando a los indígenas y las colonias populares en la ciudad.

Isabel Salgado (1995) afirma que el termino de pobreza extrema no es clara y funcionalmente se ha denominado como **población en condiciones de pobreza;**” **la que no satisface las necesidades que le podrían dar un bienestar mínimo**” (negritas en el original) (p.66).

El concepto de pobreza extrema que se utilizó en el programa Pronasol fue: **“la que no satisface ni siquiera el 60% de las necesidades”** (Salgado, 1995; 66) (negritas en el original). Aun así el tema de la pobreza se describe, ya que da elementos de quienes podrían ser pobres pero no define que es la pobreza, ya que uno de los elementos a

considerar para el Estado son los satisfactores y determinantes de la pobreza que se van a combatir. Hay que recordar que en el capítulo uno, la creación de las políticas pública tiene como elemento esencial identificar el problema, sin embargo el problema es la definición de la pobreza, ya que no se ha identificado hasta ese momento en la política social o el programa Pronasol.

La esencia de la política pública es la identificación de problema y hacerlo prioritario, sin embargo se menciona que el concepto de pobreza se ha tratado de definir, sin embargo no se ha logrado ya que hay que tomar en cuenta que hay que estudiarlo desde diferentes aspectos como sociales, psicológicos, cualitativos, cuantitativos, pues se relaciona con el termino de necesidades y satisfactores que ayuden a definir el concepto de pobreza.

Guevara (1998) describe el concepto de pobreza en sentido amplio, cuando una persona se encuentra imposibilitada para obtener de manera permanente una dieta adecuada que le permita un bienestar satisfactorio en términos de salud física (nutrición) y dignidad humana.

Guevara (1998) añade dos elementos que causan la pobreza, el primero es una serie de privaciones que disminuyen las capacidades y en segunda limitan las oportunidades de desarrollo de los individuos, provocando la limitación en servicios de salud, por la falta de recursos para comprar alimentos, así como tener problemas de desnutrición, estar vulnerable a enfermedades y en la educación.

Otros autores afirman que las estrategias para abatir la pobreza necesitan de la distinción entre pobreza *moderada* y *extrema*. Guevara (1998) afirma que:

La pobreza extrema es una condición absoluta. Los extremadamente pobres son los que no pueden proveerse suficientes nutrientes para funcionar de modo adecuado. Son más vulnerables a las enfermedades y, en general, menos capaces de llevar una vida saludable con la suficiente energía para participar de manera activa en el mercado laboral. Por otro lado, los pobres moderados están imposibilitados para conseguir lo que, dado el estado de desarrollo de su nación, son consideradas necesidades básicas. Sin embargo su situación es fundamentalmente diferente en cuanto a su salud y su estado nutricional les permite participar de manera activa en el mercado laboral, tomar ventajas de las oportunidades educacionales, tener movilidad y asumir más riesgos (Guevara, 1998; 220-221).

Por el contrario Isabel Salgado (1995) explica con la definición de Santiago Levy la diferenciación entre pobreza extrema y pobreza moderada pueden ser equivalentes a pobreza absoluta y pobreza relativa (Levy, 1991; 6-7 citado en Salgado, 1995; 67).

[...] los extremadamente pobres son aquellos que no pueden allegarse una alimentación suficiente que les permita desempeñarse adecuadamente”, lo que hace a este tipo de pobreza “constante en el tiempo y, dentro de ciertos límites, en el espacio (Salgado, 1995; 67)

La pobreza moderada en cambio, es entendida como una pobreza relativa, determinada en comparación con el resto de la población:

[...] carecen de ciertos bienes y servicios que dada la riqueza nacional todos deberían disfrutar [...] carecer de educación o no tener acceso a la energía eléctrica puedan considerarse condiciones de pobreza moderada (Salgado, 1995; 67).

El Programa Solidaridad caracteriza el concepto de pobreza aunque muchos autores afirman que es un término muy complejo, la política social no ataca las causas reales que han llevado a la población a vivir la pobreza, ya que si se definiera el concepto dentro del programa, establecería instrumentos más precisos para llegar a objetivos más concretos en la aplicación del programa y quizás se podrían atender específicamente las causas reales de la pobreza que se ha agudizado conforme pasan los años.

Se opta por la población indígena, los campesinos que son de escasos recursos, según el lugar donde se encuentren “las “regiones de extrema pobreza”, los espacios rurales, las zonas indígenas y las colonias populares urbanas” (Salgado, 1995; 65)

El universo específico que se desea apoyar es muy complejo ya que se ha ido clasificando a la población que se encuentra vulnerable; además de la jerarquización, se realiza un análisis que pueda hacer más eficaz el programa.

Carlos Salinas de Gortari (2002), afirma que el Pronasol en un primer momento actuó en dos líneas fundamentales con respecto al bienestar social: introducir y mejorar los servicios que elevan el bienestar social; y crear condiciones para elevar la producción. Se puso en énfasis el promover la cultura de la participación organizada de los grupos populares, así como acciones y proyectos a partir de:

Solidaridad para el Bienestar social.

- Educación: Infraestructura educativa; Solidaridad para una Escuela Digna; Niños en Solidaridad; apoyo al servicio social; maestros jubilados y pensionados; infraestructura deportiva.
- Salud: infraestructura de servicios de salud; IMSS-Solidaridad; Hospital digno; Enfermeras en Solidaridad.
- Atención a Población Abierta: Jóvenes en Solidaridad; atención a migrantes en el extranjero (Programa Paisano); orientación jurídica a la comunidad; alimentación y abasto.
- Desarrollo regional: Fondos municipales; carreteras y camiones rurales; Programa 100 Ciudades. Programas por regiones específicas. (Gortari; 2000,549)

Solidaridad para la producción

- Apoyo a Comunidades Indígenas: Fondos de Solidaridad para los Pueblos Indígenas; apoyo a cafecultores; Fondos para el Patrimonio Cultural Indígena; Procuración de Justicia; jornaleros agrícolas. Además de los campesinos y Grupos Populares Urbanos: Fondo de Solidaridad para la Producción (Crédito a la Palabra); Empresas de Solidaridad; Caja de Solidarias, Mujeres en Solidaridad. Desarrollo Sustentable: Ecología Productiva; apoyos a productores forestales; Solidaridad Forestales. (Gortari, 2000; 549).

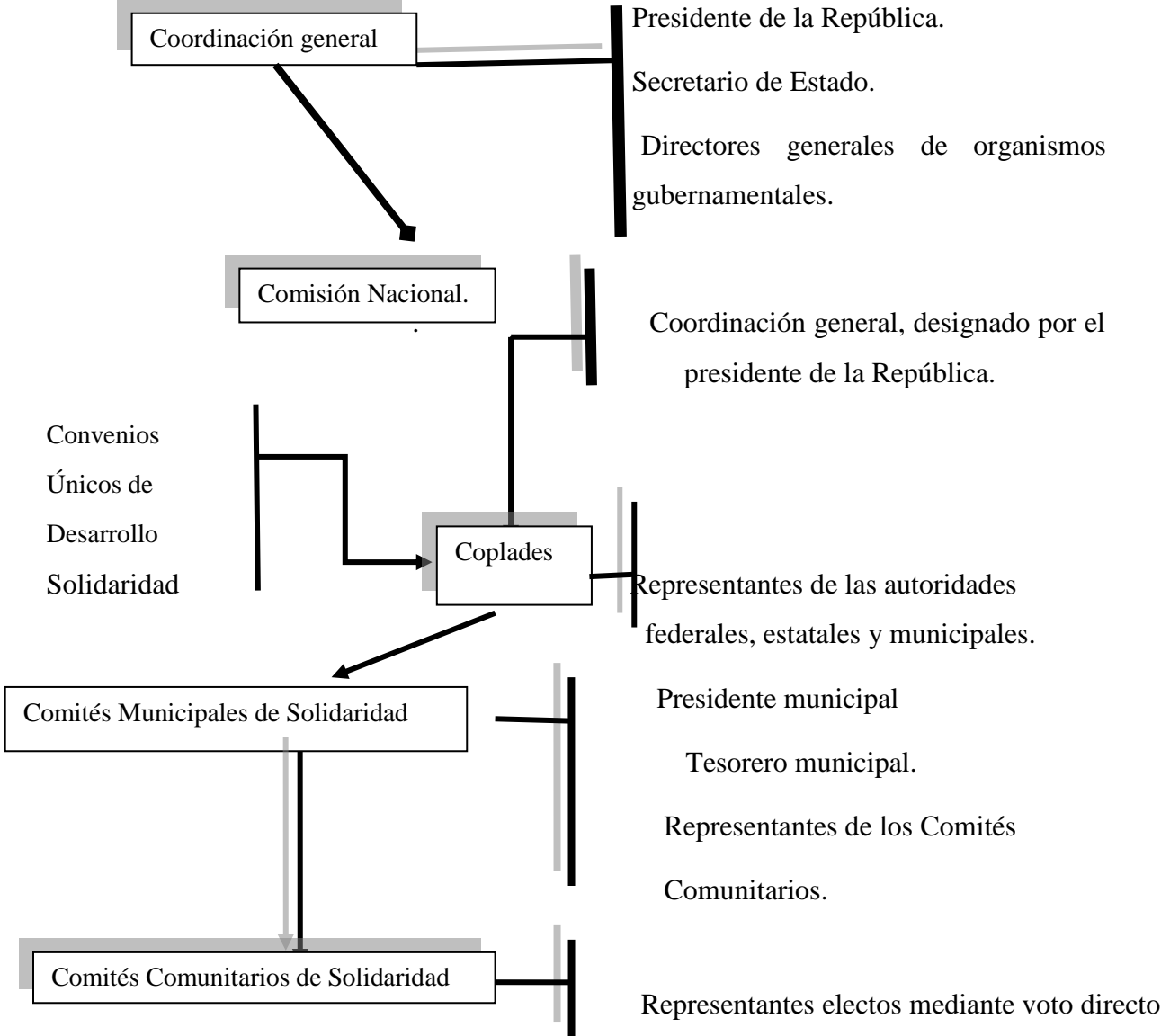
El Programa de Pronasol, integró tanto la salud, educación, alimentación vivienda ecología y empleo para combatir la pobreza extrema y varios programas sociales se añadieron para atender a los niños, jóvenes y mujeres en condiciones de pobreza.

Estructura del Programa Nacional de Solidaridad

La Coordinación y supervisión para las acciones de alivio a la pobreza, estuvieron a cargo del gobierno del ex presidente Carlos Salinas de Gortari “el Pronasol, tuvo como meta desarrollar programas de salud, educación, nutrición, vivienda, empleo, infraestructura y otros proyectos productivos enfocados a los grupos más pobres” (Levy, en Vélez, 1994; 1).

Alejandro Guevara (1998) realizó un estudio del Pronasol y lo examinó desde tres cuestiones básicas: comenzó por el concepto de pobreza, dado que el abatimiento de la pobreza extrema es el principal objetivo del Pronasol. La segunda cuestión fue la descripción de la crisis económica y los planes de ajuste que han contribuido a incrementar la extensión y la severidad de la pobreza. Por último analiza cómo el abatimiento a la pobreza puede formar parte de las políticas de ajuste llevadas por el gobierno mexicano.

Esquema 6. La estructura del Pronasol



Fuente: Tomada de Guevara Alejandro, 1998, 227.

Guevara explica (1998) que los apoyos a los diferentes grupos sociales se sustentarían en la red administrativa y en la creación de un aparato burocrático, la Comisión, administrativa por un coordinador general designado por el presidente, (estuvo integrada por los secretarios de Hacienda, Salud, Agricultura, Comercio, Educación, Trabajo, Pesca y Reforma Agraria). También se integra, entre otros, por los directores generales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), el Instituto Nacional Indigenista (INI). Su papel es el de participar en los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) firmados por el presidente con cada uno de los gobernadores de los estados para formalizar proyectos de inversión conjunta.

Estrategias del Programa Nacional de Solidaridad Social (Pronasol)

Aumentar el bienestar social no sólo depende de la política social, sino también de la política económica además de crear programas que den pauta para crear mejores condiciones de vida a los mexicanos sobre todo, como el universo específico del Pronasol. Alejandro Guevara (1998) menciona que el Pronasol integró a 56 grupos indígenas, los campesinos de bajos ingresos y los grupos urbanos marginados. Dentro del programa se establecieron criterios generales que tenían el objetivo de hacer más eficaces las acciones y sobre todo hacer conciencia de la responsabilidad que cada miembro de la sociedad tenía con los más necesitados, además de incorporar los valores enraizados de la comunidad rural mexicana como el caso del *tequio*, *la mano vuelta* y las asociaciones vecinales, que son un modo de trabajo voluntario y que ayudan recíprocamente al bien común.

Santiago Levy (1997) dice que el Pronasol, cubre una amplia gama de actividades mediante diversos programas específicos. Para determinar las prioridades y ampliar la participación de sus beneficiarios, a quienes al mismo tiempo se les hace responsables de los resultados, y dependiendo de las características de los programas específicos en ocasiones se espera que contribuyan a financiar los proyectos con sus propios recursos. En un principio se pretendió que la toma de decisiones y la instrumentación de proyectos fuera un esfuerzo en conjunto del gobierno y los participantes de los programas. Para describir

brevemente las actividades específicas del Pronasol, se clasificaron en cuatro grandes ámbitos:

Santiago Levy afirma que los *Programas de apoyo a la alimentación* existentes se dividen en cuatro ámbitos mediante los cuales el gobierno apoya los programas de alimentación:

Cuadro 3. Desglose de los programas de Pronasol

Programa	Correspondencia del programa	Objetivo
Programas de apoyo a la alimentación	<p>1.-Subsidios generalizados. 2.-Cobertura a los pobres: venta de cantidades fijas de alimentos como tortilla y leche (“tortibonos y los programas de “liconsa”) a precios de subsidios. Para personas que perciben menos de 2 salarios mínimos¹⁶. 3.-Cobertura a los pobres en áreas rurales. 4.-Cobertura a los grupos vulnerables a través del “Programa de nutrición y salud”. A través de: Programa de Apoyo a los Servicios de Salud para Población Abierto. El Instituto Mexicano del Seguro Social. Instituto Nacional de la Nutrición. Estos tres proporcionaron alimentos gratuitos, educación para la salud, nutrición, servicios básicos de salud.</p>	<p>Población Objetivo: Familias que viven en áreas de pobreza aguda (criterios socioeconómicos”; vivienda, acceso al agua, etc.) en zonas de 500 y 2500 habitantes. Criterios: 1.-El jefe del hogar no hayan concluido los estudios de primaria, haya mujeres embarazadas o lactantes, que se destine el 60% o más de su gasto total a los alimentos o carezcan de servicios de agua potable o de desechos de desperdicio. 2.-El sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, proporciona raciones gratuitas de alimentos, tomando como criterios los “indicadores socioeconómicos” (educación y vivienda)</p>
Programas productivos	<p>Fondos Solidaridad para la Producción: Otorga créditos a los agricultores (alto riesgo y actividades de bajo rendimiento). Se otorga de manera directa a cada productor y no se encuentra supeditada a la elección de cultivo. 2.-Fondos Solidaridad para las Comunidades Indígenas: Para Organizaciones Comunitaria. 3.-Programa de Mujeres en Solidaridad,</p>	<p>Las que determinaron la prioridad y el uso específico de los recursos. Otorga recursos para que las mujeres puedan contribuir al ingreso del hogar por medio del trabajo productivo.</p>
Programas sociales	<p>Salud: Creación, ampliación y remodelación de clínicas y hospitales¹⁷.</p>	<p>Se puso en marcha el programa para la reducción en la tasa de</p>

¹⁶ En el gobierno de Salinas de Gortari el salario mínimo vario, ya que en 1988 era de \$8.2494. Ver más en anexo 4.

¹⁷ Durante el Gobierno de Salinas de establecieron 727 nuevas clínicas y se remodelaron y ampliaron 26 hospitales.

	Educación: Rehabilitación, mejoramiento mediante el programa “Escuela Digna”	deserción en primarias, otorgando becas a menores de edad y proporcionando a las familias asistencia médica por medio de despensas. Además otorgando becas a jóvenes egresados de la preparatoria y los universitarios que participaran en sus actividades.
Programas de infraestructura	El desarrollo de la infraestructura en las comunidades pobres ¹⁸ . Acciones para establecer y aclarar derechos de propiedad dentro de los asentamientos espontáneos de las áreas urbanas. Se recapitalizaron y rehabilitaron las tiendas de alimentos del gobierno en zonas urbanas y rurales	Con el programa de acciones para establecer y aclarar los derechos de propiedad, se proporcionó servicio de energía eléctrica a 3557 comunidades rurales y barrios urbanos marginados; se mejoró el servicio de dotación de agua en 700 comunidades urbanas.

Fuente: Elaboración propia con datos de Levy 1997.

En este cuadro se observa que los apoyos se asignan a los pobres en áreas rurales, grupos vulnerables, que cumplan con ciertos requisitos. En el caso del rubro de salud, se realizó la construcción y rehabilitación de hospitales y clínicas, en la alimentación el acceso a subsidios para adquirir alimentos; en el programa productivo el apoyo a los agricultores.

El Pronasol es un discurso y recurso del Estado para poder rediseñar la relación entre éste y los grupos sociales menos favorecidos, esta nueva intervención del Estado tiene el objetivo de incrementar las capacidades de las comunidades y poder dotarlas de servicios públicos para poder incrementar el empleo, y fomentar el bienestar social. Es importante además de hacer los responsables de los resultados a los beneficiarios, estos programas están focalizados a sectores específicos.

1.-La operación de Pronasol se sustenta en cuatro principios básicos:

i) *respeto a la voluntad*, a las iniciativas y a los modos de organización de las comunidades;

ii) *participación plena* y organizada de las comunidades en todas las acciones del programa;

¹⁸En 1990 el Programa Fondos Municipales de Solidaridad canalizó recursos a 1426 municipios de 13 estados para atender "necesidades urgentes de inversión" que determinaron los propios municipios. Los planes futuros señalan en la construcción de caminos rurales a partir de 1991.

iii) *corresponsabilidad* entre la sociedad organizada y en movimiento con el Estado para afrontar las tareas de la política social, y

iv) *honestidad y transparencia* en el manejo de los recursos. (Guevara, 1998; 228)

Estos principios se establecieron al transferir las decisiones y además de la planeación a los municipios también se transferiría “poder “en los recursos, aunque ya se hubieran establecido en la constitución y que en la realidad habían sido centralizados.

Los subprogramas se clasifican en tres vertientes:

Solidaridad para el bienestar social, dirigido a satisfacer las necesidades básicas de infraestructura en servicio para los pobres;

Solidaridad para la producción, apoyando el financiamiento de la producción de alimentos básicos como maíz y frijol;

Solidaridad para el desarrollo regional, orientado a satisfacer las necesidades de infraestructura básicas de camino.

Cuadro 4. Seguridad para el Desarrollo y el bienestar

Nombre del programa	Objetivo	Correspondencia del programa
Programa "Escuela digna"	Se rehabilitó y efectuó labores de conservación de las instalaciones educativas. Se otorgaron becas, despensas y consultas a niños de escasos recursos.	Se llevó a cabo con la participación de maestros, alumnos y padres de familia, además de las autoridades municipales, así como la construcción de escuelas, talleres, laboratorios y anexos.
Programa "Hospital digno"	Construcción y equipamiento de hospitales, así como rehabilitación y ampliación, en la infraestructura de los servicios de salud y coordinación con el Instituto Mexicano del Seguro Social	Se ampliaría la atención a la población localizada en diversas comunidades rurales.
Desarrollo regional	Servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado ¹⁹ .	A través de la construcción, ampliación y rehabilitación

¹⁹ Eduardo Larrañaga, et al. (1994) menciona que en el medio urbano se promovió la utilización racional del agua y la reducción de subsidios mediante la adecuación de tarifas.

	<p>La electrificación, se orientó a mejorar a la población que habita en zonas deprimidas, sobre todo en colonias populares y poblados rurales.</p> <p>Instalaciones deportivas, se refieren a la construcción de canchas y unidades para practicar deporte.</p>	<p>de sistemas en las colonias populares y obras en plantas potabilizadoras, ampliación y conservación de los sistemas y en obras de plantas de tratamiento de aguas negras.</p>
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos de Levy 1997.

En este cuadro se observa que los programas se concentraron en las colonias populares y poblados rurales; además se impulsó la construcción, rehabilitación de infraestructura y las instalaciones para que generaran mejores condiciones de vida.

El sector de Solidaridad para la producción, creación de proyectos productivos para fortalecer las actividades en el medio rural y crear puestos de ocupación. Para cumplir con este objetivo se ejecutaron los siguientes programas de acción:

Cuadro 5. Programas de acción para la producción

Programa	Objetivo
Programa "Mujeres en Solidaridad"	Ejecución de proyectos productivos y de acciones de asistencia social en comunidades rurales mediante la instalación de molinos de nixtamal, tortilladoras, panaderías, tiendas emparadoras, talleres de costura, carpintería y tejido, granjas, así como el mejoramiento a viviendas e instalación de letrinas.
Programa Nacional de apoyo para las empresas de Solidaridad	El aprovechamiento racional del potencial productivo de las diversas comunidades y financiar los proyectos que ofrezcan alternativas permanentes de trabajo. Se constituyó el fondo regional de financiamiento y de garantía que apoyo a emparadoras, procesadoras de alimentos, comercializadoras de productos básicos, empresas mineras y metalúrgicas
Los Fondos de Solidaridad para la producción.	Apoyo a campesinos de escasos recursos que trabajan en zonas de siniestralidad recurrente y baja, productividad, que no reciben créditos de ninguna institución pública debido a lo limitado de sus condiciones productivas.

	<p>En el sector agropecuario, infraestructura, en áreas de riego, la construcción de presas, bordos y canales, la electrificación de pozos, el establecimiento de viveros frutícolas y cafetícolas y el otorgamiento de asistencia técnica agrícola a productores.</p> <p>En la pequeña minería la exploración, explotación, beneficio y comercialización de los recursos mineros, la adquisición de equipos de herramientas de trabajo para elevar la productividad de turqueseros, el apoyo a productores para la industrialización y comercialización del carbón vegetal, el mejoramiento en la operación de fondos mineros y la realización de estudios de factibilidad para la constitución de empresas ejidales que exploten yacimientos de mármol y ónix.</p>
<p>Solidaridad para el desarrollo regional</p>	<p>fortalecimiento municipal, ampliar y modernizar la red de caminos y carreteras y se ejecutaron programas de desarrollo en:</p> <p>Fondos municipales, política de descentralización de recursos y decisiones. Ampliar su capacidad financiera y gestionar oportunamente las demandas sociales.</p> <p>Programa de fortalecimiento de los ingresos municipales para el impuesto predial, en conjunto con la secretaría de Hacienda y Crédito Público y Banobras, para proporcionar a los municipios, instrumentos que permitan incrementar ingresos por vía de recaudación fiscal. Se constituyó un fondo con aportaciones federales y de Banobras, para promover la actualización y modernización de los sistemas de catastro urbano y convertirlos en herramientas multifinalitarias para el ordenamiento urbano, generando condiciones crediticias más blandas para la modernización catastral de los municipios.</p> <p>Carreteras y caminos, el objeto de integrar territorialmente al país y ofrecer vías de comunicación confiables a los productores, para que su mercancía tenga acceso al mercado regional o nacional, se impulsa la construcción y ampliación de la red carretera.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de Levy 1994.

En este cuadro se observa que se beneficia a las mujeres, los campesinos, agricultores, productores, a través del desarrollo en la infraestructura, para mejorar la

comunicación y fortalecer el mercado económico interno. También se incentiva a través de financiamientos de proyectos.

Carlos Salinas de Gortari en su libro *México, un paso difícil a la modernidad*, menciona que al final de su gobierno la tasa de mortalidad infantil pasó de 68 por cada mil habitantes en 1988 a menos 32 en 1994, se vacunó a más del 95% de la población infantil, en la salud aumentó la perspectiva de vida de los habitantes, en 1988 el promedio era de 70 años, paso a 72 años en 1994.

Jorge Verdeja (2001) menciona que la extrema pobreza urbana fue de 8.6% anual entre los años de 1984 a 1989. Para 1992, los hogares urbanos que se encontraban en esta situación era de 0.8 %, es decir 4.8 millones de personas, indicando que para 1989 y 1992 el número de pobres en extrema pobreza en el ámbito urbano de redujo en 1.7 millones consiguiendo una disminución del 26.2 por ciento en un periodo de tres años. En el siguiente cuadro se muestra la población en nivel de bienestar.

Cuadro 6. Población y niveles de bienestar

Año	Pobres Extremos		Pobres intermedios		Niveles medios y altos	
	Millones	Por ciento	Millones	Por ciento	Millones	Por ciento
1984	11 015	40%	19 427	10%	41 057	50%
1989	14 918	80%	22 928	90%	41 452	30%
1992	13,6	10%	23.6	27.90%	47.1	56.00%

Fuente: Tomado Rolando Cordera; 1999. INEGI / ONU-CEPAL, 1993.

En este primer inciso del capítulo tres se describió brevemente la política social que se implementó en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, el Programa Nacional de Solidaridad, desde su surgimiento, hasta las estrategias que se implementaron para su funcionamiento y resultados.

El Programa Pronasol, estuvo en marcha de 1988 a 1994, se caracterizó por ser descentralizado, basado en la autogestión de la comunidad y la demanda que se tenía a través del apoyo de la sociedad y del Estado mexicano.

En el siguiente inciso se describirá brevemente, las principales líneas de acción del Programa Progresá, implementado en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.

Programa Progresá: Programa de Educación, Salud y alimentación (1994-2000)

A principios del sexenio del Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), sobrevino una de las más severas crisis económicas de los últimos setenta años, comenzando con el crecimiento de la inflación y el crecimiento del PIB, en donde algunos indicadores macroeconómicos mostraban signos alarmantes como lo menciona Gloria Delgado (2003):

- Aumento significativo en el déficit en cuenta corriente.
- Sobrevaluación del peso en relación con el dólar.
- Aumento en la emisión de los Tesobonos (instrumentos de deuda pública interna denominados en dólares).
- Insuficiencia del ahorro interno.
- Aumento de la cartera vencida de los bancos, debido básicamente al aumento en la tasas de interés de la banca comercial (p.163).

En segundo lugar, menciona Delgado (2003), que la incertidumbre en los medios financieros por el estallido de la rebelión en Chiapas y más tarde, los asesinatos políticos ocurridos en marzo y septiembre de 1994, por lo que se acentuó la desconfianza económica, provocando la salida de divisas que afectaron negativamente, ya que la fuga de capital aumentó considerablemente hasta el punto de agotarse estos. El 19 de diciembre de 1994 se reunieron los integrantes del Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento (PAEBC), acordando elevar el peso frente al dólar en 53 centavos de nuevos pesos, es decir, el techo de la banca pasó de 3.4712 nuevos pesos por dólar a 4.016, un aumento de 15.26 por ciento.

Continuando con Gloria Delgado (2003) el gobierno mexicano se enfrentó a la difícil crisis económica externa que ponía en peligro al resto de las economías del continente; el entonces presidente de Estados Unidos, William, J. Clinton, dirigió un paquete de rescate internacional de 51 759 millones de dólares, con el propósito de que

México pudiera pactar líneas de crédito donde se sustituyera la deuda interna por una externa a largo plazo, donde el gobierno aceptó depositar hasta 700 millones de dólares en ingresos futuros por petróleo, y una cuenta especial en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York, en donde Estados Unidos podría cobrar en caso de que México no pagara. México aceptó la responsabilidad de pagar todos los costos, honorarios y gastos, así como los requerimientos de consulta, notificación y reporte, además de no intervenir en el mercado cambiario mediante la utilización de las reservas internacionales, sino estabilizar el peso por medio de políticas fiscales y monetarias, aceptando proporcionar información a sus acreedores de manera transparente y con regularidad.

De acuerdo con Gloria Delgado (2003), el 3 de enero de 1995, el presidente Ernesto Zedillo anunció el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), que en realidad era un plan de ajuste en el cual se incluían los compromisos contraídos como parte del rescate financiero internacional. A pesar del plan de ajuste las tasas de interés y la tasa de cambio monetario continuaron mostrando gran volatilidad que llegaron a niveles inesperados, provocando que la viabilidad del programa económico no fuera suficiente y se dio a conocer el 9 de marzo de ese mismo año el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para la Emergencia Económica (PARAUSSE), cuyas medidas fueron:

- Mantenimiento del régimen cambiario de flotación libre.
- Utilización de los créditos que hasta 50 000 millones de dólares que se obtuvieron, para estabilizar el mercado cambiario.
- Aumento de 10 a 15% del Impuesto al Valor Agregado (IVA), excepto en la frontera, donde se mantendría en 10%, como también se mantendría la tasa cero para los productores agropecuarios, los alimentos procesados y las medicinas
- Incremento de 35% a los combustibles (gasolina y diesel).
- Incremento de 20% a las tarifas de luz y gas que, a partir del 1 de abril, aumentarían 0.8% mensual.
- Aumento en las tarifas de Aeropuertos y servicios Auxiliares y las cuotas en los caminos y puentes federales.

-Reducción del gasto del gobierno revisando la política de subsidios y posponiendo los proyectos pendientes, excepto los relacionados con la producción.

-Apoyando a los bancos para evitar suspensión de pagos de sus clientes.

-Apoyo a la industrias, medianas y pequeñas, que tuvieran problemas de solvencia.

Aumento de 10% al salario mínimo, del 1 de abril al 31 de diciembre.

-Bonificación en términos de impuestos para aquellas personas que percibieron entre dos y cuatro salarios mínimos (Delgado. 2003, 164).

Dadas estas condiciones, el Plan Nacional de Desarrollo (PND, 1994) fijó el objetivo de poder reducir los problemas derivados de las crisis económicas que traerían a los mexicanos.

Por otro lado a finales de la década de los noventa, los principales organismos y foros internacionales recomendaban estrategias para la lucha contra la pobreza extrema, centrada en la inversión en capital humano que se complementa entre educación, salud y alimentación, focalizando a los grupos más pobres. En el caso de México, esta estrategia se formuló en 1991 en un trabajo del Banco de México realizado por Santiago Levy, quien propuso la provisión simultánea de un paquete básico de educación, alimentación y salud que se aprovecharía con las necesidades. Levy se integró al gobierno de Zedillo como *Subsecretario de Egresos en la Secretaria de Hacienda y Crédito Público* (cursivas en el original), jugó un papel muy importante en la creación de Progresas. La propuesta original que dio a conocer Levy tenía por nombre Centro de Atención para la Pobreza Extrema, enfocándose a los componentes de alimentación y salud, entendiendo a la educación como un insumo en vez de un objetivo en sí mismo.

En el caso de Progresas, esta visión cambio, transformando la educación en un componente central del programa, dándole un carácter de inversión en la generación de activos productivos, además de apoyo para la formación de capacidades básicas y el consumo de bienes prioritarios (www.innovemosdoc.cl/diversidad_equidad/programa/Progresas). (cursivas en el original).

Un antecedente inmediato de Progresía fue la implementación del programa piloto y su evaluación llevada a cabo en la ciudad de Campeche. Este programa se llevó a cabo con transferencias monetarias condicionadas a la asistencia a centros de salud, en forma similar a Progresía, pero basado en un sistema de tarjetas electrónicas que permitirían no sólo llevar un control computarizado de las mismas, sino también restringir el uso de los recursos monetarios al consumo de alimentos y bienes básicos. (www.innovemosdoc.cl/diversidad_equidad/programa/Progresia).

En 1997, el presidente Ernesto Zedillo anunció la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación-Progresía. Este programa representó una nueva forma de política social. Las innovaciones principales son las de integrar en un solo programa

[...] las dimensiones de salud, alimentación y educación; trabajar al mismo tiempo en el alivio de la pobreza (por medio de transferencias económicas) y la creación de capital humano para una mejor inserción de las siguientes generaciones en el mercado de trabajo (por medio del cumplimiento de corresponsabilidades (Hevia, 2009; 44).

Objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000

Recordemos que los programas sociales forman parte del Plan Nacional de Desarrollo (1994), en él se proponía propiciar la certidumbre y la estabilidad económicas. Esto implica una estricta disciplina fiscal; procurando una política que alentará en conjunción con otras políticas como al sector exportador; adoptando una política monetaria que contribuyera a la estabilidad de precios, y aseguraría una coordinación adecuada entre las autoridades hacendarias y financieras para garantizar la congruencia de las políticas, medidas y acciones.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo, la política social siguió teniendo como objetivo principal erradicar la pobreza y sus estrategias continuaron por el rumbo de la descentralización bajo el lema de "nuevo federalismo", que ponía por sobre los otros dos ámbitos de gobierno a los municipios.

Los ejes de la política social en esta administración fueron: la descentralización hacia estados y municipios y la búsqueda de una mayor focalización o concentración de las

políticas sociales en las familias más pobres de la población, aún a costa de las políticas amplias como las educativas y de salud.

Los principales instrumentos se encontraron en el ramo 33 del presupuesto federal, en el que se canalizaban recursos a los estados y municipios; y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) que de una manera técnica y fría buscaba identificar mediante encuestas a las familias más pobres del medio rural mexicano (Ceja; 2004, 21).

El Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, ofrece el rumbo que orientará el esfuerzo de todos para fincar bases realistas, responsables y perdurables para avanzar hacia un México más fuerte, más justo, más democrático y más próspero. Para ello se propusieron los siguientes objetivos: en el Plan Nacional de Desarrollo (1994), como el caso de elevar el bienestar mediante cinco estrategias:

- Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos.
- Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población.
- Promover el desarrollo equilibrado de las regiones.
- Privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social.
- Construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.
- Impulsar una política integral de desarrollo social.(P.N.D, 1994,5)

En este sexenio se dio continuidad a la estrategia de disminuir con el problema de la pobreza, ya que el desarrollo social se concebía como integral, incluyente, participativo y federalista. El Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 propone cinco objetivos:

I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

II. Consolidar un régimen de convivencia social regida plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Dentro del contenido del Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el apartado 4 se señalan los objetivos de desarrollo social:

- Aspiración por la justicia social.
- Diagnóstico.
- El desafío demográfico.
- Objetivo de la política de desarrollo social.
- Estrategias y líneas de acción.
- Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos.
- Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población.
- Promover el desarrollo equilibrado de las regiones.
- Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social.
- Impulsar una política integral de desarrollo social (PND, 1995-2000; 4-5).

En el apartado de desarrollo social se integró la aspiración por la justicia social que dentro de la historia, es un resultado de movimientos de hondas raíces sociales y que se asignó al Estado la responsabilidad de procurar oportunidad y el mejorar las condiciones de vida en la población, ya que en la Constitución de 1917 se conjugan las garantías y derechos específicos, en condiciones de un sistema de vida que se fundamenta en el mejoramiento político económico y cultural del pueblo.

Estableciendo la educación básica gratuita, obligatoria y laica para todos los mexicanos; el derecho a la justicia y al trabajo; el derecho a una vivienda digna y la protección a la infancia, una nación pluricultural, salud, seguridad social, reforma agraria, abasto y vivienda. A partir de esto la política de desarrollo social se plantea crear condiciones que amplíen la satisfacción de las necesidades sociales y el disfrute individual y social.

Hay que tener en cuenta que en el PND (1994) se menciona que la política social promoverá, que la población y el crecimiento económico se apoye mutuamente en la búsqueda de un equilibrio que eleve el bienestar de los diferentes sectores de la sociedad y de las regiones que se enfrentan a condiciones de rezago estructurales, agravados por la crisis económica.

El objetivo del Plan Nacional de Desarrollo (1994) es propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales que están en la Constitución, elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y de manera prioritaria disminuir la pobreza y la exclusión social. Se implantará y mejorará la educación, la salud y la vivienda; se armonizará el ritmo de crecimiento de la población y la distribución geográfica, promoviendo el desarrollo equilibrado de las regiones, abatir las desigualdades e impulsar la integración social y productiva de los mexicanos que no han tenido opciones de bienestar.

El objetivo general de la política social en el Plan Nacional de Desarrollo (1994) es propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. El aumento de oportunidades que debe trascender el origen étnico y social, la ubicación geográfica, así como la condición económica de cada mexicano.

Con respecto a la política integral de desarrollo social dentro del Plan Nacional de Desarrollo (1994) contribuirá a lograr una mayor justicia social con la superación de los rezagos, corrigiendo las imperfecciones del mercado, impulsando las condiciones de empleo, promoviendo la transferencia de recursos a los individuos que carecen condiciones

básicas para su progreso, y alentando una mejor distribución del ingreso, así como la reducción de la desigualdad económica entre las personas y las regiones.

La política de desarrollo social que postula este Plan se nutre de valiosas y variadas experiencias anteriores, pero se distingue de ellas porque aspira a adquirir un carácter integral, con un sólido sustento federalista y la participación corresponsable de las organizaciones sociales y ciudadanas. Por ello, la política de desarrollo social será nacional, integral, incluyente, participativa y federalista. Su formulación y ejecución serán resultado de un amplio proceso de concertación y participación. Se apoyará en una alianza nacional para el bienestar; que movilice a las fuerzas sociales y políticas, a las organizaciones ciudadanas y a los tres niveles de gobierno (PND, 1994; 44).

Se menciona dentro del PND (1994) que una política integral de desarrollo social implica establecer claramente la concurrencia de los gobiernos municipales, estatales y federales, así como la participación de organismos no gubernamentales, las instituciones de asistencia pública y las organizaciones de los beneficiarios como participantes directos en las acciones para el mejoramiento de los niveles de vida.

Los objetivos de la política de desarrollo social que se establecen dentro del PND (1994): se buscó alcanzar los propósitos que se requiere para combatir la inequidad en actividades productivas y sociales en distintas regiones y sectores del país. Pues las inequidades se expresan en las diferencias de oportunidades y de ingresos, en regiones con mayor competitividad económica, en sectores productivos, por desequilibrios en actividades industriales y de servicios. La pobreza extrema constituye uno de los retos que impide el ejercicio de la libertad y anula la igualdad de oportunidades, por lo que la política asumirá un carácter integral.

En el Plan Nacional de Desarrollo (1994), se menciona que la justicia social ha sido la aspiración de los mexicanos, ya que la larga historia que México ha vivido tiene como resultado la Constitución Política de 1917, pues los movimientos sociales y la responsabilidad del Estado en procurar la igualdad y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, ya que dentro de esta se conjugan las libertades individuales con derechos sociales y como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento político, económico y cultural del pueblo.

Además de dos componentes fundamentales de la justicia social que son la seguridad y la igualdad para el ejercicio de las garantías individuales que señala nuestra Constitución Política, y la disposición permanente del Gobierno de moderar las inequidades y procurar la igualdad de oportunidades. Pues postula garantías y derechos específicos que se refieren a la igualdad de oportunidades y al establecimiento de condiciones para el desenvolvimiento de los individuos, las familias, las comunidades, los pueblos indígenas, los trabajadores y los sectores productivos.

Fundamento ideológico

Con vistas al siglo XXI, debemos lograr un crecimiento vigoroso que fortalezca la soberanía nacional, se alcance el bienestar a todos los mexicanos, se logre el sustento de una democracia plena, y se generen recursos para atender rezagos y procurar la equidad y la justicia (PND; 2000, 8).

Se menciona que en el umbral del siglo XXI, el principal desafío de México consiste en disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre las diferentes capas de la población. Su paciencia no permite el pleno ejercicio de las libertades democráticas ni la evolución de las capacidades individuales en el proceso productivo, en la educación y en la cultura.

El país tiene una larga experiencia en cuanto a instituciones e instrumentos en materia de educación, salud, seguridad social, reforma agraria, abasto y vivienda. [...] A partir de estos logros, la política de desarrollo social se plantea hoy nuevos retos y perspectivas (PND, 1994:7).

Programa Progres a (Educación, salud y alimentación)

Para la creación del Programa Progres a se tomó como base su antecesor, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), pero Progres a optó por enfocarse a la creación de capital humano²⁰ y, para ello, integró en un solo programa tres dimensiones básicas: “salud,

²⁰ De acuerdo con Thomas O. Davenport (1999) el Capital Humano es el modo en el que un trabajador realiza una tarea depende su capacidad de trabajo y de su comportamiento. *La preferencia de una tarea sobre otra en un momento dado, exige una decisión sobre la asignación de tiempo. La combinación de la inversión de*

alimentación y educación, puesto que se tendrían a más personas más dentro del mercado de laboral, evitando así el círculo intergeneracional de la pobreza” (Hevia; 2009,44).

Dentro del *Contexto institucional*, Progresá nace en un contexto institucional complejo. Por un lado, la opinión pública generalizada coincidía con la idea de que el programa de lucha contra la pobreza del gobierno anterior había estado plagado de manejos poco transparentes y había tenido fines eminentemente electorales, generando escaso apoyo hacia esta clase de programas. Por otro lado, la economía mexicana estaba recuperándose de la crisis de 1994 que tuvo devastadores efectos en términos de pobreza y desigualdad en el país, de por sí con brechas enormes entre los más ricos y los más pobres. “Con esta situación, el gobierno creó Progresá más que como una medida de lucha contra la pobreza como un programa para apoyar la sobrevivencia de los más pobres en el país”. (www.innovemosdoc.cl/diversidad_equidad/programa/Progresá)

Hernández (2008) sostiene que el programa se dirigió a la propuesta en centrar sus acciones en alimentación salud y educación, además hace énfasis en: a) el compromiso político para mejorar la propuesta y b) generosidad y paciencia para obtener y compartir la información disponible y escuchas las opiniones y críticas derivadas del análisis.

La implementación del programa se llevó a cabo a partir de una serie de estudios entre otros, la determinación de la localidad rural que sería beneficiada por el programa a partir de la información censal y que contara con la infraestructura adecuada para cumplir con las corresponsabilidades (escuela y centro de salud).

Una vez elegida la localidad, se enviaba a un grupo de entrevistadores, quienes censaban el 100% de los hogares en dicha localidad y, mediante un complejo proceso de asignación de puntajes, se seleccionaba a las familias favorecidas, las cuales integraban un padrón único de beneficiarios (Hevia, 2009; 45).

capacidad, comportamiento, esfuerzo y tiempo en el rendimiento, resultados (desde la perspectiva empresarial) de la inversión personal (Davenport; 2000, 42).

Funciones y objetivos del Programa Progres

Suraiya Ismail y Maarten Immink Consultores de la FAO e Irela Mazar y Guy Nantel, (2005), mencionan que el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres) programa del Ejecutivo Federal de México, iniciado en mayo de 1997 en el contexto del Desarrollo Humano, funciona como parte de una política social integral, promoviendo acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación de las familias que viven en situación de pobreza extrema. Progres es uno de los programas de combate a la pobreza extrema que se desarrolla junto con el fortalecimiento de las demás acciones.

La pobreza tiene múltiples factores que determinan la pobreza extrema, estos son desde las crisis económicas, el papel del Estado, los intereses que persiguen los políticos, la instrumentación de las políticas sociales. Por lo que se pretende que los círculos intergeneracionales de pobreza extrema relacionados con los altos niveles de fertilidad, desnutrición, mortalidad infantil y deserción escolar, especialmente elevados en las zonas rurales de México, puedan erradicarse a través del programa.

Suraiya et al (2005) mencionan que el objeto de contar con criterios de operación uniformes en todo el territorio nacional, las políticas y normas generales de operación de Progres se establecen en el ámbito federal y su aplicación es a nivel nacional.

La población objetivo de Progres es la que vive en condiciones de pobreza extrema, medida en términos multifactoriales. Dicha población se ubica generalmente en las áreas rurales del país, en comunidades muy dispersas geográficamente. Principalmente Progres trabaja en las tres áreas de educación, salud y nutrición, lo que lo hace un programa con características integrales en contraste con otros programas llevados a cabo en México.

Felipe Hevia (2009) menciona que el programa Progres representó una innovación en lo que se refiere al tipo de apoyo que entregaba: en vez de subsidios o canastas de productos se optó por entregar dinero en efectivo, y sólo algunos apoyos específicos en especie, como el complemento nutricional. Para evitar el uso político que esta entrega de dinero representaba para las familias más pobres, se decidió que fueran ciertas agencias financieras las que realizaran esta tarea, como la Banca Popular (Bansefi), el sistema de giros telegráficos (Telecomm), e incluso la banca privada (BBVA-Bancomer).

En los lineamientos generales de Progresá se propone el uso de los siguientes principios estratégicos en la concepción e implementación del programa:

- A. Focalización: asegurar que beneficien a quienes más lo necesitan, no destinarlos a quienes reciben otros apoyos, asegurar que no se dupliquen los beneficios.
- B. Transparencia: procedimientos rigurosos, objetivos e imparciales, homogéneos a nivel nacional, así como verificables y auditables, respeto del Programa a las preferencias políticas de las personas, así como a las costumbres y características culturales de las comunidades(.www.innovemosdoc.cl/diversidad_equidad/.../Progresá_mexico.doc)
- C. La familia como ámbito y unidad de acción.
- D. Enfoque de género: promueve la igualdad de género y busca potenciar a las mujeres.²¹ Corresponsabilidad, en cuatro rubros:
- E. Ayuda estructural más que asistencial: busca primordialmente aumentar las capacidades básicas, aumentar la productividad, propicia la movilidad social.
- F. Apoyo comunitario y de autoridades locales: en trabajos de campo para identificar a las familias beneficiarias, para efectuar las asambleas de incorporación al programa, la instalación de módulos de entrega, asumiendo el papel de Contraloría Social.
- G. Enfoque integral: los efectos de educación, salud, y alimentación se multiplican y potencian recíprocamente por las interrelaciones positivas que los vinculan.

²¹ a) inscribir a los niños menores de 18 años en las escuelas de educación primaria o secundaria y apoyarlos para que asistan en forma regular a clases y mejoren su aprovechamiento; b) registrarse en la unidad de salud que les corresponda y cumplir con las citas periódicas, para seguir las acciones del Paquete Básico de Servicios de Salud, asistir a las pláticas mensuales de educación para la salud, y destinar los apoyos monetarios para el mejoramiento del bienestar familiar, en especial la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar. Los primeros tres rubros *condicionan* los apoyos, y lo hacen en forma separable: es decir, es posible dejar de recibir los apoyos educativos sin dejar de recibir los alimentarios, y viceversa. El uso de los apoyos monetarios no está condicionado ni es verificado.

H. Complementariedad con otros programas.

I. Coordinación: entre niveles de gobierno (vertical) y dependencias federales (horizontal).

J. Seguimiento y evaluación.

Entre los principios del programa también se ha mencionado que éste busca complementar el ingreso de millones de familias en México que viven en condiciones de alta marginación. ([www.innovemosdoc.cl/diversidad equidad/programa/Progresas](http://www.innovemosdoc.cl/diversidad_equidad/programa/Progresas))

El objetivo de Progresas es ofrecer el apoyo directo a las familias más pobres de México y reducir su condición de pobreza, así como desarrollar el capital humano, por lo que las políticas sociales se concentran en acciones como alimentación, salud, educación y vivienda.

El objetivo central de este programa ha sido incrementar permanentemente las capacidades y habilidades básicas de los individuos que viven en extrema pobreza. Para lograr este objetivo Progresas se estructura en tres componentes, a saber: educación, salud y nutrición. El componente educativo se propuso incentivar la asistencia escolar otorgando subsidios monetarios a las familias. Así, cada familia seleccionada recibía un subsidio por cada miembro de la familia menor de 18 años que asistía a la escuela entre tercero y noveno grados de la educación básica. ([www.innovemosdoc.cl/diversidad equidad/programa/Progresas](http://www.innovemosdoc.cl/diversidad_equidad/programa/Progresas))

Suraiya Ismail et al. (2005), mencionan que el objetivo general es apoyar a las familias que viven en pobreza extrema con el fin de potenciar sus capacidades y ampliar sus oportunidades para mejorar sus condiciones de vida. Además de plantean objetivos específicos:

Mejorar sustancialmente la educación, salud y nutrición de las familias en situación de pobreza extrema, particularmente las de la población más vulnerable, como son los niños, niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, mediante servicios suficientes y de calidad en materia educativa y de cuidado de la salud, así como apoyos monetarios.

Integrar las acciones de educación, salud y nutrición para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o malnutrición de los niños y jóvenes, ni porque se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar.

Contribuir a que los niños y jóvenes completen la educación básica y media superior, y para ello procurar que los padres de familia dispongan de medios y recursos suficientes.

Alentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia para mejorar la educación, salud y nutrición de los niños y jóvenes.

Promover la participación y el respaldo familiar en las acciones de PROGRESA para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera.

Canalizar los esfuerzos y las iniciativas de la comunidad hacia acciones afines o complementarias al programa. (285-286)

Además Suraiya Ismail et al. (2005), mencionan que el propósito de Progresas, al menos en el discurso del programa, ha sido aumentar las capacidades de las familias que viven en extrema pobreza mediante la inversión en capital humano en forma de educación, alimentación y salud.

Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresas para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al programa. (www.innovemosdoc.cl/diversidad_equidad/programa/Progresas)

Suraiya Ismail et al. (2005), explican que es apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar.

Estructura del Programa Progres

Suraiya Ismail et al. (2005), indican que el Gobierno Federal es el responsable de establecer las reglas de operación del programa y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) es responsable de la coordinación general del programa a través de la Coordinación Nacional de Progres (ConProgres). Para el despliegue de sus acciones y con el fin de asegurar una operación eficiente, eficaz, equitativa y transparente, Progres se basa en el compromiso conjunto de los ejecutivos federal y estatal, en el marco y en el espíritu de los Convenios de Desarrollo Social.

Suraiya Ismail et al. (2005), explican que el programa ha sido desde el principio una iniciativa de las autoridades federales del Gobierno de México, a través de la Secretaría de Desarrollo Social en coordinación con CONPROGRESA y las Secretarías de Salud y Educación. El Progres inició actividades en 14 estados en 12 483 municipios, con una cobertura aproximada de 150 000 familias. El número de familias ha aumentado cada año, y a finales de 2001 la cobertura geográfica era en 31 estados de la República, en 68 282 localidades, en 2 166 municipios y atendiendo a 3,2 millones de familias.

Esquema 7. Estructura del Progres



Fuente: elaboración propia con datos de Suraiya Ismail et al. 2005.

Progres se organizó como un programa federal inter-institucional coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) a través de la Coordinación Nacional de Progres (CONPROGRESA), órgano desconcentrado de esta Secretaría, creado por

Decreto Presidencial el 8 de agosto de 1997, “con el objeto de formular, coordinar y evaluar la ejecución de Progresá”. CONPROGRESA cuenta con un Consejo, integrado por los titulares de SEDESOL (quien lo preside), de las Secretarías de Educación Pública (SEP.), de Salud (SSA), y de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (www.innovemosdoc.cl/diversidad_equidad/programa/Progresá).

Estrategias del Programa Progresá

El eje del Programa será en Educación, Salud y Alimentación. Como se menciona en el Plan Nacional del Desarrollo (1995)

Cuadro 7. Ejes del programa en el Plan Nacional de Desarrollo 1995

Programa	Propósito	Coordinación
El Programa de Alimentación y Nutrición Familiar	Desayunos escolares garantizar el mejoramiento del nivel nutricional de los niños y las familias de menores ingresos, para aseguraran su adecuado desarrollo. Los subsidios al consumo en maíz, harina, masa y tortilla. El subsidio se dirigirá a las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos ²² (PND; 1995, 63).	Se coordinó con Desarrollo Integral de la Familia.
El abasto social	Abastecimiento de productos básicos a nivel nacional, sobre todo en las regiones más atrasadas. Tiendas del sistema social de abasto, para la distribución de maíz, frijol, arroz, azúcar, harina de maíz, abarrotes y mercancías generales. Se distribuirán canastas básicas alimentarias; se surtirán despensas a albergues indígenas; y se distribuirán despensas para niños becarios. Distribución de leche, se alentara la producción nacional de leche.	A través de los comités rurales de abasto se garantizará la participación comunitaria para propiciar la corresponsabilidad en el problema alimentario, se continuará la apertura de nuevas tiendas. El Gobierno Federal, en coordinación con los gobiernos de los estados y los productores
Vivienda	Mejoramiento de la vivienda rural y urbana, mediante apoyos para la construcción y la autoconstrucción, con materiales, crédito, cooperación y asistencia técnica.	
Crédito a la palabra	Promover la autoconstrucción y el mejoramiento de vivienda en zonas	A través de la participación de los gobiernos de los

²² Ver más en anexo 4

	marginadas. Integración de cajas de ahorro, y a partir de los fondos fiscales destinados a la producción o a la vivienda, se fortalecería la capitalización y la capacidad de ahorro de las comunidades y grupos sociales.	estados y de los municipios, así como de los grupos sociales, para promover acciones directas en el mejoramiento de vivienda.
Acceso a medios de subsistencia	Contar con un mínimo de infraestructura en caminos, telecomunicaciones y servicios urbanos, como agua potable y drenaje, tratamiento de aguas residuales y aumentando de instalar agua potable. Se proporcionará energía eléctrica a las comunidades del país con más de cien habitantes.	Para las zonas menores y donde no sea posible introducir la red, debido a su dispersión y al costo, se considerarán formas no tradicionales de generación de energía eléctrica.
Ordenamiento ecológico	En actividades productivas se llevó a cabo de acuerdo con las condiciones de conservación y restauración del equilibrio ecológico. Se regularizó la tenencia de la tierra en zonas críticas para evitar la incertidumbre y la depredación, y se impulsó convenios entre los propietarios de selvas y bosques, productores indígenas y campesinos y el gobierno, para el aprovechamiento sustentable de los recursos	
Acceso a una impartición de justicia expedita y eficaz	Se incrementó sustancialmente el número de juzgados, tanto en zonas rurales como urbanas, para acercar los servicios a la población, así como mejoraron las funciones de los órganos jurídicos.	Despachos de asesoría jurídica gratuita

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Se observa que las líneas de trabajo son similares a los de anteriores programas ya que los beneficiarios de escasos recursos, contribuyen a la alimentación a través de la distribución de desayunos y canasta básica alimentaria, así como la integración de la caja de ahorro, se introduce de manera más dinámica la regulación del ecosistema, y se incrementa la justicia con la construcción de los juzgados.

En el Plan Nacional de Desarrollo (1995) se menciona el *Apoyos para aumentar la producción, la productividad y el ingreso* (Cursivas en el original). Apoyos directos al consumo y a la inversión en recursos humanos se complementarán con programas de empleo, los cuales permitirán que la población tenga un ingreso en tanto transforma sus condiciones de vida y de trabajo. Además, estos programas generan beneficios a la colectividad, al crear infraestructura productiva en caminos y obras de diversa índole, que

aumentan el potencial productivo de las regiones y atacan no sólo los problemas actuales de pobreza, sino que coadyuvan a evitar que estos aparezcan o se perpetúen.

Cuadro 7. Programas para la inversión en recursos humanos.

Programa	Orientación	Apoyo
Educación.	Incorporación, permanencia y aprovechamiento escolar de los hijos de las familias beneficiarias inscritos en los niveles de primaria (a partir de tercero), secundaria y educación media superior enfatizando en la equidad de género.	Los apoyos que se brindan son: becas educativas (dos tipos de becas: económica entregada cada mes a las titulares, según el grado y útiles escolares dos veces al año) ²³ (Suraiya Ismail et al., 2005,290). En nivel secundario, las becas para mujeres son ligeramente superiores para estimular una mayor asistencia escolar de las alumnas ²⁴
Salud	Coadyuvar y ampliar la cobertura de salud y la calidad de la misma, así como ampliar la incorporación de familias a la seguridad social, de manera que los servicios de salud cuenten con beneficios que mejoren su bienestar.	cuatro estrategias principales que son: De manera gratuita, el paquete básico de servicios de salud ²⁵ ; Prevenir la malnutrición en los niños, desde la etapa de gestación ²⁶ Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante información y

²³ Se proporcionaría a los alumnos inscritos entre tercero y sexto de primaria. Alumnos inscritos entre primero y el tercer grado de secundaria y educación media superior se les entrega un único apoyo monetario anual para la adquisición de útiles escolares. (Suraiya Ismail et al., 2000; 291).

²⁴ El monto mensual de las becas educativas ascendía a 90 pesos (aproximadamente nueve dólares EE.UU.) para tercer año de primaria y llega a ser de 290 pesos (30 dólares EE.UU.) para los niños y 335 pesos (35 dólares EE.UU.). Además uno de los requisitos para mantener la beca era, que los estudiantes deberían cumplir con el 85 por ciento de asistencia a clases y el maestro debe reportar mediante mecanismos establecidos la asistencia del alumno así como su progreso. (Suraiya Ismail et al, 2000; 290-291).

²⁵ Aplica 13 acciones de salud incluidas en el paquete básico: saneamiento básico, planificación familiar, atención prenatal, seguimiento del crecimiento, inmunizaciones, prevención de accidentes, tratamiento de las diarreas, infecciones respiratorias agudas y parasitarias, prevención y control de tuberculosis, hipertensión arterial, diabetes y cáncer cérvico uterino y promoción del autocuidado de la salud.

²⁶ De acuerdo con Suraiya Ismail et al. (2005) consistía en el seguimiento del crecimiento y educación alimentaria nutricional, y mediante el suplemento nutricional en niños entre los cuatro meses y dos años de edad y en niños de dos a cuatro años que presenten algún grado de malnutrición, así como mujeres embarazadas y en período de lactancia. Además de dos tipos de suplementos: para niños y para mujeres embarazadas en proporciones adecuadas para cada grupo. Los suplementos aportan 100 por ciento de micronutrientes diarios requeridos y 20 por ciento en promedio de las necesidades energéticas básicas. Los suplementos se entregan una vez por mes, en el momento en que la madre y sus hijos realizan su visita al centro de salud, además de ser un requisito para continuar en el programa.

		capacitación en materia de salud, nutrición e higiene ²⁷ ; Reforzar la oferta de los servicios de salud para satisfacer la demanda adicional ²⁸ (Suraiya et al, 2005; 91).
Nutrición	Contribuir a mejorar la cantidad, calidad y diversidad de sus alimentos, para mejorar la situación de alimentación, nutrición y salud ²⁹ .	El programa apoyaba con remesas monetarias directas a las familias beneficiarias

Fuente: Elaboración propia con datos Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Con respecto a la educación los beneficiarios son niños, menores de edad en el grado de primaria y secundaria, a través de becas y beneficios económicos, así como la incorporación del servicio de salud y nutrición para el mejoramiento de su salud.

Suraiya Ismail et al. (2005: 292) comentan que un hogar para ser calificado y recibir transferencias de alimentos implica que todos sus integrantes deben realizar una serie de visitas a las unidades de salud para consultas médicas aproximadamente dos por mes y por miembro. Además, la madre de familia debe de asistir a las pláticas educativas para la salud.

Al final de 2001, Progresá estaba trabajando en 68 282 localidades (26,67 por ciento del total de localidades del país), en 2 166 municipios de los 31 estados de la República. La cobertura poblacional aproximada a finales del año 2001 era de 3,2 millones de familias, equivalente a aproximadamente 14,4 millones de personas (Ismail, et al.; 2005, 279).

²⁷Suraiya Ismail et al mencionan que era la capacitación y sesiones educativas para las titulares del programa, incluían 25 temas en el paquete básico de salud y que a partir de 2002 se incorporan 10 temas nuevos. (Ismail et al.; 2005,292)

²⁸Suraiya Ismail et al (2005) afirman que se ejecutó a través del “fortalecimiento de la infraestructura de los servicios de salud que están a cargo de la Secretaría de Salud”. (292).

²⁹Suraiya Ismail et al. (2005, 292), explican que se entrega mensualmente 145 pesos a cada titular y ésta a su vez adquiere la siguiente corresponsabilidad:

Inscribir a los menores de 18 años que no hayan concluido la educación básica y procurar que asistan en forma regular a clases.

Inscribir a los jóvenes de hasta 20 años que hayan concluido la educación básica a la escuela secundaria y apoyarlos para su aprovechamiento.

Registrarse en la unidad de salud que le corresponda y cumplir con las citas periódicas que les indique el personal de salud.

Asistir a las pláticas mensuales de educación para la salud, convocadas por la unidad de salud.

Destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar (Suraiya Ismail et al. 2005,292).

Según estimaciones del Progres, aproximadamente el 21 por ciento de la población total mexicana (casi 4,6 millones de familias) viven actualmente en condiciones de extrema pobreza en México. En relación a la educación en el año 2000, de la población de 15 años y más se registró un 9,5 por ciento de analfabetos. En ese mismo año, el 92,3 por ciento de la población de seis a catorce años, asistía a la escuela (Ismail, et al.; 2005.144).

Suraiya Ismail et al (2005) afirman que el Programa de Educación, Salud y Alimentación Progres desde su creación en 1997 hasta el 2001, focalizó a sus beneficiarios a partir de encuestas y de un padrón de beneficiarios. El Programa atendía exclusivamente a personas en pobreza extrema que vivieran en zonas rurales. Para el año 2000 fue de 2.476.430 familias beneficiaria.

Este programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres), comenzó en mayo de 1997. Al final de 2001, Progres estaba trabajando en 68 282 localidades (26,67 por ciento del total de localidades del país), en 2 166 municipios de los 31 estados de la República. La cobertura poblacional aproximada a finales del año 2001 era de 3,2 millones de familias, equivalente a aproximadamente 14,4 millones de personas. (Istmail et al.; 2005., 279).

En este inciso se describió brevemente el inicio del programa Progres implementado durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), así como las líneas de acción el objetivo y la función de debía cumplir. Todo esto con el objetivo de tener herramientas para el análisis de esta investigación. A continuación se presentará el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006)

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2000-2006)

Ernesto Zedillo Ponce de León, fue el último presidente proveniente de las filas del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Después de 56 años manteniéndose en el poder, el partido pierde las elecciones presidenciales del 2000. Asumiendo el poder político la derecha, guiada por el Partido Acción Nacional (PAN). El nuevo presidente electo, en su campaña electoral prometió cosas inalcanzables. Crecimiento sostenido del 7% anual y la creación de un millón 200 mil empleos por año.

Mora (2010) explica que el entonces presidente Vicente Fox Quezada y su gabinete no dieron marcha atrás en la estrategia neoliberal y siguieron aplicando políticas macroeconómicas restrictivas. Por lo que se continuó utilizando la misma política fiscal y monetaria que su antecesor.

El presidente Vicente Fox recibió la economía del país con altas tasas de crecimiento económico y con un entorno macroeconómico de estabilidad, situación que no se presentaba desde hacía más de 25 años.

En el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), al régimen de saldos acumulados y la política cambiaria con tipo de cambio flexible. Es aplicada al pie de la letra para mantener las finanzas públicas sanas, descender la inflación y tener recursos suficientes para saldar el servicio de la deuda interna y externa.

Con la llegada de Vicente Fox al poder en 2000, Progresá logró sobrevivir a la alternancia y continuó funcionando regularmente. Sin embargo el nuevo sexenio desmanteló lo que había hecho el anterior programa Progresá. En 2002 se emitió un decreto que anunciaba la creación del Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades, desapareciendo así al Programa Progresá.

Lindblon (2007 en Hevia; 2009,46), afirma que este fue un cambio de nombre en el cual la administración de Fox buscó diferenciarse del anterior gobierno, esto implicó una serie de modificaciones que permitían, si no hablar de dos programas diferentes, por lo menos sí hacerlo de dos etapas distintas, constituyéndose en un ejemplo paradigmático de un sistema de cambios incrementales al interior de un programa social.

En el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) se determinó fijar como prioridades: acciones públicas que estén orientadas a garantizar la cobertura universal en los servicios de salud, equilibrada con el desarrollo económico, la cobertura educativa, para la erradicación del analfabetismo, garantizar entre otras cosas el medio ambiente, mejorar el nivel de vida y superar la pobreza extrema.

En el Plan Nacional de Desarrollo (2001), el gobierno Federal identificó cinco vertientes para las bases de un auténtico desarrollo humano, económico y social sostenidos y que consisten en oportunidad, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad para la superación de la pobreza, asociado a un amplio conjunto de políticas públicas que

implicaron la participación de los tres órdenes de gobierno, además de la comunidad, las familias, las organizaciones sociales, el sector privado y la comunidad académica, para organizar un esfuerzo compartido y generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario (PND, 2001).

El Programa Oportunidades, nace para crear condiciones que ayuden a desarrollar las capacidades de las personas que se encuentren en condiciones de pobreza y generen cambios en su vida laboral además de la económica, social e intelectual.

Objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

Se menciona en el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) que para poder encaminar los esfuerzos del gobierno mexicano de manera eficaz hacia lo que estipula el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se reorganizó la oficina de la Presidencia de la República, establecieron tres comisiones: Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad y Orden y Respeto, para que todas las áreas de la Administración Pública Federal estén en la misma sintonía mediante objetivos comunes.

El área de desarrollo social y humano (negrita y cursiva en el original) trabajará para mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital sociales y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental (PND; 2001-2006,13).

El área de crecimiento con calidad buscará conducir responsablemente la marcha económica del país, elevar la competitividad de la economía, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un desarrollo sustentable (PND; 2001-2006,13).

El área de orden y respeto buscará defender la soberanía y la seguridad nacionales, contribuir a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de colaboración entre los poderes de la Unión, avanzar

hacia un auténtico federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada (PND; 2001-2006,13).

En el Diario Oficial (2001) se menciona que el Plan establece objetivos que permitirán realizar los cambios medulares que impulsará: cambios que consoliden el avance democrático, que abatan la inseguridad y cancelen la impunidad, que permitan abatir la pobreza y lograr una mayor igualdad social; una reforma educativa que asegure oportunidades de educación integral y de calidad para todos los mexicanos; cambios que garanticen el crecimiento con estabilidad en la economía, que tengan como premisa fundamental ser incluyentes y justos; cambios que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas en la tarea del gobierno y que descentralicen las facultades y los recursos de la Federación. Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 son los siguientes:

- Desarrollo social y humano:

- 1.- Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos.
- 2.- Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
- 3.- Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
- 4.- Fortalecer la cohesión y capital sociales.
- 5.- Lograr el desarrollo social y humano.
- 6.- Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

- Crecimiento con calidad.

- 1.- Conducir responsablemente la marcha económica del país.
- 2.- Elevar y extender la competitividad del país.
- 3.- Asegurar el desarrollo incluyente.
- 4.- Promover el desarrollo económico regional equilibrado.
- 5.- Crear condiciones para un desarrollo sustentable

- Orden y respeto

- 1.- Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.
- 2.- Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.
- 3.- Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática.
- 4.- Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los Poderes de la Unión y avanzar hacia el auténtico Federalismo.
- 5.- Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.
- 6.- Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la administración pública federal.
- 7.- Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.
- 8.- Garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

En el Diario Oficial (2001) se resumen los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. De manera muy general se puede decir que el área de desarrollo social y humano se orientó a mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital sociales y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental.

Cuadro 8. Áreas de Desarrollo social y Humano

Área	Objetivo
Área de crecimiento con calidad	Conducir responsablemente la marcha económica del país, elevar la competitividad económica, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un desarrollo sustentable.
Área de orden y respeto	Defender la soberanía y la seguridad nacionales, contribuir en las relaciones políticas, que ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de

	<p>colaboración entre los poderes de la Unión, avanzar hacia un auténtico federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada. Se tiene como columna vertebral del desarrollo la educación, que impulsará una revolución educativa que permita elevar la competitividad del país en el entorno mundial, así como la capacidad de todos los mexicanos para tener acceso a mejores niveles de calidad de vida.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

La política social que establece el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del entonces presidente Vicente Fox Quezada, trata de desvanecer las deficiencias de las anteriores administraciones, pues los problemas entre el Estado y la ciudadanía, han provocado una disminución en la credibilidad del trabajo que ha hecho, concibiendo la nueva administración, como remedios y con nuevas fórmulas para aumentar la credibilidad de la sociedad mexicana.

Fundamento ideológico

La visión de México en el año 2025, en la que se dibujan las características del país que buscamos alcanzar para que la población tenga una alta calidad de vida y se desarrolle en un ambiente sano, con igualdad de oportunidades para todos y con un estricto apego al Estado de Derecho (PND; 2001, 13).

En el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) se desarrolló la visión a partir de un amplio proceso de participación ciudadana que comenzó en el periodo de transición presidencial del año 2000. Durante el proceso los ciudadanos expresaron su visión acerca de los problemas prioritarios del país, así como sus expectativas para el desarrollo de México. Además se consideró con gran detenimiento la influencia del entorno en la vida nacional. Pues México se encontraba inmerso en un proceso de cambio profundo, enmarcado en cuatro grandes transiciones: demográfica, económica, política y social, que obligan a adecuar la acción del gobierno para aprovechar oportunidades y prever y evitar posibles efectos negativos.

En el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) se menciona que se tuvo visión de largo plazo, denominada Visión de México en el año 2025, que consiste en ser analizada por un consejo emanado de la sociedad civil, cuya función será identificar oportunidades y proponer análisis, estudios y líneas de acción al Ejecutivo Federal y a la sociedad civil. Ya que es importante que este consejo esté en comunicación constante tanto con los tres poderes del Estado y los tres órdenes de gobierno, como con los miembros de la sociedad civil y el sector privado (PND; 2001-2006,15).

Continuando con el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), explica que la presente administración establece la superación de las desigualdades entre regiones, pues ha llevado a establecer un sistema de planeación para el desarrollo regional y un nuevo marco de relaciones intergubernamentales en torno a este sistema. Ya que la planeación del desarrollo regional debe ser vista como un continuo de planeación y puesta en práctica con acciones, cuyo fundamento sea el respeto de la libertad de cada región y entidad, para el control de su propio destino en armonía con el resto del país; propiciar la interacción en sentido ascendente (desde los estados hacia la región y de ésta a la Federación) y en sentido descendente (de la Federación hacia la región). Con la participación de la sociedad civil organizada y el sector privado quienes son los actores fundamentales que deben incorporarse a este proceso de planeación del desarrollo regional.

Expone el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) que para este gobierno es de vital importancia el establecer mecanismos que den certidumbre en los programas y proyectos, en estarse cumpliendo con las demandas de la sociedad y con los objetivos y metas que se requiere para el desarrollo del país, y para esto se propone construir una cultura de la información dentro de la administración pública para promover seriedad y objetividad en la difusión de información sobre los resultados de la administración pública de la Nación; crear un sistema de capacitación y de adopción de herramientas adecuadas para desarrollar funciones y procesos. Ya que un gobierno que esté bien informado e internamente comunicado está mejor preparado para la detección de oportunidades y retos, lo que permitirá actuar de manera eficaz y en coherencia con los objetivos y metas de sus programas.

La claridad en metas y objetivos que se explican en el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), es lo que junto con la amplia disponibilidad de información dentro del propio gobierno como para la sociedad, permitirá establecer una relación sistemática y transparente entre el gobierno y los ciudadanos, para verificar y dar seguimiento y evaluación del desempeño de las entidades que conforman la administración pública y de sus servidores públicos.

En el Plan Nacional de Desarrollo (2001) que pensar en el futuro ha sido un cuestionamiento constante entre las civilizaciones a través del tiempo. Y quizá una de las diferencias fundamentales en el avance de los pueblos y naciones que dan como resultado las distintas formas de pensar acerca del futuro.

Además algunas sociedades han sido más capaces que otras para comprender que el futuro no es lo que irremediamente sucederá, sino el producto de una decisión propia para imaginar y decidir con claridad cómo desean que éste sea y para establecer y realizar un plan para hacerlo realidad (PND; 2001-2006; 17).

Continuando con el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) establece que el país se encuentra en un momento privilegiado, por las profundas transformaciones de la democracia plena que abre la puerta a nuevos caminos y oportunidades, para decidir el futuro y planear el México que se desea. Además de las profundas raíces históricas y culturales que dan un sentido de Nación, así como el nuevo proceso de consolidación de la democracia que imprime el fundamento para trabajar en la construcción de un país más justo, más humano, más participativo, con más oportunidades para todos, con más opciones, con más caminos, con mayor tolerancia, más incluyente.

La lucha de la sociedad mexicana en la revolución mexicana, se nutre en lo mejor de cada uno de sus habitantes, la fidelidad de la propia historia, obliga a valorizar el avance de la vida de la nación, sin dejar de reconocer que se necesita un giro definitivo para responder el anhelo de los mexicanos de hoy.

Este marco integral de desarrollo que se presenta a la sociedad, permite pensar de manera más estratégica en las prioridades, políticas, programas, proyectos y reformas que debemos emprender para lograr los objetivos propuestos, pero sin que se conviertan en un marco rígido y limitante (PND; 2001-2006,18).

Programa Desarrollo humano Oportunidades

Cohen, Franco y Villatoro (2006) menciona que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades constituye el principal instrumento del gobierno federal durante 2000-2006 de México para la reducción de la extrema pobreza.

Empleando las transferencias de ingresos con corresponsabilidad para incentivar el uso de los servicios públicos en educación, salud y alimentación y así fomentar la acumulación de capital humano y el desarrollo de capacidades de las familias urbanas y rurales en situación de extrema pobreza (Cohen, et. al.; 2006, 87)

Progresá pasó a llamarse Oportunidades; al mismo tiempo que se publicó el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 (Estrategia Contigo), en el que se definieron acciones para la ampliación de capacidades, la generación de oportunidades de trabajo e ingresos, la formación de patrimonio y la protección contra los riesgos. “*La Estrategia Contigo permitió imprimir al Programa un carácter más integral, en la promoción del desarrollo humano y social, de fomento de capacidades y de la apertura de más opciones de desarrollo para las familias*” (Cohen, et al.; 2006,90).

Para concluir este apartado, el Programa Oportunidades continuó con las mismas líneas de trabajo como lo hizo Progresá, además de identificar niveles de pobreza que vive la población que se encuentra en situación vulnerable y para seguir abatiendo la pobreza incorporó más estrategias en los rubros de educación, salud y alimentación.

Funciones y objetivos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

El *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006* ³⁰se definió por sus estrategias centrales, como el mejoramiento en la calidad de su operación, reconociendo que los recursos de los programas gubernamentales provienen de las contribuciones de toda la población y que en el contexto de una ciudadanía más activa y participativa es responsabilidad de los servidores públicos asegurar la eficiencia, transparencia y honestidad en la gestión pública.

³⁰ Ver más en <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/1/5/0/1/files/archivos/sip-4624.pdf>

Este desafío se vuelve de particular importancia en el ámbito de la superación de la pobreza ya que el uso ineficiente de los recursos se traduce en la desatención de las familias que enfrentan mayores carencias (Presidencia de México; 2004,3)

En este sentido, se empezó a reconocer que la pobreza tenía múltiples factores, logrando identificar: pobreza alimentaria, que en ese momento correspondía 18.6% de los hogares del país que no cuentan con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias; pobreza de capacidades, correspondiente al 25.3% de los hogares más pobres del país que no cuentan con ingresos para cubrir sus necesidades de educación y salud; y pobreza de patrimonio, correspondiente a 49.5% de los hogares del país que no cuentan con ingresos suficientes para la atención de necesidades como vivienda, transporte y vestido (Altamirano et al.,2008; 60).

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades promovió acciones en sectores de educación salud, alimentación, así como las que promueven el bienestar general de las familias que viven en condiciones de pobreza alimentaria o su ingreso es insuficiente para el desarrollo de acciones intersectoriales para desarrollar las capacidades básicas de sus integrantes. Con la contribución de Diconsa y Liconsa³¹ se intenta superar la pobreza alimentaria, mediante el abasto de productos básicos y complementarios como leche, maíz, frijol, azúcar y aceite, entre otros, a localidades rurales de alta y muy alta marginación, mismos que brindan apoyo.

En el marco de la política social del Gobierno Federal, se explica en el Diario Oficial (2003) que las estrategias y acciones intersectoriales para la educación, la salud, la alimentación, así como para la coordinación con otros programas sociales que fomenten el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias en situación de pobreza extrema, a efecto de impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida, generar oportunidades y propiciar su incorporación al desarrollo integral, mediante:

I. El mejoramiento sustancial de sus condiciones en educación, salud y alimentación;

II. La concatenación integral de las acciones de educación, salud y alimentación, con los programas de desarrollo regional y comunitario, fomento económico y empleo

³¹Para más detalles consultar en Sedesol.gob.mx/boletin_alimentacion.pdf

temporal en zonas marginadas, de modo que el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza se complemente con la generación de oportunidades en las comunidades y regiones menos favorecidas;

III. La inducción de la participación activa y la corresponsabilidad de los padres y de todos los miembros de la familia y de las comunidades, en beneficio de la educación, salud, alimentación, desarrollo social y avance económico, y;

IV. La interrelación de acciones con otros programas del sector social y de los gobiernos estatales y municipales que contribuyan a la superación de la pobreza, la generación de oportunidades y el desarrollo económico y social de diversas regiones dentro del territorio nacional.

Continuando en el Diario Oficial de la Federación (2003) se menciona que la coordinación del Programa con otros programas no deberá implicar la transferencia de recursos de un programa a otro, sino únicamente la vinculación de estrategias y acciones. En el cual el Programa concertará esfuerzos y facilitará la información para desarrollar programas y acciones complementarias que generen nuevas capacidades así como la multiplicación de oportunidades para las familias en condiciones de pobreza extrema y promover:

- Mejoramiento de la calidad de la educación a través de la difusión, promoción y, en su caso, aplicación del Programa de Escuelas de Calidad en las localidades en las que opera el Programa
- Mejoramiento de la calidad de los servicios de salud a través de la Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud, la cual será promovida por el sector en las localidades donde Opera el Programa
- Incremento de la escolaridad y reducción del analfabetismo mediante la educación de adultos para la vida y el trabajo entre la población, particularmente el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo, MEVyT, a través del Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA) y del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT)

- Acceso a mecanismos de ahorro y crédito mediante el impulso al crecimiento de la cobertura del Sistema Nacional de Ahorro y Crédito Popular y las entidades normadas por la Ley de Ahorro y Crédito Popular
- Acceso de los beneficiarios, a las acciones y beneficios de los Programas de Empleo Temporal y de Opciones Productivas de la Sedesol, para contribuir a la generación de ingresos y de nuevos empleos que eleven las condiciones socioeconómicas de las familias
- Acceso prioritario al Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa de la Sedesol.
- Fortalecer el tejido comunitario y el capital social en las comunidades que atiende el Programa mediante el establecimiento de Comités de Promoción Comunitaria que trabajen en la perspectiva de ampliar las oportunidades de la población y el desarrollo local
- Garantizar el apartidismo y transparencia de todas las acciones
- Contar con mecanismos efectivos para la corrección de los problemas operativos, y establecer la mejora continua de los procesos (Diario Oficial; 2003, 8).

El programa tiene la función de atender a las comunidades, familias, o personas que se encuentren en condiciones de pobreza, a través del acceso a los programas en beneficio a su situación económica para impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevando su nivel de vida, y generar oportunidades.

El objetivo fue lograr la incorporación de hogares que se encontraran en condiciones de pobreza extrema en espacios rurales muy pequeños de una o dos familias con muy alta dispersión, localidades semi urbanas y urbanas, además de las grandes zonas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey y Puebla que no se habían incorporado al Programa. (innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/1/5/0/1/files/.../sip4624.pdf)

Lo que permitiría llevar los beneficios de Oportunidades a los 2,435³² 33 municipios del país en las 32 entidades federativas, contribuyendo a mejorar las condiciones de pobreza extrema en las que viven las familias que habitan las zonas más marginadas del país y brindándoles acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico y social. (Sedesol; 2004, 2).

Objetivo general del Programa es apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida (Diario Oficial de la Federación; 2004. 8).

Los objetivos específicos que se establecieron en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 2003 son: dar a cada persona que se encuentra en condiciones de pobreza mejores condiciones de vida, educación, mejorar su salud y alimentación a través de programas destinados a contribuir para darles oportunidades.

Estructura del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Ejecución: La Delegación Federal de la Sedesol, los Gobiernos Estatales y Municipales, las OSC's y los propios beneficiarios de los proyectos; previa suscripción de los acuerdos o convenios de ejecución, coordinación o concertación correspondientes.

Normatividad: La Sedesol, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano.

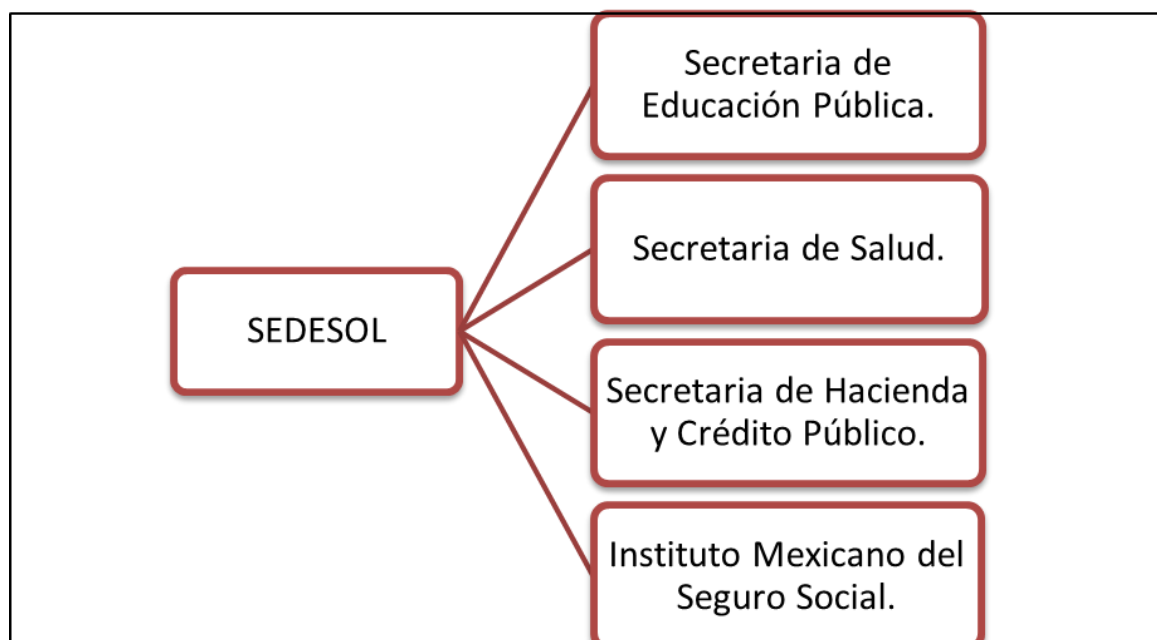
Control y Vigilancia: La Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública (SFP), Órganos Estatales y Municipales de Control, la sociedad en general y las OSC's que suscriban Convenios de Concertación para la Transparencia y Combate a la Corrupción con la Sedesol.

³² El número total de municipios en México es de 2454 según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). INEGI (2008), II Censo de Población y Vivienda 2005. México y sus municipios, México, INEGI.

Contraloría Social: Las instancias de Contraloría Social serán beneficiarios del Programa, y las OSC's que suscriban los Convenios de Concertación para la Transparencia y Combate a la Corrupción con la Sedesol.

La coordinación se centró en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que se encargó de presidirla coordinación del programa, la Secretaria de Educación Pública (SEP), la Secretaria de Salud (SSA), y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Esquema 9. Estructura del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades



Fuente: Elaboración propia con información de Sedesol; 2012: s/p.

La estructura del Programa Oportunidades, corrió a cargo de Sedesol y demás instituciones que se integraron para ejecutar y orientar las metas que se establecieron en el Diario Oficial de la Federación 20003 y en los objetivos de desarrollo social del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Estrategias del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Dentro del Programa Oportunidades se integran los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y con respecto a los programas sectoriales de salud y educación y desarrollo social (Diario Oficial; 2003, 7). El Programa coadyuva con sus acciones al logro de los objetivos del Programa Nacional de Salud (2001-2006), en particular los de:

Cuadro 9. Objetivos en la Salud

Mejorar las condiciones de salud de los mexicanos
Abatir las desigualdades en salud
Reducir los rezagos en salud que afectan a los pobres

Fuente: Elaboración propia con datos del PND. 2001

Los objetivos con respecto al rubro de salud esperan a generar igualdad y que los que están en condiciones de pobreza puedan acceder a los servicios médicos.

Desde la perspectiva del Programa Nacional de Educación (2001-2006), el Programa contribuyó al logro de:

Cuadro 10. Logros para la Educación

Garantizar el derecho a la educación con la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de todos los niños y jóvenes del país en la educación básica.
Ampliar el acceso con equidad de la educación media superior y con ello ofrecer mayores oportunidades a jóvenes que hayan completado su educación básica.
Avanzar en la atención del rezago educativo para el mejoramiento de su vida personal, familiar y social, así como para su realización productiva.

Fuente: Elaboración propia con información del PND; 2006

Con respecto al Programa Nacional de Desarrollo Social (2001-2006), “Superación de la Pobreza: una tarea Contigo”, el Programa orientó su quehacer al logro de los siguientes objetivos:

Cuadro 11. Logros para el Desarrollo Social

Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables.
Aumentar la calidad y dignidad de vida de los más pobres y vulnerables, especialmente los grupos indígenas.
Promover mayor equidad.
Desarrollar las capacidades personales, familiares y comunitarias y de ingreso de la población marginada.
Fortalecer el tejido social y fomentar el desarrollo comunitario.

Fuente: Elaboración propia con información del PND; 2001

En el Diario oficial (2003) se mencionó que a partir de 2002, el Programa amplió su visión, incorporando nuevas acciones en el marco de la política de Desarrollo Social y Humano del Gobierno Federal. A través de acciones intersectoriales coordinadas en educación, salud, alimentación y desarrollo social, para que las capacidades de las personas se traduzcan en mayores opciones para las familias en condiciones de pobreza extrema.

En el Diario Oficial de la Federación (2003) se menciona que algunos componentes como el caso del educativo, se orientan sus acciones a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela de los hijos de las familias beneficiarias. Se integra por los siguientes apoyos:

Cuadro 12. Programas en Educación

Rubro	Objetivo	Meta
Becas educativas, y Útiles escolares.	A través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe). Oferta de educación primaria, para potenciar el	Mejoramiento de la calidad educativa mediante el Programa Escuelas de Calidad. Becas educativas a cada uno de los niños, niñas y jóvenes integrantes de las familias

	aprovechamiento de los niños. Participación de las asociaciones de padres de familia.	beneficiarias, menores de 18 años, en grados escolares de tercero de primaria ³⁴ y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada. Las becas de educación media superior se asignan a los jóvenes de entre 14 y 21 años ³⁵ .
Salud	Cuatro estrategias específicas: Acceso de manera gratuita Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud; Prevención en la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación a través de la entrega de suplementos alimenticios; Fomento y mejoramiento del autocuidado en la salud de las familias y de la comunidad mediante la comunicación educativa ³⁶ en materia de salud, nutrición e higiene, y Oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional. (Diario Oficial de la Federación, 2003;)	Trato digno a los usuarios con base en el Programa Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud. El Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud se destina a cada uno de los miembros de las familias beneficiarias, son proporcionadas de acuerdo a la normativa y los modelos de atención vigentes, y se realizan conforme a la frecuencia de atención de salud. Se dirigen, con especial énfasis, a la población más vulnerable como las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, y los niños menores de cinco años. Se planteó la creación del Seguro Popular de Salud (http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/El%20Seguro%20Popular.pdf).
Nutrición	En niños menores de cinco años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia;	Entrega de suplementos alimenticios; y la educación alimentario-nutricional, para la salud y nutrición de la población beneficiaria del Programa.
Generación de empleo	Programa de microcréditos, para la generación de empleo.	Este fue operado por la Secretaría de Economía; se reformuló la estructura de Nacional Financiera y de Bonos del Ahorro Nacional y se creó el Banco Nacional de Servicios Financieros (BANSEFI) para la atención de pequeños usuarios de créditos.
Alimentación	Apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias para	Contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando

³⁴ En el caso de los útiles escolares, los becarios de primaria reciben al inicio del ciclo escolar un apoyo monetario para adquirir útiles escolares o un paquete de éstos. Para el inicio del segundo semestre del ciclo escolar se otorga un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares. Los becarios de secundaria y de educación media superior reciben un único apoyo monetario anual para la adquisición de útiles escolares, y se entrega durante el primer semestre del ciclo escolar.

³⁵ Se entregarían durante los diez meses del ciclo escolar, la beca y el monto es creciente a medida que el grado que se cursa es más alto. En secundaria y educación media superior, las becas para las mujeres son superiores a las de los hombres, debido a que son ellas en este nivel educativo, quienes tienden a abandonar sus estudios en mayor proporción y en edades más tempranas que los hombres. (Diario Oficial de la Federación, 2003;13)

³⁶ Las sesiones educativas para la salud se dirigen principalmente a las titulares beneficiarias y a los becarios de educación media superior. La comunicación educativa se promueve cambios de actitudes y hábitos a favor de la salud, tratando de arraigar una actitud preventiva y de autocuidado, y ofreciendo a la población información accesible que considere sus particularidades étnicas y culturales, así como sus valores, usos y costumbres.

	Entrega de suplementos alimenticios y la educación alimentario-nutricional.	por esta vía elevar su estado de nutrición. Reforzar la alimentación infantil y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
Componente patrimonial (Plataforma de Oportunidades)	Se otorgaría a cada uno de los becarios de educación media superior, un beneficio diferido que se acumula a partir del tercer grado de secundaria, siempre que permanezcan en la escuela,	Convertirse en un fondo de ahorro si el becario concluye los estudios medios superiores antes de los 22 años ³⁷ .

Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación 2003.

Para el caso de la educación ya se integra a los padres de familia y a los jóvenes que estudian en nivel medio superior; en la alimentación se entregan suplementos alimenticios y no hay canasta básica alimentaria, en el caso del microcrédito se incrementa más la participación de bancos para acceder a los créditos.

Novelo (2002) afirma que en el inicio del programa el territorio como eje rector aparece en el número trece de la política social y sirvió para la focalización de los más pobres, el programa de Desarrollo Social se propuso lograr a largo plazo el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, atender a los grupos excluidos y marginados, así como la promoción de un desarrollo territorial equilibrado. Por lo que se cambia el nombre de Progres a “superación de la pobreza: una tarea contigo”. Además que en sus inicios atendió a 250 microrregiones que incluyó 476 municipios en 17 entidades federativas cubriendo una población de 5.5 millones de mexicanos y 3.4 millones eran indígenas.

En 2002 el Programa pasó de ser exclusivamente rural a atender zonas urbanas y semi-urbanas y el volumen de población atendida llegó a 4.240.000 familias, además se extendieron los apoyos económicos a los estudiantes de Educación Media Superior miembros de las familias beneficiarias, por lo que el Programa registró cambios tanto cuantitativos como cualitativos que hicieron insuficiente la atención por parte de las Promotoras a las titulares beneficiarias del Programa (Ornelas et al., 2012; 2).

³⁷ Se manejará a través de un fideicomiso constituido con la aportación federal autorizada anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. el Programa La operación del fideicomiso estará sujeta a la disponibilidad presupuestal que autorice la H. Cámara de Diputados para el ejercicio presupuestal correspondiente, y dará inicio una vez que se cuente con la aprobación de las autoridades competentes (Diario Oficial de la Federación, 2003, 13).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2005 (INEGI ,2005), 48.9 millones de mexicanos viven en condiciones de pobreza patrimonial, del total nacional 25.7 millones viven en pobreza de capacidades y 19.0 millones sobreviven en la clasificación de pobreza alimentaria (Hernández et al.:2005, 3).

En este inciso se describió brevemente, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, implementado durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), el fundamento ideológico. Es importante mencionar que se realiza éste para identificar si hay una continuidad sobre el enfoque que se le da al problema de la pobreza además de que se desarrolla en el cambio de gobierno hablando de partido político, también se encuentra las funciones, los objetivos, la estructura y las estrategias que se implementaron en la política social.

Programa Oportunidades. Vivir Mejor (2006-2010)

La llegada del presidente Felipe Calderón a la presidencia, fue muy cuestionada, ya que se cuestionó su legitimidad llegándose a comparar esa condición con la del ex presidente Carlos Salinas de Gortari. En ese sexenio se continuó con el programa Oportunidades, ampliando la cobertura del programa.

En el Plan Nacional de Desarrollo (2007), explica que por más de una década, los mexicanos vieron caer el poder adquisitivo de sus salarios. Además de que muchas familias vieron suprimidas sus posibilidades de movilidad social; otras retrocedieron a la subsistencia precaria y emigraron a los Estados Unidos, o se incorporaron al sector informal, que presentaba un crecimiento acelerado en las ciudades. Muchas más simplemente se vieron atrapadas en el círculo vicioso de la pobreza en sus regiones de origen, comúnmente apartadas y aisladas de los centros urbanos. El desarrollo económico que se había procurado tenía límites claros en su falta de sustentabilidad financiera y en su estructura económica poco competitiva.

En el Plan Nacional de Desarrollo (2007) se explica que las crisis económicas recurrentes, las fuertes devaluaciones y/o en caídas importantes del producto interno bruto, cancelaron las posibilidades de una vida mejor a varias generaciones de ciudadanos, limitando drásticamente los espacios de formación y realización personales en las esferas

de la educación, el trabajo y la puesta en marcha de negocios pequeños y medianos, por mencionar sólo algunos de los ámbitos más relevantes del desarrollo humano. A pesar de las crisis económicas, los mexicanos una y otra vez se han superado estos retos.

El inicio del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, pretendió dar continuidad al Programa Oportunidades, pues además de ser un instrumento del Ejecutivo Federal, que desarrolla acciones intersectoriales para la educación, la salud, la alimentación, además de promover el bienestar general de las familias que viven en condiciones de pobreza alimentaria o cuyos ingresos son insuficientes para desarrollar capacidades básicas de sus integrantes.

El Plan Nacional de Desarrollo (2007) explica que la finalidad de la política económica será lograr un crecimiento sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos, así como mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de todos, especialmente de aquellos que viven en la pobreza, es un imperativo social. La insuficiencia en la oportunidad de empleo y de participación plena limita la marcha económica del país, y no es posible alcanzar un desarrollo humano integral. La creación de empleos favorece la estabilidad, la seguridad pública y la interacción social respetuosa de los derechos de los demás.

En el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de 2006, como se ha mencionado anteriormente, es un programa federal que promueve el desarrollo humano de la población en pobreza extrema. Oportunidades es un programa considerado integral destinado a la población en extrema pobreza, que padece los más altos índices en desnutrición, en enfermedades básicas curables y en la deserción escolar.

Objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012

El Plan Nacional de Desarrollo (2007) considera a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas. Se intenta asegurar, la satisfacción de sus necesidades fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos, que debe complementarse con una estrategia eficaz para la superación de la pobreza y la marginación. Este Plan, se basaba en cinco grandes ejes de acción, permitiría

avanzar hacia el Desarrollo Humano Sustentable, a través de la igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud, para que todos los mexicanos puedan vivir mejor y participar plenamente en las actividades productivas.

Plantea 10 objetivos, aproximadamente el doble, en comparación con los planes anteriores: los objetivos nacionales

- 1 .Garantizar seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, independencia y soberanía del país, así como asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y consolidar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos sean realmente protegida su integridad física, su familia y patrimonio en un marco de convivencia social armónica.
3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
- 4.-Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.
- 5.- Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados sus alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
- 6.-Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.
- 7.- Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.
- 8.- Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la

riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.

9.- Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.

10.- Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones (Diario Oficial, 2007; 4).

El tercer y quinto eje del Plan Nacional de Desarrollo (2007) están relacionados con la igualdad de oportunidades. Pues se menciona que “cada mexicano, sin importar su lugar de origen y el ingreso de sus padres, debe tener acceso a genuinas oportunidades de formación y de realización” (p9). La ampliación de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de aquellos que más lo requieren, pues se busca que el Desarrollo Humano Sustentable se encuentra en dichos procesos la base personal, familiar y comunitaria de su realización social.

Las políticas públicas en materia social deben responder al problema de la pobreza como un proceso transgeneracional. La ruptura de este ciclo constituye el punto de inflexión que se busca mediante el esfuerzo de política pública que propone este Plan (PND, 2007; 9).

Continuando con el Plan Nacional de Desarrollo (2007) se menciona que es necesario que poder garantizar el acceso a los servicios básicos para que todos los mexicanos tengan una vida digna. Es decir, tener acceso al agua, a una alimentación suficiente, a la salud y la educación, a la vivienda digna, a la recreación y a todos aquellos servicios que constituyan el bienestar de las personas y de las comunidades.

Fundamento ideológico del Plan Nacional de Desarrollo

Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejerce un liderazgo en América Latina (PND;2007, 3-4).

En el Plan Nacional de Desarrollo (2007) se explica que la Visión México 2030 expresa una voluntad colectiva de cambio, que es factible y cuyo propósito es alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable. Además de que menciona una imagen del país a la vuelta de 23 años permite enfocar la acción conjunta de todos los mexicanos, un punto de arribo que sólo es posible alcanzar con el esfuerzo de todos.

En el Plan Nacional de Desarrollo (2007) Se considera que debe ser fundamental que México realice los ajustes y cambios a fin de encaminarse en la trayectoria correcta. Resulta primordial que los resultados que se obtengan en los próximos seis años respondan al México que quieren los ciudadanos en el año 2030, por lo que esta visión en a largo plazo en los objetivos nacionales, así como las estrategias y las prioridades para el desarrollo, y que se busca que el país avance hacia el porvenir que visualizan los mexicanos. Por lo que cada objetivo le acompaña un conjunto de estrategias, que varían el enfoque presentado en la Visión 2030.

Programa de Oportunidades Vivir Mejor

El Programa se propone dar continuidad al programa de desarrollo Humano Oportunidades, esto con la intención de crear formación de capital humano, para seguir atendiendo a grupos vulnerables que no habían sido incorporados a los beneficios de las políticas públicas, así como disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial y la dotación de infraestructura básica que permita integrar a las regiones rurales

marginadas en los procesos de desarrollo y detonar sus potencialidades productivas lo cual redunde en la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida.

El Programa Oportunidades considera tres componentes:

- Componente de Salud
- Componente Alimentario
- Componente Educativo

La administración, operación e incorporación de familias al padrón de beneficiarios del programa Oportunidades, es responsabilidad de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de la Secretaría de Desarrollo Social. No obstante, la instrumentación del Programa tiene un carácter interinstitucional, es decir, que diversas instancias participan en el otorgamiento de los apoyos a los beneficiarios. Este es “*el caso de la Secretaría de Salud a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud en lo que se refiere al Componente de Salud*” (Seguro-popular; 2006: s/p).

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, se destinó para las entidades federativas, en los términos de las disposiciones aplicables, exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, rezago y de marginación de acuerdo con los criterios oficiales dados a conocer por la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y a las evaluaciones del Coneval, mediante acciones que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; protección social y programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía; conforme lo establece el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social, y tomando en consideración los criterios que propongan las entidades federativas (Liconsa; 2011; s/p).

La población objetivo del Programa Oportunidades son los hogares en condición de pobreza alimentaria, así como aquellos que sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud. El hogar se define como el conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la

vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina. Los hogares en condición de pobreza se identifican utilizando una metodología de focalización basada en un criterio objetivo, homogéneo y transparente que podrá diferenciar la condición de residencia rural-urbana o regional de las familias, considerando sus condiciones socioeconómicas y demográficas, misma que está definida en las Reglas de Operación.

El Programa opera a nivel nacional, en alrededor de 100 mil localidades, en los municipios de mayor marginación, en áreas rurales, urbanas y grandes metrópolis (Oportunidades; 2009: s/p).

Funciones y objetivos del Programa Oportunidades Vivir Mejor

Altamirano et al. (2008) mencionan que la función del Programa Oportunidades es continuidad del programa que el expresidente Vicente Fox implanto y decreto hasta el año 2025, el objetivo de esta política social es en primer lugar, continuar desarrollando las capacidades de los mexicanos, en especial de las niñas y los niños, garantizándoles acceso a la educación, la salud y a una vivienda digna; en segundo lugar, proporcionar una Red de Protección Social que evite una pérdida catastrófica en las familias más pobres ante la enfermedad o la pérdida del empleo; en tercer lugar, facilitar el acceso al empleo formal a todas las mexicanas y los mexicanos, fortaleciendo la coordinación entre la política social y la política económica.

Por lo que la visión que llega a identificar la pobreza es multifactorial,³⁸ ya que la definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el del bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial (Diario Oficial, 2010; 12).

Desde una perspectiva multidimensional, puede entenderse la pobreza 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

³⁸ Se entiende multifactorial por que contempla elementos como el ingreso de las familias, el gasto, la compra de la canasta básica, el grado de estudios, las condiciones de vivienda, alimentación, salud, transporte.

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

El número y el tipo de dimensiones a considerar están directamente asociados a la forma en que se conciben las condiciones de vida mínimas o aceptables para garantizar un nivel de vida digno para todos y cada uno de los miembros de una sociedad (Diario Oficial, 2010; 19).

Oportunidades es un programa coordinado que articula incentivos para la educación, para la salud y para la nutrición, con el fin de promover el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza. Las familias que se incorporan al programa son beneficiarias por sus condiciones de pobreza alimentaria, y su permanencia la determina el cumplimiento de sus responsabilidades: asistencia regular a los servicios de salud y a la escuela.

El Programa tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, con el fin de:

[...] incrementar las capacidades de sus integrantes y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y de calidad de vida (Seguro popular; 2006:s/p).

La misión, que se plantea es *“coordinar acciones interinstitucionales para contribuir a la superación de la pobreza, mediante el desarrollo de las capacidades básicas de las personas y su acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico y social”* (Oportunidades; 2009: s/p).

Además de la visión que tiene el programa, hacia el 2030, *“los mexicanos vemos a México como un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado”* (Oportunidades; 2009: s/p).

Recordemos que en el Plan Nacional de Desarrollo se tiene una visión a largo plazo es decir, que para el 2030 se pretende erradicar la pobreza en sus diferentes niveles a través del programa Oportunidades.

Estructura del programa Oportunidades Vivir Mejor

En la página del Programa Oportunidades, se menciona que el presupuesto del Programa se asigna en tres secretarías: Sedesol, SEP y SSA y la operación se rige por reglas establecidas por los titulares de esas secretarías, la SHCP y el IMSS.

Para garantizar la acción conjunta y complementaria de estos tres componentes, se creó la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. Para el seguimiento de la operación, cuenta con un Comité Técnico donde participan subsecretarios de esas dependencias, así como el Director General del IMSS y un delegado de la Secretaría de la Función Pública.

La coordinación en los estados se realiza a través de Comités Técnicos Estatales donde se involucran las responsables federales y estatales vinculados a la operación del Programa.

Esta coordinación intersectorial e interinstitucional es uno de los elementos más innovadores en la *“Administración Pública en nuestro país y constituye una de las fortalezas que debe mantenerse y avanzar para garantizar resultados”* (Oportunidades; 2009: s/p).

Esquema. 9 Estructura del Programa Oportunidades Vivir Mejor



Fuente: Elaboración Propia con información del portal de oportunidades funciones de oportunidades; 2009

Estrategia del Programa Oportunidades Vivir Mejor

El programa tiene por población objetivo del Programa, los hogares en condición de pobreza alimentaria, así como aquellos que sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud.

Considera los siguientes apoyos:

Cuadro 13. Programas de Oportunidades Vivir Mejor

Recursos para mujeres	Madres de familia, para el ingreso familiar y una mejor alimentación.
Becas para niños y jóvenes	A partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior.
Apoyo monetario a familias beneficiarias	Con hijos de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo.
Fondo de ahorro para jóvenes	Que concluyen su Educación Media Superior.
Apoyo para útiles escolares.	Vales para la entrega de útiles escolares a los que estén inscritos en educación primaria.
Salud	Paquete de servicios médicos y sesiones educativas para la salud.
Alimentación	Paquete de servicios médicos y sesiones educativas para la salud. Paquete de servicios médicos y sesiones educativas para la salud. Apoyo adicional por cada adulto mayor integrante de las familias beneficiarias, que no reciba recursos del Programa 70 y más.
Apoyo económico	Apoyo adicional para el consumo energético de cada hogar (Sedesol, 2010).

Fuente: Elaboración propia con datos de: Sedesol; 2010

El programa Oportunidades sigue los mismos ejes que el programa Progresá aunque aumenta los rubros y el apoyo económico en educación, en la salud se divide en paquetes. A diferencia de Pronasol, integra a toda la familia y en Pronasol a las comunidades en especial.

A partir de 2010, en el Programa Oportunidades opera el Programa de Apoyo Alimentario (PAL). El Programa de Apoyo Alimentario (PAL), atiende a los hogares en condición de pobreza alimentaria, así como aquellos que sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir

en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud, y que no son atendidos por el Programa Oportunidades. Lo anterior, de conformidad con los criterios de elegibilidad, metodología de focalización y criterios de prioridad establecidos en las Reglas de Operación (Sedesol). El PAL considera los siguientes apoyos:

Cuadro 14. Programas de Apoyo Alimentario

Apoyos monetarios	Contribuir a una mejor alimentación y nutrición.
Apoyo monetario a familias beneficiarias	Con hijos de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo.
Complementos nutricionales	Para niños mayores de 6 meses y menores de 2 años, así como para mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. Leche fortificada para niños entre los 2 y 5 años(Sedesol, 2010)

Fuente: Elaboración propia con información de: Sedesol, 2010.

Siguen los mismos ejes si se compara con Progresá, Oportunidades y Oportunidades vivir mejor, aquí hay ruptura, con el programa Pronasol, ya que se basan actualmente en el desarrollo y fortalecimiento desde la gestación.

Las familias que se incorporan al PAL se encuentran en condiciones de pobreza alimentaria, y la permanencia se determina en el cumplimiento de sus obligaciones: obtener la Cartilla Nacional de Salud de cada uno de los integrantes de la familia, y deberán acudir por lo menos una vez al semestre a la unidad de salud más cercana, para recibir las acciones de salud, de acuerdo a lo establecido en su Cartilla Nacional de Salud (Sedesol, 2010)

Cuadro 15. Programas en Educación y Salud

Educación	Becas: Dirigidas a niños, niñas y jóvenes menores de 18 años, inscritos en escuelas de modalidad escolarizada ³⁹ , en grados escolares entre 3º	Útiles escolares: Para los de educación primaria se entrega al inicio	En educación media superior las becas a los jóvenes entre 14 y 21 años, inscritos en escuelas de
-----------	--	---	--

³⁹ Durante los diez meses del ciclo escolar, y su monto es creciente a medida que el grado que se cursa es más alto. En secundaria y educación media superior el monto de las becas para mujeres es mayor que el de los hombres con el fin de fomentar su permanencia en el sistema educativo (<http://www.Sedesol.gob.mx/>).

	de primaria y 3° de secundaria.	del ciclo escolar un paquete de útiles escolares o un apoyo monetario para su adquisición. En el segundo semestre del ciclo se entrega un apoyo monetario para su reposición. ⁴⁰	modalidad escolarizada, en algún grado de educación media superior.
Componente de salud.	<p>El acceso gratuito del Paquete Básico de Servicios de Salud a través de las Estrategias de Prevención y Promoción de la Salud durante la Línea de Vida o PREVENIMSS, de acuerdo con la edad, sexo y evento de vida de cada persona (Sedesol, 2010)</p> <p>Mejor nutrición de la población beneficiaria, para prevenir y atender especialmente la desnutrición, mediante la entrega de complementos alimenticios, la vigilancia y el monitoreo de la nutrición de los niños menores de cinco años, de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, el control de los casos de desnutrición y la educación alimentario-nutricional(Sedesol, 2010)</p> <p>El fomento y mejora del autocuidado de la salud educativa en materia de salud, nutrición e higiene, a través de Talleres Comunitarios para el Autocuidado de la Salud (Sedesol, 2010)</p> <p>Oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional⁴¹.</p>		

Fuente: Elaboración propia con información de: Sedesol, 2010.

La participación del integrante de la familia mayor de 15 años citado, en los Talleres Comunitarios para el Autocuidado de la Salud. Se exige del cumplimiento de esta corresponsabilidad a los que presenten un certificado expedido por el propio sector salud que haga constar que padece algún tipo de discapacidad psicomotriz, auditiva o visual severa que les impida su asistencia. (Sedesol, 2010)

⁴⁰ A los de educación secundaria y media superior se les entrega un único apoyo monetario anual al inicio del ciclo escolar para lo que se requiere que se haya certificado la inscripción. (<http://www.Sedesol.gob.mx/>)

⁴¹ Se refuerzan los servicios del Paquete Básico en salud y en estrategias de línea de vida y Prevenimss, proporcionados a las familias beneficiarias del Programa: Saneamiento básico a nivel familiar; Planificación familiar; Atención prenatal, del parto y puerperio y del recién nacido; Vigilancia de la nutrición y el crecimiento infantil; Inmunizaciones; Manejo de casos de diarrea en el hogar; Tratamiento antiparasitario a las familias; Manejo de infecciones respiratorias agudas; Prevención y control de la tuberculosis pulmonar; Prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus; Prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones; Capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud, y Prevención y detección del cáncer cérvico-uterino (<http://www.Sedesol.gob.mx/>)

Temas de los Talleres Comunitarios de Capacitación para el Autocuidado de la Salud.

Cuadro 16. Programas en Salud

Paquetes de salud	
Uso del Complemento Alimenticio	Parasitosis/Ciclo de desparasitación
Alimentación y sal	Infecciones respiratorias agudas (IRA's)
Saneamiento básico a nivel familiar	Tuberculosis
Participación social	Hipertensión arterial y diabetes
Adolescencia y sexualidad	Prevención de accidentes
Planificación familiar	Manejo inicial de lesiones
Maternidad sin riesgo	Salud bucal
Embarazo	Enfermedades transmitidas por vectores y alacranismo
Alimentación durante el embarazo y la lactancia	Prevención de las adicciones
Parto y puerperio	Infecciones de transmisión sexual
Cuidados del recién nacido	Prevención de VIH/SIDA
Lactancia materna y alojamiento conjunto	Género y salud
Cáncer de mama y cérvico uterino, toma de Papanicolau y autoexploración mamaria	Violencia intrafamiliar
El menor de un año	Climaterio y menopausia
El mayor de un año	Acciones básicas en caso de desastres
Vacunas	Atención al adulto mayor (vacunas del adulto mayor)
Estimulación temprana	Discapacidad
Diarreas y uso del VSO	Otros temas vinculados a la situación epidemiológica local

Fuente: Realizado con datos de Sedesol; 2010.

Para el caso del componente alimentario, patrimonial “jóvenes con oportunidades”, Adultos mayores y el energético se plantean los siguientes objetivos:

Cuadro 17. Componente Alimentario y Patrimonial

Componentes	Tipo de apoyo
Componente alimentario	<p>Apoyos monetarios a las familias beneficiarias para contribuir a mejorar la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, para elevar su estado de nutrición.</p> <p>Entrega bimestral de complementos alimenticios y la educación alimentario-nutricional buscan reforzar la alimentación infantil y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia (Sedesol; 2010).</p>

Componente patrimonial "Jóvenes con Oportunidades"	Los que cursan tercero de secundaria y Educación Media Superior, un beneficio económico diferido que se acumula ⁴² gradualmente en forma de puntos, siempre que los becarios permanezcan en la escuela.
Componente para Adultos Mayores	De forma bimestral apoyo monetario mensual a cada uno de los adultos mayores de 70 años, integrantes de las familias beneficiarias, para mejorar sus condiciones de vida (Sedesol: 2010).
Componente Energético	En el año 2007 la Coordinación Nacional transfirió a las familias beneficiarias otros subsidios que establezca el Gobierno Federal para la población objetivo del Programa, incluyendo el apoyo para el gasto del consumo de fuentes de energía ⁴³ .

Fuente: elaboración propia con información de la página de Sedesol, 2010.

Con respecto en salud, sólo se amplía la cobertura integrando a los adultos mayores y jóvenes en educación media superior, lo que no integraba Pronasol.

Aún en este momento (2012) el programa sigue vigente, no hay un informe preciso de cuánto ha sido su cobertura, pero en Coneval ha mencionado que el índice de pobreza en México de 2008 a 2010, registró un aumento de mexicanos en situación de pobreza en cerca de 3.2 millones según estadísticas.

En 2008 había 48.8 millones de mexicanos en situación de pobreza, en 2010 la cifra aumentó a 52 millones, lo que representa cerca de la mitad de la población, de 112 millones. El dato engloba a aquellos en pobreza moderada y en pobreza extrema. El primer índice cuenta a aquellos que ganan menos de 2,114 pesos al mes en zonas urbanas y 1,329 pesos al mes en zonas rurales. La pobreza extrema se refiere a los que ganan menos de 978

⁴² Sus puntos se acumularán y se convierten en dinero, que se deposita en una cuenta de ahorro administrada por una institución financiera a la cual el becario de media superior se hace acreedor si concluye sus estudios de educación media superior antes de cumplir 22 años de edad. Una vez formalizada y abierta su cuenta de ahorro, el recurso constituye una plataforma para que los becarios puedan acceder de manera voluntaria, mediante la vinculación de otros programas de desarrollo social y humano, a través de Oportunidades, a cualquiera de las siguientes cuatro vertientes: de acuerdo a la normatividad, los procesos y la disponibilidad financiera de cada uno de ellos: **a)** Seguir estudiando en alguna institución de educación superior pública o privada, teniendo en igualdad de circunstancias acceso prioritario a una beca del Programa Nacional de Becas para la educación Superior y al Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y Aprovechamiento Escolar; **b)** Iniciar un negocio vinculándose a una Entidad de Ahorro y Crédito Popular; **c)** Utilizar su fondo como parte del ahorro previo requerido para ampliar o construir su vivienda, a través del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa", o de otro programa de vivienda equivalente; **d)** Incorporarse al Sistema de Protección Social en Salud o adquirir el Seguro de Salud para la Familia del IMSS Sedesol, 2010

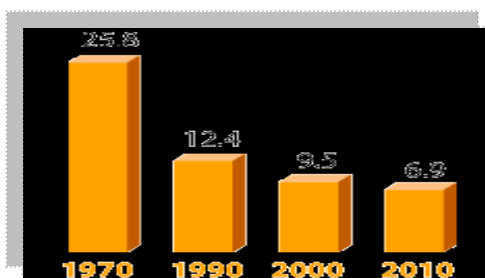
⁴³ En el año 2007 la Coordinación Nacional entrega un apoyo bimestral a las familias beneficiarias del Programa por un monto de \$50.00 mensuales (<http://www.Sedesol.gob.mx/>).

pesos al mes en zonas urbanas y 684 pesos al mes en zonas rurales (Hanako Taniguchi; 2011).

Hanako Taniguchi (2011) concluye que, uno de cada cinco mexicanos tiene ingresos suficientes para cubrir todas sus necesidades (alimentación, vivienda, salud) ya que sólo el 19.3% de la población (21.8 millones) no son pobres ni tienen carencias de ningún tipo. 4.1 millones de personas no tienen acceso a la alimentación. Y que pese al ascenso de la pobreza moderada, la población en situación de pobreza extrema se mantuvo en 11.7 millones de personas, lo que representa el 10.4 % de la población.

Para concluir con este capítulo, se ha revisado en la página de INEGI, el porcentaje de la población analfabeta de 15 años y más entre los años 1970, 1990, 2000 y 2010 y se muestra en esta graficas que en 40 años el porcentaje de personas analfabetas de 15 y más años bajó de 25.8 a 6.9%⁴⁴.

Esquema 10. Porcentaje de población mexicana analfabeta de 1970-2010.

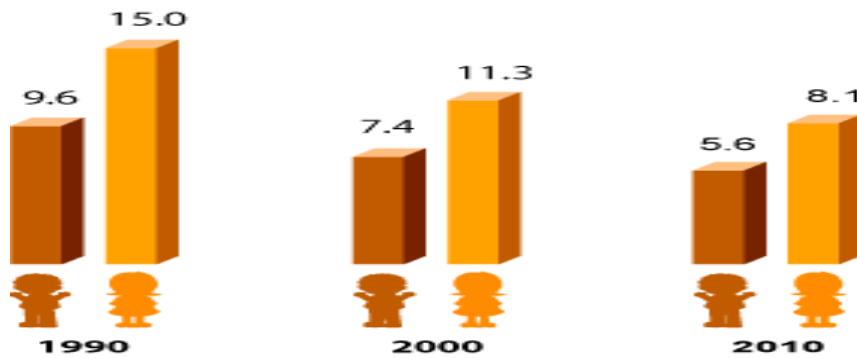


Fuente: Tomado de INEGI. Censo 2010.

Además en el porcentaje por género en el cual el Censo de Población y Vivienda del 2010, menciona que, 6 de cada 100 hombres y 8 de cada 100 mujeres **de 15 años y más no saben leer ni** escribir (negritas en el original). Y que en los últimos 15 años, el analfabetismo en las mujeres ha disminuido de 15 a 10% y de 9 a 7% en el caso de los varones.

⁴⁴ Para ver más consultar <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/analfabeta.aspx?tema=P>

Esquema 11. Analfabetismo mexicano entre hombres y mujeres de 1990-2010.



Fuente: Tomado de INEGI. Censo 2010.

Además que las comunidades indígenas en México, se han incrementado la educación en los **niños hablantes de lengua indígena que asisten a la escuela** (negritas en el original): son en 1990: 70 de cada 100, y para el 2000: 83 de cada 100. Para el caso de la salud ver Anexo 3 el cual fue consultado en la página de INEGI.

El propósito de este tercer capítulo fue presentar las estrategias que ha creado el Estado mexicano, para intentar erradicar el problemas de la pobreza y la desigualdad social, estas estrategias han sido aplicadas en los diferentes programas sociales, con el objetivo de disminuir y en su caso erradicar el problema de la pobreza y pobreza extrema, aunque no se percibe que den resultados satisfactorios. A demás de dar herramientas para la realización del cuarto capítulo.

El tercer capítulo se presentó con el objetivo, de tener herramientas en el análisis de las políticas sociales en el caso de México, para poder encontrar las continuidades y rupturas dentro de los programas Pronasol, Progresa, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y Oportunidades Vivir Mejor.

En el siguiente apartado se abordaran las continuidades y rupturas que encontramos entre los programas antes mencionados eligiendo las siguientes líneas: la definición de pobreza para la focalización, las prioridades que se reflejan en los derechos humanos, los objetivos de cada programa social, la población a quien se dirige y las innovaciones o la forma de subsidio que se maneja en cada uno de los programas sociales.

CAPITULO IV. CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA

El propósito de este capítulo es mostrar las continuidades, así como las rupturas que han tenido los programas sociales que se han presentado en el capítulo tres, para la realización de este capítulo se eligió trabajar sobre las siguientes líneas: definición de pobreza, los objetivos de los programas sociales, las prioridades, la población objetivo y las innovaciones que han traído cada uno de los programas según su caso.

La definición de pobreza para saber el tipo de focalización que se maneja, las prioridades que se establecen en relación a los derechos humanos, los objetivos de cada programa social para solucionar la pobreza, la población a quién se dirige y las innovaciones o la forma de subsidio que se maneja.

Identificaremos las características y diferencias entre los cuatro programas antes planteados, con el objetivo de identificar dentro de su metodología cualitativa, si se ha tenido una continuidad en la forma de disminuir los males sociales a causa de las crisis económicas, políticas y sociales que han surgido por diferentes causas.

El problema de la pobreza puede causar ruptura de los lazos sociales o familiares además de ser mecanismos de marginación en la comunidad, alteración en los comportamientos sociales e incapacidad de participación en actividades sociales o políticas, deterioro de la salud, exclusión y desigualdad, etc.

Como ya se había mencionado en el capítulo uno, el Estado crea políticas públicas para disminuir los problemas sociales, ya que es el encargado de la detección del problema, así como las estrategias a implementar a través de políticas sociales, que son llevados a cabo con programas sociales. Por lo que la identificación del problema, es esencial para poder llevar a cabo la mejor decisión, y poder garantizar el éxito de la política implementada.

La detección del problema en el caso de los programas sociales en México es tener la definición de que es lo que se va atender como el caso de la pobreza, ya que han sido creados con el propósito de erradicarla, hay que mencionar que es importante tener claro

qué significa y cuáles son las características, en las que se debe centrar los esfuerzos, para la solución del problema.

Teniendo en cuenta que la detección del problema es importante y que la estrategia que se va a poner en práctica tenga un objetivo claro, una población específica, metas y métodos que ayuden a focalizar el problema y poder trabajar en ello para hacer una cohesión social, igualitaria, y así poder evitar los males o problemas sociales que siguen aquejando a la población mexicana, desde hace muchos años.

Definición de pobreza

La identificación del problema puede llegar a tener diversas caras, así como visiones y lo que ha pasado con los programas sociales en México, es que se ha detectado en el capítulo tres, es que se han tenido diferentes visiones sobre la definición de la pobreza, es decir el problema a identificar en cada uno de los programas sociales.

La definición de pobreza en nuestro tiempo, implica nuevas categorías de pobres, ya que se registran diversos y nuevos elementos de empobrecimiento que afectan de distinto modo a los diferentes grupos que se encuentran en esta situación, y que pueden generarse en un contexto social, cultural, económico e institucional diferente al de sólo unas décadas atrás.

Cuadro 18.- Evolución de la pobreza a través del tiempo (1988-2010)

	Pronasol	Progresa	Desarrollo Humano Oportunidades	Oportunidades Vivir Mejor
Visión de la pobreza	El entorno social en el bienestar social, en producción, en el desarrollo regional y económico adverso que se	Múltiples factores que determinan la pobreza extrema. Círculos intergeneracionales de pobreza extrema relacionados con los altos niveles de fertilidad, desnutrición,	De carácter multifactorial de la pobreza, económico, social, geográfico.	De carácter multifactorial La definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el del bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto

vivía tras la crisis iniciada en 1982. Para disminuir la pobreza y la exclusión social	mortalidad infantil y deserción escolar, en las zonas rurales de México.	territorial.(Diario Oficial, 2010;12)
--	--	---------------------------------------

Fuente: Elaboración propia con información de varias fuentes.

En este cuadro se observa cómo es que la pobreza se visualizó y cuáles fueron los elementos que se consideraron.

De acuerdo con Julio Boltvinik y Enrique Hernández (1999) que en un primer momento había una discusión conceptual sobre qué es la pobreza y que esto llevaba inevitablemente a la discusión sobre las necesidades humanas, ya que al analizar el concepto en el diccionario se encuentran con dos cuestiones, el término de pobreza y el de pobre, pues se asocian al estado de necesidad y de carencia, y que esto lleva inevitablemente a la comparación de una situación observada y una condición normativa (en el lenguaje cotidiano, y debe ser explicado en el científico), por lo que sugieren identificar las situaciones de pobreza.

María de Lourdes Flores (2002) menciona que la pobreza es una condición socioeconómica y política y que son personas que viven en condiciones muy bajas en niveles de bienestar, además de tener diferencias entre las sociedades y países dentro de las distintas regiones y/o comunidades que han generado distintos enfoques teóricos, además de proponerse diferentes métodos de medición.

En la actualidad en el caso de México la efectividad de la política social se mide a través del cumplimiento de sus objetivos, como es la reducción de la pobreza y pobreza extrema que lleva inevitablemente a la desigualdad entre los grupos sociales, los géneros y las regiones o áreas geográficas. De esta forma la cuantificación de un fenómeno sirve para el diseño de políticas y programas sociales, así como en la asignación de recursos públicos por parte del Estado.

En el período de 1988 a 1994 en México, la política social adquirió un enfoque de modernización como respuesta por parte del gobierno para que no siguiera en aumento la

pobreza y la pobreza extrema. Por lo que la pobreza tiene distintas formas de conceptualización y de medición, debido a la existencia de diversos enfoques, métodos e índices. A continuación se describen algunas de los principales métodos e índices que se han usado en México y gran parte del mundo, para la medición de la pobreza, además de poder generar un concepto que ayude a la identificación del problema real de la pobreza.

Como se había mencionado líneas arriba la medición de la pobreza, conlleva inevitablemente a la creación del concepto de pobreza, que ayuda a identificar las características de la población objetivo que va hacer la beneficiaria.

El programa Pronasol (1988- 1994), identificó con ayuda de la encuesta Ingreso-Gasto, que la pobreza tenía como factores las crisis económicas, el ingreso-gasto de las familias mexicanas, las zonas urbanas y rurales marginadas. Admitiendo la existencia de problemas sociales ancestrales y no por las actuales políticas económicas sino por rezagos y errores de otros tiempos y de otros gobernantes.

Guillermo Ontiveros menciona que el gobierno definió a los pobres como aquellos grupos que de modo transitorio, pero en especial de manera permanente no pueden superar sus precarias condiciones de vida⁴⁵ (50).

María Eugenia et al. (1994) mencionan que adicionalmente y con el propósito de evaluar el posible sesgo en la selección de los beneficiarios se realizó una estratificación de la población, estableciendo grados de pobreza diferenciales. El indicador que definió el umbral de la pobreza extrema fue de 1.8 o menos dólares diarios per cápita por unidad familiar, cantidad que resultó de estimar un ingreso de dos salarios mínimos, para una familia de cinco miembros. A diferencia de otras propuestas que toman como indicadores de pobreza las características socio-económicas de los individuos, esta definición de la pobreza es en el contexto de los miembros de la familia.

María Eugenia et al. (1994) mencionan que en los municipios de Tijuana y Mexicali se decidió construir el parámetro de pobreza, o "modelo regional de pobreza", al grupo

⁴⁵Este dato se encontró en una nota de pie de página d del libro de Guillermo Ontiveros Ruíz *la política social en México 1988-1994: el programa Nacional de Solidaridad*. El cual menciona: Véase Rimez, Marc y Bedensky, León, "Dos decenios de política social: del universalismo segmentado a la focalización", en Clavijo, Fernando (compilador), *Reforma económicas en México 1982-1999*, México, 2000.

representativo de la población residente en asentamientos irregulares, espacio habitable donde se localizan los grupos económicamente más necesitados de ambos municipios.

Retomando el capítulo tres menciona Isabel Salgado (1995) que la población en condiciones de pobreza extrema, no satisface las necesidades que le podrían dar un bienestar mínimo, o no satisface ni siquiera el 60% de las necesidades, esto en relación a lo económico.

En el caso de la extrema pobreza se identificó a aquellas personas que *“no [llegan a] alcanzar el ingreso necesario para adquirir la canasta alimentaria básica”* (Laurell, Asa Cristina, 1994; 60). Estas pudieran ser alimentos, vivienda, salud, educación, cultura y esparcimiento, transporte, vestido y artículos personales.

En este momento sólo se describen los componentes de la pobreza extrema, en razón del ingreso de los hogares, para poder satisfacer necesidades como el caso de la insatisfacción en cubrir la canasta básica, incorporando específicamente alimentación y nutrición. Para el propio Programa la pobreza se podía erradicar a través de la autogestión y la participación de la ciudadanía y del propio Estado.

Para 1994 en el Programa Progresá, identifica a la pobreza no sólo como la falta de ingresos, es también la educación, alimentación, vivienda, salud, justicia, falta de acceso a la toma de decisiones y a las oportunidades, es decir es la falta de acceso a una vida digna.

En el Programa Progresá maneja que *“la pobreza se manifiesta en la incapacidad del individuo para generar de manera permanente el ingreso que le permita satisfacer sus necesidades básicas”* (PND; 1995, 63).

Además que la educación, salud y nutrición son necesidades que presentan las familias en situación de pobreza extrema, y particularmente la población más vulnerable, como son los niños, niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

La pobreza extrema se relaciona con los altos niveles de fertilidad, desnutrición, mortalidad infantil y deserción escolar, especialmente elevados en las zonas rurales de México.

En este caso se describe y además se identifican características que tiene la población que se encuentra en condiciones de pobreza extrema. Para este programa se

puede decir que se utilizó el método biológico y también el índice de desarrollo humano para obtener las variables que se atacarían en el problemas de la pobreza es decir, en el biológico por la lucha contra la desnutrición y el segundo por la educación y salud que son los tres ejes de la política que ayudaran la erradicación de la pobreza en México.

Sin embargo lo que se buscaba fomentar era el desarrollo humano. A través de la entrega de dinero en efectivo a las titulares y con estrategias que desarrollen las capacidades de cada integrante de la familia para erradicar la pobreza y darles la oportunidad de Progresar económicamente, intelectualmente, y sobretodo asegurara sus salud, a diferencia del Pronasol este programa no reconoce el éxito se deba a la participación del Estado junto con la de la población que se encuentra en situación de pobreza o a la autogestión.

Gonzalo Altamirano, et al. (2008) mencionan que en el caso del Programa Desarrollo Humano Oportunidades, en el 2000 la pobreza se caracteriza por diferentes factores, por tener diferentes caras como es la pobreza alimentaria, y se identifica en los hogares del país que no cuentan con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias; la pobreza de capacidades, que se encuentra en los hogares más pobres del país que no cuentan con ingresos para cubrir sus necesidades de educación y salud; y la pobreza de patrimonio, se trata de hogares en el país que no cuentan con ingresos suficientes para la atención de necesidades como vivienda, transporte y vestido.

En este periodo se identifica que la pobreza es la falta de necesidades en la alimentación, de capacidades para desarrollarse en lo laboral es decir, la falta en educación y salud y, por último y no menos importante, la falta de cosas materiales básicas, focalizando ya tres tipos de población que se encuentran en algún tipo de pobreza como ya se había mencionado antes. Se busca que las líneas de acción puedan desarrollar las capacidades del individuo, además como estrategia busca integrar a cada uno de los integrantes de la familia y terminar con la herencia de la pobreza en sus diferentes niveles para las nuevas generaciones.

El crecimiento de la pobreza y pobreza extrema en México se liga principalmente a la distribución del ingreso, además de los efectos de la crisis económica distribuida de manera desigual a través de políticas de ajuste que han recaído en los sectores más

desfavorecidos, así como en la debilidad de la política social, y los continuos recortes al gasto social hecho por sectores influyentes.

Se podría indicar que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, se ha especializado en el tema de la pobreza ya que identifica tres tipos de pobreza, recordemos que en el Pronasol se identifica al pobre en lo económico, pues tiene que satisfacer sus necesidades alimentarias y en el Programa Progresá identifica al pobre con características económicas, de salud y de educación ya que no dan herramientas para desarrollar sus capacidades intelectuales, además de las habilidades. Para el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, identifica tres niveles de pobreza además de integrar a todos los miembros de la familia y dando más apoyo a las mujeres ya quienes son las que menos opciones de estudiar tienen.

Dentro de la continuidad del Programa Oportunidades Vivir Mejor, se siguió la investigación de la pobreza y su medición, esto desde la visión del Estado y el enfoque que se le ha dado a partir del 2002, ya que se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)⁴⁶ para evaluar las políticas sociales que se proponen atacar el problema de la pobreza y además crear un rango en el cual se pueda identificar la pobreza. Esto es: La pobreza: se refiere a la pobreza de patrimonio, que de acuerdo al Coneval, se define como

[...] la 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 sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios (Coneval: 2010; 2010).

Pobreza alimentaria: Es la 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, según la define el Coneval (Coneval: 2010; s/p).

María de Lourdes Flores (2002) explica que la pobreza extrema es igual a pobreza alimentaria se define cualitativamente al no consumo de una mínima cantidad de alimentos que permitan un desempeño personal adecuado y para el caso de la pobreza moderada en términos cuantitativos se define al monto de ingresos que permitirá vivir a las personas o

⁴⁶ De ahora en adelante se utilizara las siglas de Coneval.

familias para satisfacer varias necesidades básicas, dado el nivel de desarrollo del país y en lo cualitativo se refiere a las capacidades y al patrimonio.

Ya con definiciones más precisas, se identifican dos tipos de pobreza que son patrimonio y alimentaria, en la primera hace referencia a la alimentación y los gastos para solventar bienes y servicios y la segunda es el gasto para la compra de la canasta alimentaria.

Sin embargo el Coneval menciona que los pobres multidimensionales se refieren al ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y se confronta con el potencial de compra del ingreso de los individuos o el gasto efectivamente realizado, identificado así como pobres a los que tiene un ingreso o gasto inferior al valor de la línea, es decir parte del valor de una canasta alimentaria o el valor monetario para otros recursos no alimentarios.⁴⁷

Con programa Oportunidades “Vivir Mejor”, se retoma la idea de que la pobreza tiene diferentes factores que han provocado el padecerla es decir:

Desde una perspectiva multidimensional, puede entenderse la pobreza 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 multidimensional, sin embargo, no requiere tomar en cuenta las situaciones de privación en todos los ámbitos en los que se puede desarrollar la vida de un individuo. El número y el tipo de dimensiones a considerar están directamente asociados a la forma en que se conciben las condiciones de vida mínimas o aceptables para garantizar un nivel de vida digno para todos y cada uno de los miembros de una sociedad (Diario Oficial, 2010; 19).

Como se ha podido observar en este primer inciso el concepto de pobres o identificación de la pobreza y el pobre, se desarrolla dependiendo del desarrollo del país en el que se analice el problema de la pobreza, presentando que la primera característica se atribuye a satisfacen las necesidades mínimas o adquirir una canasta alimentaria.

⁴⁷Ver más en <http://www.Coneval.gob.mx/rw/pages/medicion/glossarios.es.do;jsessionid=dlaf6f0dee471d870180095fbf6b4c7e7aec68c3358658637f8d22475a3d7fl.e34QaN4LaxeOa40obNvO>

Por lo que la identificación de la pobreza y el pobre, se relaciona directamente, con las diferentes necesidades económicas que son las encargadas de poder satisfacer las necesidades mínimas de cada individuo, en cada región o lugar que se encuentren las personas consideradas pobres, ya que la necesidad de poder cubrirlas, o no todas pero si las más primordiales, son elementos que ayudan a considera pobres a los que viven en zonas marginadas o que sean de fácil acceso.

A pesar de tener identificadas las características de ser pobre hay que tomar en cuenta el vínculo tan fuerte entre la pobreza y los derechos humanos, pues se están violando sus derechos a todos aquellos que se encuentran en esta situación, ya que el Estado no está cumpliendo su obligación , no es dar asistencia social o caridad, es cumplir.

Por décadas el avance en la investigación y la medición de la pobreza ha traído cambios drásticos que han cambiado la expresión de la pobreza tanto en sus perspectivas teóricas como en sus objetivos. Los principales métodos de medición de la pobreza en todo el mundo han generado que surjan diferentes estudios que ayudan a destacar y encontrar debilidades en la medición de la pobreza y a diferenciar la magnitud de la pobreza, en los distintos niveles de pobreza.

Julio Boltvinit (2012), Araceli Damián (2012), Enrique Hernández (1999), María Ludes Flores (2002), entre otros explican que el problema de la pobreza es permanente y que esto ha llevado a investigar diferentes enfoques y estudios sobre el termino pobreza y no el concepto, mencionando que es un término multifactorial, además de tener diferentes características que están vigentes en diferentes momentos en la historia de México.

Por lo cual un problema en el concepto de pobreza es que los programas sociales generan desigualdad social, y exclusión, ya que se puede descartar a individuos realmente pobres, o que se admitan no pobres en los programas de focalización afectando a quien si se encuentran en situación de pobreza.

En el caso de México la definición de la pobreza se empezó a desarrollarse por la creación de políticas sociales que se evalúan a través de cumplir con sus objetivos. Las investigaciones que surgieron a nivel mundial y que llevaron al reconocimiento de diferentes niveles de pobreza que padece la población desde diferentes visiones políticas, culturales, económicas y sociales, no solo en el caso de México sino en todo el mundo.

Objetivos de los programas sociales

Este inciso se abordará los objetivos de los programas sociales que han sido creados con el objetivo de erradicar la pobreza en México, ya que son el sustento de cada uno de los programas, ya que en estas décadas ha tenido una profunda transformación no solo en sus dimensiones, sino en la complejidad para transformarse en un verdadero inicio de la política social que acabe con el problema de la pobreza, aunque no solo con políticas sociales se terminará la pobreza, pues se necesita de una buena política económica que ayude a determinar un mejor nivel de bienestar de la población.

En el caso de la formulación y la adopción de alternativas de las políticas públicas, como se había mencionado en el capítulo uno, es muy complejo por los problemas públicos en el cual se relaciona tanto los intereses de los ciudadanos como el propio Estado y la alternativa. Por lo que las políticas públicas responden tanto al análisis como a la realidad del problema, para satisfacer adecuadamente a la población objetivo.

Dentro del Programa Pronasol recordemos el capítulo tres, que el objetivo general era elevar el nivel de vida de los mexicanos en pobreza extrema, con la participación de estos mismos, así como la erradicación de la pobreza y pobreza extrema, y su objetivo específico es proporcionar un mínimo de satisfactores esenciales a la población pobre, a través del combate y la creación de empleos, elevando los niveles de bienestar social mediante una mejor distribución del ingreso y la riqueza del país, con la participación de comités de solidaridad, que posibiliten una nueva forma de organización en los sectores sociales, con responsabilidad en sus propios proyectos, en la administración de sus recursos y vigilar las acciones aplicadas en el beneficio comunitario

Sin embargo uno de los inconvenientes es que el territorio mexicano es muy amplio y en ocasiones de difícil acceso, así como las diferencias en las costumbres, las leyes o reglas que impliquen el obtener el apoyo del ciudadano. Además que la erradicación de la pobreza en sus diferentes niveles no se puede llegar a terminar, ya que las políticas sociales son temporales, y qué pasará cuando ya no se les den más los apoyos a esta población.

Respecto al Programa Progresá en 1994- 2000, el objetivo general es dar apoyo directo a las familias más pobres, disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe

entre las diferentes capas de la población. Esto recae solamente en manos del Estado mexicano.

A través de los objetivos específicos que son: mejorar sustancialmente la educación, salud y nutrición de las familias en situación de pobreza extrema, especialmente las de la población más vulnerable, como son los niños, niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, mediante servicios suficientes y de calidad en materia educativa y de cuidado de la salud, así como apoyos monetarios. Integrar las acciones de educación, salud y nutrición para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o malnutrición de los niños y jóvenes, ni porque se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar.

Contribuir a que los niños y jóvenes completen la educación básica y media superior, y para ello procurar que los padres de familia dispongan de medios y recursos suficientes. Así como alentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia para mejorar la educación, salud y nutrición de los niños y jóvenes. Además de promover la participación y el respaldo familiar en las acciones de Progresá para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera. Y para esto se busca canalizar los esfuerzos y las iniciativas de la comunidad hacia acciones afines o complementarias al programa.

A diferencia del Programa Pronasol, Progresá busca desarrollar el capital humano o las capacidades que tienen los integrantes de cada familia mexicana, a través de la educación, la salud y alimentación, aunque comparten el objetivo general que es la erradicación de la pobreza y pobreza extrema, pero este último programa lo especifica ya que es prioritario en las zonas rurales del país. Además de que el programa Pronasol busque el desarrollo del capital humano de las comunidades, el programa busca restablecer la calidad de vida en la ciudad, esto a través del trabajo compartido es decir, Estado y ciudadanía para romper el círculo perverso de la pobreza.

Entre los objetivos específicos se plantea en el Programa Pronasol, destaca el de desarrollar la infraestructura y la economía entre las comunidades que se encuentran en pobreza y pobreza extrema tanto en el medio rural como en el urbano, así como la

autoconstrucción y regulación del suelo, el equipamiento urbano en las colonias populares con grandes aglomeraciones.

Es tarea difícil pues el disminuir la desigualdad que existe entre la población, puede tener diferentes factores como el ingreso económico, la educación, el color de la piel, la forma de hablar, vestir, etc. Dentro del programa se mencionó que se buscaría mejorar sustancialmente la educación, salud y nutrición de las familias en situación de pobreza extrema.

Dentro del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de 2006 tiene como objetivo general la reducción de la extrema pobreza, rompiendo el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Esto se llevara a cabo a través de sus objetivos específicos como es el fomento en la acumulación de capital humano y el desarrollo de sus capacidades.

Hay que tomar en cuenta es que el programa Progres y Oportunidades, se retoma el objetivo general del programas, cambiando los objetivos específicos que se implementan para poder erradicar la pobreza y pobreza extrema, ya identificando niveles de pobreza en las zonas rurales y marginadas del país.

En los dos programas anteriores, como se ha observado el objetivo general sigue siendo el mismo es decir, la erradicación de la pobreza y pobreza extrema, pero el programa Oportunidades identifica que si se llegará a erradicar la pobreza en sus diferentes niveles además de la pobreza extrema se rompería el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Tanto individual, familiar, comunitario, además integrando a los indígenas.

Una de las grandes diferencias que se han ubicado dentro de los Programas sociales es en los objetivos específicos ya que Pronasol busca la promover la infraestructura urbana y rural a través de la autoconstrucción, la seguridad, el abasto, el cuidado del medio ambiente y el equipamiento urbano en las colonias populares, el desarrollo económico dentro de las comunidades, además de la ejecución de los objetivos, pero dentro del programa Progres se atiende el desarrollo del capital humano y de sus capacidades en las áreas de salud, educación, salud, la entrega de dinero que no se había hecho en Pronasol, integrando a cada uno de los integrantes de la familia, los servicios públicos municipales. En el caso del programa de Desarrollo humano Oportunidades plantea la igualdad, equidad

y las oportunidades laborales, educacionales, alimentarias y de salud en los individual, familiar y comunitario.

En el siguiente programa sucede que se retoma el programa de Desarrollo Humano Oportunidades, solo cambiando el nombre y siendo más focalizada y ampliando sus programas en sus diferentes programas que lo integran.

En el programa oportunidades Vivir Mejor 2006-2012 El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de 2006 en su objetivo general busca promover el desarrollo humano sustentable de la población en pobreza extrema.

Oportunidades es un programa federal para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema (Oportunidades, 2010).

Busca contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa (Diario Oficial de la Federación, 2009).

Cuadro. 19. Objetivos de los programas sociales (1988-2010)

	Pronasol	Progresá	Desarrollo Humano Oportunidades	Oportunidades Vivir Mejor.
Prioridades	a) participación de las comunidades; b) corresponsabilidad, gobierno y sociedad civil debían trabajar en conjunto para combatir la pobreza extrema.	a) aumentar las capacidades de los individuos pobres, b) mejorar sus condiciones de salud, c) acceso al mercado laboral y mejorar el nivel y la estabilidad del ingreso, a) aumentar las capacidades	i) Desarrollar las capacidades en su nutrición, salud y educación; iii) Desarrollar la infraestructura social básica, en oportunidad, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad, de la comunidad,	Un sistema de beneficiarios basado en las características socioeconómicas del hogar, Fortalecer la posición de las mujeres en la familia y dentro de la comunidad. En el cuidado de la salud, de las mujeres. Garantizar alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado, desarrollo de las capacidades de los mexicanos en especial niñas y niños, red de protección social, acceso al empleo formal.

de los individuos pobres, las familias.

Fuente: Elaboración propia con datos de varias fuentes.

Otorgando apoyos educativos crecientes en educación básica y media superior a los niños y jóvenes, para inducir la asistencia regular a la escuela, así como incentivar la terminación de dichos niveles educativos, en la salud quiere asegurar la prevención de la salud y nutrición de cada integrante de la familia, proporcionando el apoyo en la adquisición de los alimentos sobre todo de los niños, niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancias, promoviendo la participación de los padres de familia.

Si se persiguen objetivos a cumplir en los programas sociales, no sería más fácil garantizar los derechos universales como el derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad, a la salud, condiciones de trabajo justas y favorables, alimentación, seguridad social, derecho a votar, participar en asuntos públicos y culturales.

Los objetivos generales de los políticas sociales durante 1989 al 2012 tienen en común la erradicación de la pobreza y pobreza extrema, a través de programas sociales a nivel federal que son establecidos en sus objetivos específicos que diferencian a cada uno de los programas sociales que en sí buscan el desarrollo de las capacidades individuales, familiares y comunitarias en sus diferentes momentos de los programas sociales.

Prioridades de los programas sociales

La formulación de las políticas públicas se basa en la capacidad del Estado en responder eficazmente y económicamente con las necesidades de los ciudadanos, por lo que la decisión queda en manos del propio Estado.

La pronta detección del problema genera información que ayuda a reconocer eficazmente los problemas, amenazas o las oportunidades, es importante que la información obtenida ayude a crear distintas estrategias que estén estructuradas, sean selectivas y estén adecuadas para detectar problemas nuevos o anticipar su desarrollo. Un ejemplo es el caso de las prioridades en los programas sociales que se han presentado en el capítulo tres.

La creación de los programas sociales que se han implementado durante varias décadas, para la erradicación de la pobreza en sus diferentes niveles, indujo a tener en cuenta que en la actualidad la pobreza es un problema multifactorial o que se desprende en diferentes categorías, teniendo en cuenta que son un instrumento importante en el cual el Estado tendrá prioridades que serán implementados en programas que generan las condiciones para el combate a la pobreza.

Como se ha mencionado anteriormente, los programas sociales tienen prioridades fundamentales, que serán el eje en el éxito o fracaso de la política social. Recordemos que para el programa del Pronasol las prioridades son: el énfasis en la descentralización y participación de las comunidades, entendiendo que es importante la participación de la comunidad para la solución de los problemas. Además de tener un discurso basado en la corresponsabilidad, ya que se insistía en que el gobierno y la sociedad civil debían trabajar en conjunto para superar la pobreza.

Una de las prioridades del programa Progresá era garantizar la entrega de los incentivos, es decir, las transferencias monetarias o entrega de dinero en efectivo, así como en apoyos específicos en especie, como el complemento nutricional y a cambio se establece el compromiso de las familias para usar la oferta estatal de servicios en nutrición, educación y salud. Las instituciones bancarias fueron Banca Popular (Bansefi), el sistema de giros telegráficos (Telecomm), e incluso la banca privada (BBVA-Bancomer).

El programa Progresá integró la estrategia específica que fue la de proporcionar directamente a las familias en condiciones de pobreza extrema, a través de una sola instancia coordinadora, el paquete básico de nutrición y salud, el cual incluirá alimentos, servicios de salud comunitaria (vacunación e información sobre higiene y planificación familiar, entre otras cosas), y atención médica básica y reproductiva. Además de que algunos elementos similares serían empleados en las zonas urbanas marginales, considerando sus condiciones particulares.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación para promover y aumentar la asistencia en las escuelas, en la población que viven en pobreza extrema en el medio rural, entregaba becas.

La diferencia en las prioridades entre Pronasol y Progresá, es que el primer programa buscaba la separación entre los distintos niveles de gobierno y además la participación de las comunidades que fueron beneficiarias; en el segundo programas fue la identificación de los problemas para la entrega de dinero o la transferencia monetaria, para incentivar la educación, salud y alimentación.

El programa de Desarrollo Humano Oportunidades, introdujo la transferencia de ingresos, además de mecanismos de certificación electrónica, para las familias que vivían lejos. Es decir, garantizar la entrega de los ingresos a todos los beneficiarios.

En este momento de ubican ya tres programas con diferentes prioridades, en el Pronasol el trabajo que debe realizar cada uno de los niveles de gobierno y la participación de la ciudadanía, el en Progresá busca la entrega de incentivos para fortalecer la educación, salud y alimentación de cada uno de los integrantes de la familia y en el Oportunidades busca garantizar la entrega de este recurso a todos los beneficiarios del programa o a las familias más vulnerables y a cada uno de los integrantes de la familia menores de edad o que se encuentra estudiando para garantizar el desarrollo del capital humano y de sus capacidades de cada uno de los integrantes de las familias mexicanas.

El programa Oportunidades Vivir Mejor, tiene como prioridad fortalecer la posición de las mujeres en la familia y dentro de la comunidad. Por tal razón, son las madres de familia las titulares del Programa y quienes reciben las transferencias monetarias correspondientes.

Otra de las prioridades fue en el sistema de selección de beneficiarios basado en las características socioeconómicas del hogar, que permite focalizar los recursos a las familias que realmente lo necesitan, superando los subsidios y los apoyos discrecionales y definidos con criterios políticos.

En el ámbito educativo, el monto de las becas escolares es mayor para las mujeres, dado que su índice de deserción es mayor. En el cuidado de la salud, las mujeres embarazadas reciben una atención especial, con un protocolo de consultas para cuidar el desarrollo del embarazo, la salud de la madre y prevenir partos con riesgo.

Cuadro 20.- Prioridades de los Programas Sociales (1988-2010)

	Pronasol	Progresa	Desarrollo Humano Oportunidades	Oportunidades Vivir Mejor
Áreas	Alimentación Tenencia de la tierra Vivienda Educación Infraestructura Agropecuaria	Educación Salud Alimentación	Educación Salud Nutrición	Educación Salud Nutrición Protección social (Empleo, vivienda digna)

Fuente: Elaboración propia con información de varias fuentes.

En este cuadro se resumen las líneas de acción que tienen los programas sociales que ayudarían a disminuir el problema de la pobreza. Observamos que sólo hay una mayor cobertura en los programas además de integrar más acciones.

Por lo que ya se identifica otro elemento distintivo entre las prioridades de los programas ya que los tres anteriores el Pronasol integran la gestión y la autogestión, a partir de los tres niveles de gobierno y la participación de las comunidades, es decir un trabajo colectivo, para mejorar la situación que viven y desarrollar el capital humano comunitario, en Progresa la identificación de las familias en situación de pobreza y la entrega de dinero, a hacia las familias que se encuentran en situación vulnerable o de pobreza para el desarrollo del capital humano, en el programa de Desarrollo Humano Oportunidades se busca garantizar la entrega del dinero ya sea por becas económicas o transferencia electrónica, esto es, destinar el dinero los subsidios o programas a cada uno de las personas que se encuentra en pobreza para desarrollar el capital humano pero individual, en el Programa Oportunidades Vivir Mejor, las mujeres y madres de familias sean las que se les del apoyo ya que es una prioridades que las mujeres se integren a los programas sociales para que se pueda detener el problemas de la pobreza, es decir el programa identifica que las madres de familia tengan la responsabilidad que ayude a mejoren las condiciones de sus hijos y que sean las encargadas de administrar y disponer del apoyo económico o en especie.

Las prioridades de los programas sociales, que se han analizado han demostrado que no garantizan los derechos humanos y que uno de los factores que contribuyen a esto es el neoliberalismo ya que ha cambiado el papel del Estado haciendo a un lado la intervención, y no llevando una economía industrial o estable, que genere competitividad e innovaciones, convirtiendo a México en consumidor y no generador de tecnología, acentuando, más la estratificación social, la desigualdad y haciendo a un lado los derechos humanos, ya que se han creado leyes o normas para restringir los abusos políticos y autoritarios que pudiera sufrir el individuo, en el sistema político representativo.

Sí la pobreza persiste en muchas partes del mundo, esto indica no sólo que existe una distribución no equitativa de las oportunidades económicas, sociales y políticas, sino también que se violan los derechos humanos y el Estado no cumple con sus obligaciones.

Por lo tanto, la prioridad de cada uno de los programa para fomentar el desarrollo humano y de capacidades ya sea en lo individual, familiar o comunitario, depende en gran medida de la visión ya sea en lo económico, político, social cultural, etc., que en ese momento se tenga del problema y la definición de la pobreza, que como ya se ha mencionado en incisos anteriores es compleja y son bastantes factores que hay que tomar en cuenta para poder garantizar que la política pública sea todo un éxito un fracaso, además de no contemplar que se está generando exclusión, desigualdad social y la violación a los derechos humanos.

La población objetivo de los programas sociales

En este inciso se abordará el tema de la población objetivo o de los beneficiarios de la política social implementada entre 1989- 2011. La población urbana y rural que se encuentra en pobreza y pobreza extrema en sus diferentes niveles entre 1989 -2011, es muy diferente a la que hoy se conoce, como ya se ha mencionado en incisos anteriores la definición o concepto de pobre y pobreza es muy compleja, y aun que se siga estudiando y dando diferentes enfoques sobre el estudio de la pobreza, las dimensiones y características han variado, ya que se han tenido diferentes momentos económicos en el país que han generado un aumento o disminución del tamaño de la población que se encuentra en cualquier nivel de pobreza.

La población objetivo, por la que se ha creado el programa es la principal fuente de información para estudiar tanto su estructura como su comportamiento, y por lo tanto se es quien demanda los instrumentos que son responsabilidad del Estado.

En el programa Pronasol se identificó a los grupos poblacionales que no puedan satisfacer los mínimos de bienestar, específicamente los pueblos e indígenas, los campesinos de escasos recursos, los trabajadores agrícolas migratorios y las colonias populares urbanas.

Dentro del Programa Pronasol, se identifica a una población objetivo que será la beneficiaria, para recibir los beneficios del programa desde trabajadores, campesinos, a los indígenas, a grupos marginados.

En el Programa Progresá ubicó a quienes viven en condiciones de pobreza extrema, medida en términos multifactoriales, se ubica generalmente en las áreas rurales del país, en comunidades muy dispersas geográficamente. Dentro del Programa Progresá, se considera a la población más vulnerable, como son los niños, niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

La diferencia que se encuentra dentro de los dos primeros programas es que el Pronasol se dirige a la comunidad y el Progresá a nivel familiar.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades menciona que se deben de privilegiar a las familias que se encontraban en las zonas rurales, por sus mayores niveles de marginalidad y extrema Pobreza. Incorporación de hogares que se encontraran en condiciones de pobreza extrema en espacios rurales muy pequeñas de una o dos familias con muy alta dispersión, localidades semi urbanas y urbanas.

La diferencia que se encuentra en los tres programas es que el Pronasol se dirige a la comunidad y el Progresá a nivel familiar, el programa de Desarrollo Humano Oportunidades se dirige a nivel familiar e individual es decir tanto el programa Progresá como Oportunidades enfatizan los mecanismo de focalización y selección de familias que sean las beneficiarias del programa.

Para el programa Oportunidades Vivir Mejor, se buscan aquellas familias que se encuentran en condición de pobreza alimentaria, así como aquellas que sin exceder la

condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el adecuado desarrollo de las capacidades de sus integrantes.

La diferencia que se encuentra en los cuatro programas es que el Pronasol se dirige a la entidad, el programa Progresas como Oportunidades enfatizan los mecanismos de focalización y selección de familias que sean las beneficiarias del programa, al igual que el programa Oportunidades Vivir Mejor.

Sin embargo se menciona en el periódico la jornada el 11 de enero del 2012 que durante el Programa Progresas puesto en práctica durante el Gobierno de Ernesto Zedillo y hoy llamado Oportunidades, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), durante quince años ha mejorado las tasas de escolarización y ha ayudado a la transición de la educación primaria a secundaria, así como reducido la mortalidad materna y mejorado la salud infantil, pero no ha reducido la pobreza, y la desigualdad (Enciso; 2012; 39).

Cuadro 21.-Población Objetivo

	Pronasol	Progresas	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Oportunidades Vivir Mejor
Población objetivo	Grupos poblacionales que no puedan satisfacer los mínimos de bienestar, específicamente los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos, los trabajadores agrícolas migratorios y las colonias populares urbanas	La que vive en condiciones de pobreza extrema, medida en términos multifactoriales, se ubica generalmente en las áreas rurales del país, en comunidades muy dispersas geográficamente. Privilegiando a las familias que se encontraban en las zonas rurales, por sus mayores niveles de marginalidad	Incorporación de hogares que se encontraran en condiciones de pobreza extrema en espacios rurales muy pequeñas de una o dos familias con muy alta dispersión, localidades semi urbanas y urbanas.	Para el 2006 se integró las zonas urbanas y se hizo más integral además de la promoción del desarrollo humano y social, de fomento de capacidades y de apertura de más opciones de desarrollo para las familias, así como programa integral destinado a la población en extrema pobreza, que padece los más altos índices en desnutrición, en enfermedades básicas curables y en la deserción escolar

	y extrema Pobreza.	Aquellas familias que se encuentran en condición de pobreza alimentaria, así como aquellas que sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el adecuado desarrollo de las capacidades de sus integrantes
--	-----------------------	--

Fuente: Elaboración propia con diversas fuentes.

La población objetivo se eligió de acuerdo con la conceptualización del término pobreza; como ejemplo Pronasol, abarca desde los indígenas, campesinos, trabajadores agrícolas, las colonias populares, y si lo comparamos con Progresá, se condiciona a los pobres en términos del gasto, de la compra de la canasta básica alimentaria además de la línea de pobreza, e los pobreza, a las familias y zonas rurales, y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, a los de extrema pobreza, zonas rurales, y la localización agrícola, continuando con el mismo sentido Oportunidades

Además la población mexicana es relativamente joven, por lo que los niños constituyen casi la mitad de los pobres, y que este factor podría hacer que se tengan más consecuencias que sean duraderas, y sí no fuera poco la pobreza en las personas de la tercera edad, afectan al 30% de las personas ente 75 y más, tomando en cuenta este factor la proporción de pobres aumentaría más en un futuro.

Varios autores han llegado a la conclusión que el problema de la pobreza es multifactorial y que los programas sociales han generado desigualdad social, Boltvinik (2004), señala que todos los programas dirigidos a los pobres cometen dos errores inevitables, conocidos como tipo I y tipo II. El error del tipo I o error de exclusión, consiste en descartar de los beneficios a individuos realmente pobres. En el error tipo II, o de inclusión, se admiten no pobres dentro de los beneficiarios. En los programas de focalización se busca prevenir el error de tipo II o de inclusión y como consecuencia se

termina cayendo en el error de tipo I. Ello evita el mal uso de los recursos en beneficiar a quienes no lo necesitan, pero se afecta en realidad a muchos que sí se encuentran en situación de pobreza, dejándolos sin apoyos.

Es entonces que el mejorar las condiciones de bienestar para la sociedad, dependerá del desarrollo del país, así como la especialización en la captación del problema por parte del Estado mexicano, además de tomar en cuenta los errores que Boltvinik menciona, sin dejar a un lado las coyunturas económicas y políticas, la asignación del recurso económico por parte del Estado a los sectores que más lo necesitan, además de tomar en cuenta las crisis económicas como la de 1982, 1994 y 2007 que han agudizado el problema de la pobreza.

Las personas que viven en la pobreza no están desarrollando su aprendizaje, su capacidad, su visión y están excluidas de la sociedad, y no podrán salir de la situación en la que se encuentran, al tiempo que su capacidad para asegurar sus propios derechos se limita a causa de su situación, y por lo tanto se están violando los derechos humanos es una consecuencia de la pobreza.

En este inciso se mencionó que la población objetivo, entre los programas Pronasol y Progresá se han tenido un cambio notorio, ya que se ha focalizado la población, y los dos siguientes programas es decir, tanto el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y Oportunidades para Vivir Mejor, han coincidido con Progresá ya que la población que se necesita atender es la familia que se encuentra en condiciones de marginalidad y no llega a satisfacer la alimentación requerida por cada uno de los integrantes de la familia, dejando a un lado a las comunidades pobres.

Las innovaciones de los programas sociales

La experiencia que demuestra el Estado en combatir la pobreza en sus diferentes niveles ha demostrado que ha experimentado y variado en la creación y aplicación de los instrumentos que se han puesto en marcha a lo largo de estos sexenios. Por lo que el desarrollo de una política focalizada o no, ha representado una respuesta o alternativa por parte del Estado, ante la insuficiencia del Estado para crear un bienestar económico para todos los mexicanos.

Algunas de las opciones creadas por parte del Estado para atacar el problema de la pobreza y que hasta hoy se han aplicado han variado según el programa y los escenarios que se han tenido en ese momento.

Para el programa Pronasol la innovación fue el combate contra la pobreza extrema, ya que a través de sus programas como: “*solidaridad para el bienestar social; educación, salud vivienda servicios básicos y legalización de la propiedad raíz, solidaridad para el desarrollo regional en la construcción de la infraestructura y los programas especiales de desarrollo regional ya especificados, y solidaridad para la producción, con base en proyectos para las comunidades*” (Novelo; 2002, 213).

A través de estos programas se buscar el desarrollo de las capacidades de las personas, las familias y comunidad, creando oportunidades de empleo o de mejorar su situación económica actual, construcción de infraestructura básica municipal que de empleo e ingreso, además de promover la participación comunitaria.

En el Programa Progresá, se enfatizó en el desarrollo de las regiones rurales marginadas y utilizó como pauta de selectividad de sus posibles beneficiarios el índice de marginación por localidad elaborado por el Consejo Nacional de Población (Conapo), enfocado en salud, educación y alimentación se solicitó a un grupo de investigadores que presentara al Congreso y al gobierno una medición oficial de la pobreza en México. Además de entregar becas económicas o vales para la adquisición de los útiles escolares, así como el servicio de salud y brindar el apoyo alimentario.

Sin embargo los siguientes dos programas no traen más innovación ya que se retoma y solo se hacen más complementos, que no ayudan de alguna manera a terminar con el problema de la pobreza.

Con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se retomó líneas de Progresá y se distinguió, por ampliar sus horizontes en atención a las familias en condiciones de pobreza con dos acciones adicionales: la atención de las familias que habitaban en las zonas urbanas y la ampliación de becas educativas hacia jóvenes que cursaban la educación media superior.

Además Gonzalo Altamirano et al. (2008), menciona que en el 2001 se solicitó a un grupo de investigadores que presentara al Congreso y al gobierno una medición oficial

de la pobreza en México. Reuniéndose 10 investigadores, que formularon tres mediciones de la pobreza:

[..] pobreza alimentaria, correspondiente a 18.6% de los hogares del país que no cuentan con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias; pobreza de capacidades, correspondiente al 25.3% de los hogares más pobres del país que no cuentan con ingresos para cubrir sus necesidades de educación y salud; y pobreza de patrimonio, correspondiente a 49.5% de los hogares del país que no cuentan con ingresos suficientes para la atención de necesidades como vivienda, transporte y vestido (Altamirano et al, 2008, 61).

Además de la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en la que se evalúa los resultados del programa.

Lo novedoso del Programa Oportunidades Vivir Mejor fue incentivar el desarrollo humano sustentable, a través de la construcción de una política social que genere puentes entre la política social y la económica para erradicar la pobreza en el mediano plazo, aunque no son notorios los resultados.

Las diferencias en la innovación de los cuatro programas para combatir la pobreza fueron: el Programa Pronasol fue crear la participación comunitaria y trabajar tanto la comunidad como el propio Estado en la erradicación de la pobreza, en el Programa Progresá fue diagnosticar el índice de marginación de pobreza por parte de la Conapo, así como la entrega de dinero, la focalización de familias beneficiarias, y el trabajar en tres ejes como es la educación, salud y alimentación, a pesar de esto los siguientes dos programas no traen nada nuevo solo complementos ya que en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se creó un grupo de diez investigadores para analizar y crear una categorización de la pobreza, además de garantizar la entrega de recurso económico a las familias beneficiarias, así como la creación del Coneval, para la evaluación de la pobreza, dentro del programa Oportunidades Vivir Mejor se enfocó la entrega del beneficio a las mujeres quienes son las más vulnerables en no tener una educación, salud y alimentación adecuada y la continuidad del programa a largo plazo.

El final del Estado benefactor dio apertura a la construcción de una política social enfocada a la erradicación de la pobreza y la desigualdad, que intenta generar puentes entre

la política social y la económica para la erradicación de la pobreza en el mediano o largo plazo, son las propuestas que se han planteado en los Planes Nacionales de Desarrollo entre 1989 y 2012, pues ha generado una administración de la pobreza, que no han logrado avances en tal sentido.

Cuadro 22. Innovaciones de los programas

<p>Innovación</p> <p>Participación del Estado y sociedad. Desarrollo de las capacidades de las personas y las familias, creación de oportunidades, construcción de infraestructura básica municipal de empleo e ingreso.</p>	<p>Se desarrolló en regiones rurales marginadas y utilizó como pauta de selectividad de sus posibles beneficiarios el índice de marginación por localidad elaborado por el Consejo Nacional de Población (Conapo), enfocado en salud, educación y alimentación.</p>	<p>Se solicitó a un grupo de investigadores que presentara una medición oficial de la pobreza en México. Atención a las familias en condiciones de pobreza. Se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social</p>	<p>El desarrollo humano sustentable, a través de la construcción de una política social que genere puentes entre la política social y la económica para erradicar la pobreza en el mediano plazo.</p>
--	---	---	---

Fuente: Elaboración propia con diversas fuentes.

Algunos de los elementos que son innovadores para el caso de Pronasol son la participación compartida entre la comunidad y del Estado, el desarrollo humano para el caso de Progres a es el énfasis en la salud, educación y alimentación, y para el Programa de Desarrollo Humano es la medición oficial de la pobreza.

La incidencia e intensidad en el problema de la pobreza en sus distintos niveles, es un claro ejemplo que la creación de las políticas públicas en el caso de México han sido para presentar alternativas, han experimentado y puesto en práctica los instrumentos para la erradicación de la "pobreza" y "pobreza extrema" y sus esfuerzos que ha realizado el Estado han sido planteados en el Programa Nacional de Solidaridad durante el gobierno del expresidente Carlos Salinas de Gortari de 1989-1994, el Programa de Educación, Salud y

Alimentación del entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León de 1994-2000, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en 2000-2006 y actualmente el Programa Oportunidades Vivir Mejor del actual presidente Felipe Calderón Hinojosa de 2006-2012, y esta persistencia por el mejoramiento en la calidad de vida de las personas que se encuentran en condiciones de pobreza, parece ir en sentido contrario ya que no se han cumplido sus objetivos por lo que fueron creados y por consiguiente, no se ha podido disminuir o erradicar este mal social que afecta al país entero en el caso de México.

Como he explicado antes el problema de la persistencia en la creación de Programas sociales, en el caso de la "pobreza" y "pobreza extrema", se ha identificado que el concepto pobreza tenga diferentes matices, pues un solo significado, no ayuda a determinar las causas que no han podido terminar con la pobreza y pobreza extrema, por lo que se ha identificado que surge y se incrementa el problema por múltiples factores.

Las innovaciones que han traído los programas sociales tanto en participación, autogestión que corresponde al modelo neoliberal, así como la entrega de recursos y subsidios no garantizan que terminen con la pobreza, ya que si se termina el gobierno en que se desarrolló el programa también termina la entrega de estos recursos y se sigue siendo pobre, además de general una mayor repartición del gasto social a los programas sociales.

La creación y modificación de los instrumentos del Estado han reflejado la falta de respuesta favorable hacia el problemas de la pobreza, no hay nada innovador en el sentido que se sigue intentando erradicar la pobreza en sus diferentes niveles aún que se han ido retomando y creando una política pública a largo plazo con diferentes nombres, además de ir focalizando a la población objetivo, así como los universalizar e incluso incorporar más instrumentos para poder erradicarla, no han cumplido con su objetivo.

Incluso con la universalización, no se ha podido terminar con la pobreza y lo que ha generado es exclusión social, desigualdad y la violación a los derechos universales, pues el Estado mexicano no ha garantizado y mucho menos cumplido con sus obligaciones.

Demostrando que las políticas sociales se han ido modificando considerablemente con el paso de los años, ya que esta trayectoria ha incorporado elementos de cambio así como procesos en la selectividad de los beneficiarios, que ha traído, exclusión, desigualdad

social, además de no cumplir con garantizar los derechos humanos por parte del Estado Mexicano, con la experiencia de que se siguen cometiendo erros que han dejado consecuencias graves entre los pobres.

CONCLUSIONES

Para concluir en esta investigación retomare la hipótesis en la cual parte esta investigación: las políticas sociales que implementa el estado mexicano en el marco del modelo económico neoliberal, no han tenido el éxito deseado a causa de factores tales como el enfoque que sostienen en atender las necesidades básicas de la población (salud, educación, vivienda y servicios), además del método, los indicadores y variables, que han hecho una tipificación mayor de la población en condiciones de pobreza, todo lo anterior ha provocado exclusión y no garantiza los derechos humanos de la población en pobreza.

Por lo que las políticas sociales que implementa el estado mexicano en el marco del modelo económico neoliberal, no han tenido el éxito deseado ya que el papel del Estado ha cambiado, pues se ha propuesto invertir en el desarrollo individual unificando con ello la lucha contra la pobreza trayendo consigo desigualdad y exclusión social.

Las políticas sociales implementadas con Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo buscaron una rápida solución pues en su ideología manejaron que durante su gobierno terminarían con el problema de la pobreza, y con Vicente Fox y Felipe Calderón tuvieron una visión a largo plazo ya que ello pretendían la disminución de este problema para los años 2025 o 2030, por lo que estos dos últimos sexenios se buscó contener el problema de la pobreza. Hay que tener en cuenta que son muchos los factores como las crisis económicas, el papel del Estado, así como los objetivos de los programas sociales.

Entre los años de 1975-1985 a nivel mundial se entró en una fase de crisis económica en el que el cambio del ciclo económico fue moviéndose hacia un escenario de restructuración poniendo en duda las bases fundamentales y las estrategias del Estado de bienestar, con la reaparición de la inflación, desigualdad y desempleo, incrementándose la informalidad laboral, la pobreza se urbaniza y se intensifica, además del desequilibrio económico entre el campo y la ciudad, incrementando el problema de la pobreza y que hoy en día se siguen viviendo las secuelas.

Algunas de las causas por las que no ha funcionada la política social en México y que se han identificado en esta investigación son factores tales como el enfoque que sostiene en atender

las necesidades básicas de la población (salud, educación, vivienda y servicios), ya que estos factores no influyen en mucho de los casos en terminar con la pobreza.

Este enfoque de atender las necesidades de la población en salud, educación, vivienda y servicios, solo ha hecho que los pobres se clasifiquen en necesidades no satisfechas con respecto a estos rubros y que no se pueda disminuir la pobreza, solo contenerla.

Además del método que se ha ido cada vez modificando para identificar los niveles de pobreza, este ha generado exclusión porque se cuentan las características es decir se miden y aunque no todos tienen las mismas no se adecuan a todas las zonas y regiones del país.

Los indicadores y variables, que se han tomado en cuenta dentro de los programas sociales analizados en esta investigación, han llevado a la conclusión de que han generado desigualdad dentro de los beneficiarios e inclusive pueden ser equívocos, ya que si un beneficiario que haya estado en un programa anterior, y actualmente se encuentra en situación de pobreza pero con el anterior programa modifico su vivienda, se le descarta en el nivel de pobreza que está viviendo.

Recordemos que la definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: bienestar económico, derechos sociales y el contexto territorial, y de esto se derivan las características del hogar y de las condiciones socioeconómicas y demográficas de todos sus miembros que han hecho una tipificación mayor de la población en condiciones de pobreza, todo lo anterior ha provocado exclusión y no garantiza los derechos humanos de la población en pobreza, dentro de los derechos humanos se encuentran la vida, libertad, igualdad y seguridad.

La globalización ha traído como consecuencia que todos los países dependan de ellos entre sí. En México las condiciones no podrán ser alentadoras, si no se realizan cambios económicos profundos que propicien el incremento de la productividad, la inversión, la generación de más empleos formales y de mejor calidad, así como el aumento del salario real de manera sistemática y sostenida. Además de estabilizar los precios –particularmente de los alimentos, para disminuir muertes que pueden ser evitadas.

En el periodo 2008-2010 se incrementaron las coberturas básicas de educación, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, los servicios básicos en las viviendas y la seguridad social, especialmente la cobertura de adultos mayores, factores que son parte de la

medición de la pobreza y que de alguna manera hacen que los pobres no se vean tan pobres además de disfrazar a la pobreza se genera una desigualdad.

Los esfuerzos de la política de desarrollo social han contribuido a que la población en México cuente con una mayor cobertura de servicios básicos, pero esto no significa que se reduzca la pobreza lo que realmente refleja es moverlos de lugar a la hora de contabilizar a los pobres pues ya no carecen de ciertas necesidades para los que contabilizan, pero para este análisis se concluye en que se ha olvidado garantizar los derechos universales, además de las obligaciones del Estado mexicano con respecto a sus ciudadanos.

Otras instituciones como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han dedicado esfuerzos, por lo que el día Mundial para la Erradicación de la Pobreza, se celebra el 17 de octubre, y el 10 de diciembre donde se celebra la lucha contra la pobreza, considerando que los pobres carecen de vivienda, alimentación, servicios de educación, salud, desigualdad y exclusión, además de pedir que se garanticen sus derechos al Estado y no buscan caridad.

A lo largo del tiempo la concepción y el papel del Estado democrático ha ido transformándose y como ya se ha mencionado en el capítulo uno el Estado es la culminación de una vida política autónoma, independiente, libre y soberana, instituida en el reconocimiento ético de los ciudadanos expresados en leyes que regula legítimamente su conducta y garantiza la justicia.

Sin embargo los embates económicos han hecho que el Estado se tenga que ajustar a las necesidades globales, ya que el Estado benefactor, tenía como características, la responsabilidad social en procurar el bienestar social, ser proteccionista, continuar con la estabilidad económica a través de una economía industrial, distribuir el ingreso, para dar oportunidades de progreso y evitar la estratificación social, la desigualdad social y la exclusión fortaleciendo la democracia, para garantizar los derechos humanos, sin limitar las acciones colectivas.

Lo que ha hecho el neoliberalismo a partir de 1982 ha sido integrar lentamente elementos como el adelgazamiento del Estado, poniendo fin al Estado-nación, pues no busca procurar el bien común, lo que busca es garantizar al capital extranjero, a los ricos, una inequidad de la riqueza de la nación y parece no interesarle terminar con problemas como la explotación de la mano de obra con sueldos bajos, exclusión, empleos, la pobreza y lo más lamentable es que las

políticas de corte social han dado resultados desastrosos, pues no cumplen con su objetivo, además de generar una crisis democrática y limitar las acciones colectivas, con la privatización de empresas y la apertura de las fronteras que ha generado una competencia entre el mercado interno y externo desigual.

Los programas sociales se han ido modificando por las necesidades de la población objetivo, a través de la especialización en la metodología que se ha consultado, además de estarse perfeccionando para ampliar su cobertura a través de los rubros en educación, salud, nutrición, vivienda, medio ambiente, acceso a los servicios públicos y empleo productivo, para intentar mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, sin embargo trayendo la exclusión y la desigualdad.

En otras palabras los programas son paliativos que se entregan a los pobres y en este caso solo es una ayuda transitoria, ya no aporta el Estado mexicano soluciones como estabilidad de precios en los alimentos, en los servicios públicos, aumento en los salarios por lo que los pobres siguen con las mismas condiciones de pobreza.

Las rupturas en los objetivos que plantean los programas sociales han dificultado la solución del problema de la pobreza en sus diferentes niveles, ya que se pasó la focalización en colonias populares, a comunidades y hoy en día a las familias, además de que el programa Pronasol busco la erradicación de la pobreza y sin embargo actualmente solo el objetivo de estos programas es la disminución, dejando a un lado la complicada misión de erradicar a la pobreza.

Esto ha traído inevitablemente desigualdad social a la hora de la identificación de la población aun que se ha mejorado los métodos sobre la medición de la pobreza y la población objetivo.

El final del Estado benefactor, dio apertura a la construcción de la política social enfocada a la disminución de la pobreza y la desigualdad, que pudiera generar puentes entre la política social y la económica para erradicar la pobreza en el mediano o largo plazo. Son las propuestas que se han planteado en los Planes Nacionales de Desarrollo entre 1989 y 2012, pues se ha demostrado que el gobierno no es eficaz y la administración de la pobreza en cada sexenio en las últimas décadas se ha que dado intacta.

Las políticas sociales que han sido generadas por el Estado mexicano, han creado todo un proceso en las innovaciones desde sus objetivos y acciones que no puedan terminar con el problema

de la pobreza y pobreza extrema que ha subsistido en diferentes generaciones mexicanas y que ha llevado a la conclusión de que la pobreza se hereda, sin importar los esfuerzos que hace el Estado mexicano, además de asumir que se desarrolla por muchos factores como económicos, sociales, político, culturales.

Los primeros programas creados por el Estado a través de políticas sociales destinadas a atender el problema de la pobreza entre 1973, y 1980, donde el papel del Estado se encontraba en un momento de transición por un lado el Programa de Inversión para el Desarrollo Social (PIDER) vigente entre 1973 y 1982 y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) entre 1977 y 1982, y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) creado en 1980, podrían categorizarse como los iniciadores de la primera fase en ser destinados a atender el problema de la pobreza que desde siempre ha vivido la mayoría de la población mexicana además de la marginación, y la desigualdad social, esto fue a través de la inversión en la infraestructura y el apoyo a la alimentación, para generar mejores condiciones de vida.

En 1988, cuando Carlos Salinas asumió el cargo de presidente de la república, el país se encontraba en una prolongada crisis económica, además de una severa crisis de legitimidad del sistema político y una creciente revolución política con manifestaciones particulares más o menos organizadas en torno a demandas de democratización con respecto en la participación política y para la solución a los problemas de la población más afectada por la crisis en las esferas económica y social. Frente a este panorama, Salinas evaluó y construyó un nuevo pacto social, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), con dos objetivos prioritarios: atender el rezago social que ha llevado a casi el 50 por ciento de la población nacional que vivía en situación de pobreza y transformar la relación del Estado benefactor con los beneficiarios de su política social, bajo su nueva expresión como Estado Solidario, teniendo una sociedad corresponsable, participativa y que pretendía localizar a la población económicamente más débil de las comunidades regionales para garantizar la ayuda a quien más lo necesitara, además de tener como objetivo terminar con la pobreza en un sexenio lo que es imposible de llevar a cabo.

El Pronasol, creado en 1989, lo ubicaría como la segunda fase en políticas de corte social, ya que fue un Programa federal, pero el primero en ser destinado específicamente al combate de la pobreza, ya que en ese momento era prioritario para el Estado atender vinculándolo con

elementos nuevos primero el nuevo modelo económico neoliberal y segundo la promoción de la participación y la organización de los beneficiarios que ayudaron a ejecutar proyectos comunitarios como la oferta de servicios públicos, provisión de infraestructura y acciones de alivio a la pobreza, y el otro institucional cuyo eje era la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad, pues se definía en las demandas de acción a partir de los beneficiarios quienes tenían la capacidad de organizarse e intentando continuar con el bienestar social de las clases populares.

El Programa Pronasol pretende erradicar el problema de la pobreza en un sexenio, proyecta que este esfuerzo sea tarea del Estado y la sociedad, que la sociedad se organice y genere localmente una economía para disimular el problema de la pobreza, generando un Estado gestor y enfocándose en crear proyectos propuestos por los ciudadanos, que ayuden a la económica local, crear infraestructura, dar subsidios, es decir focaliza la población objetivo o grupos para crear paliativos en subsidios, económicos, sociales y políticos que ayuden a disminuir la pobreza, aunque sea generador inconscientemente de la desigualdad y exclusión en los programas sociales.

El programa pretendía la erradicación de la pobreza, y no fue posible por la poca experiencia en este tipo de programa, además de crear paliativos que ayudaron a general mejoras en cuanto a población en pobreza, inevitablemente género también exclusión social, ya que dio mayor enfoque a zonas populares y urbanas.

En el caso del Programa social Progresá, puede considerarse una tercera fase ya que trae consigo elementos nuevos o innovadores como el establecimiento del modelo económico neoliberal y político puesto en marcha, este programa se enfoca en atender a la familia, dejando a un lado a la comunidad, ofreciendo paquetes en salud, nutrición, educación a través de un padrón de beneficiarios, y siguiendo ser generador de exclusión social, además trae la transferencia de ingresos para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza ya que es asumida por diferentes factores, como la educación, salud, alimentación y el acceso servicios básicos y a la zona en que habitan, por lo que busca garantizar la educación, salud y nutrición a los niños, a las madres y adultos y no garantizando los derechos humanos, porque no se incluye la participación democrática y no procurando el bienestar social.

Sus prioridades son atenderlos en la alimentación, salud, educación, vivienda, servicios públicos y empleo y como grupos más vulnerables a mujeres, niños, jornaleros agrícolas, jóvenes y grupos indígenas.

Tuvo como propósito generar empleos, facilitar el acceso al crédito, mejorar las condiciones de inserción de las familias en actividades productivas del país para que obtengan mayores ingresos; y, se dirigió a desarrollar la infraestructura social básica tanto a nivel comunitario como del hogar, en lo que se refiere a infraestructura de agua potable, saneamiento, transporte, telecomunicaciones y electricidad, pero generando exclusión y no alimentó la participación activa en asuntos públicos.

Aunque este programa se implementó para disminuir a la población en pobreza, no se logró esto por la crisis económica, la situación social que se estaba viviendo en ese momento. Además de seguir generando exclusión por solo identificar a las familias en pobreza y dejar en segundo plano las comunidades que están completamente en pobreza.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades continuó con las mismas líneas de acción, pues son retomadas por el siguiente presidente quien incluye en el Programa Oportunidades a la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), para medir la pobreza, utilizando la metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) del año 2002, con el propósito de permitir un análisis comparativo con estimaciones previas y brindar información oportuna y confiable sobre la evolución de la pobreza por ingresos en México.

Además de crear el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), creado en el 2004 para medir la pobreza, que en los últimos años ha analizado las políticas sociales, además de la cobertura que ha brindado a los beneficiarios y que los resultados no son alentadores.

Este programa se retomó por lo cual no trajo ninguna innovación para atender el problema de la pobreza, generando solo mayor cobertura a los beneficiarios y especializándose en el concepto de pobreza.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, se lleva a cabo durante la alternancia política que se esperaba, pero a pesar de esta alternancia el problema no termina solo se contiene, demostrando la ineficiencia e ineficacia del Estado para terminar con la pobreza, es decir, no hay

efectividad en el Estado aun que se haya cambiado de ideología en la forma de contrarrestar el problema.

Pues tiene la idea de que la pobreza se terminara en el año 2025, es decir, una visión a largo plazo, además de ser más excluyente el programa ya que la pobreza se empieza a medir en el ingreso, en la nutrición, en las capacidades individuales y no en la comunidad, en las características de la vivienda y por último en el ingreso-gasto que cada familia destina para la adquisición de la canasta básica. Los pobres buscan que el Estado los ayude y no caridad para poder salir de su situación actual.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades invierte en el capital humano, esto a través de la generación de empleos e ingresos, así como en el desarrollo de la infraestructura social básica no en la comunidad pero si en el hogar, sin embargo la generación de empleos es muy cuestionada ya que hay que hacer efectivos los derechos sociales universales y focalizar los subsidios en una amplia gama de acciones específicas en el ámbito de la educación, de la salud o de las transferencias al ingreso de los hogares, los sistemas de seguridad y de protección social con base en un paquete básico no contributivo universal, eliminar subsidios generalizados al consumo y sustituirlos con subsidios focalizados, así como orientar la atención hacia la equidad en la calidad de la educación, para general la oportunidad en el desarrollo humano.

Para el caso del Programa Oportunidades Vivir Mejor el presidente Felipe Calderón, se ofreció en su campaña como “presidente del empleo” es muy cuestionado ya que el desempleo aumento, es decir, fue incapaz de generar el millón de empleos para la Población Económicamente Activa (PEA), y actualmente hay un déficit de 3 millones de plazas y 2 millones 800 mil personas carecen de empleo⁴⁸.

La continuación del Programa Oportunidades Vivir Mejor llevada a cabo por el presidente Felipe Calderón, trae consigo más modificaciones en estructura y más complementos en los paquetes de salud, educación y en la inversión del capital humano. En otras palabras ha intentado mejorar y ampliar los rubros del programa social, para intentar garantizar la ayuda a los que la necesitan, e intentando contener y disimular el problema de la pobreza.

El intento por disminuir la pobreza ha llevado a que el estado de cierta manera disfrace a la pobreza con los programas que se les destina y no terminando con el problema, es decir a que

⁴⁸ Ver más en <http://www.proceso.com.mx/?p=307165>

ya persona que es beneficiaria se le da el recurso o se inscribe al programa pero esto no significa terminar con su pobreza.

Hasta aquí se ha demostrado que los dos primeros programas buscaron atender el problemas de la pobreza e intentar terminar con ella, el tercer y cuarto programa social siguen con la misma línea de acción y no trae nada innovador, por lo que el problema de la pobreza no se termina y sigue en aumento.

Podría concluirse que el estado ha creado políticas sociales, a través del modelo incrementalista, pues afirma Lindblom, que la elaboración de las políticas se lleva a cabo a través de distintos mecanismos donde la gente ejerce un método de control, de forma útil para la persuasión que impulsa intereses propios, influencia o poder sobre otros, ya que genera una interacción política entre los individuos y los grupos sociales.

Los programas sociales analizados son transitorios y no es posible decirlo mismo de los problemas ya que en el caso de la pobreza en México en sus diferentes niveles no se ha podido disminuir, ya no es erradicarla sino más bien contener el problema, ya que como se ha manifestado en la investigación la pobreza ha ido en aumento.

La solución al problema de la pobreza en México es complicada ya que como esta investigación ha mencionado es multifactorial ya que la pobreza tiene diversas causas, como consecuencia de los ciclos económicos que han hecho medir la pobreza con elementos en el ingreso que cada familia genera, el gasto que se utiliza para comprar la canasta básica (alimento, educación, salud, vestido, vivienda, transporte), el grado de estudio, las condiciones de vivienda, la alimentación, en el acceso a servicios como salud, transporte, educación y que este modelo económico ha complicado para llevarse a cabo.

En el mundo existen algunos estándares para la medición de la pobreza y provocan que la pobreza se mida en forma estándar, no contemplando el nivel de desarrollo económico de cada país que tiene el problema de la pobreza.

Los cambios generados en la creación de política social, a causa del entorno de Organismos Internacionales y económicos en las últimas décadas, ha desarrollado un contexto diferente en la creación de políticas sociales que comprende desde los ingresos, hasta las carencias de la población en situación de pobreza, que justifican por qué contenerla y no erradicarla pobreza y hasta en la inversión del capital humano en los programas sociales.

Aunque es probable que no se tome en cuenta que el aumento de la población en pobreza y desigualdad social sea también por la tasa de nacimiento pues afirma el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, que durante los últimos 60 años, la población en México ha crecido cinco veces, es que en 1950 había 25.8 millones de personas, y para el 2010 hay 112.3 millones⁴⁹.

Además de tener en cuenta que la población va en aumento y en algunos años este problema se va a intensificar y derivando grandes problemas que el Estado no podrá solucionar ni contener.

El estudio de las políticas sociales, desde su diseño, planteamiento, implementación, análisis, valoración y el seguimiento de sus resultados, para el desarrollo del Estado ha demostrado lo ineficaz que es, en la captación de los problemas, y ofrecer soluciones a través de sus diferentes instituciones, y esto generara una mayor desconfianza a los ciudadanos, ya que aún no han podido genera una economía estable.

Uno de los grandes fantasmas que persigue a los programas sociales es el uso político de forma clientelar, en este estudio no se abordó pero es importante mencionar que, resulta fundamental un incremento en la transparencia dentro de los programas sociales, como es el caso de la selección de beneficiarios y de la asignación del gasto público, para contrarrestar la presión por mantener el *status quo* o el poder. Ya que el factor político es muy delicado.

Pues la “autonomía” que está siempre manejándose entre las instituciones políticas puede ocasionar diferentes visiones o intereses, además de tener en cuenta que la economía del país depende mucho, para dar la estabilidad económica en muchos sectores sociales y puede llegar a determinar en que no se cumpla el objetivo, y se contenga la pobreza.

Como se ha mencionado en toda esta investigación el combate a la pobreza es uno de los grandes problemas que el Estado no ha podido solucionar, ha quedado asumido como una política intacta o permanente, y el acceso de los grupos más marginados a la seguridad social se ha enfocado en el medio rural, y se ha dejado a un lado a quienes también lo necesitan, ya sea por el mito de que solo en el medio rural la pobreza está situada y no solo es en el campo sino que también en la ciudad, o por la especialización del concepto de pobreza, ya que hay muchos factores que detonan la pobreza y que se intentan resolver en aquellas personas que se encuentran

⁴⁹ Ver más en inegi.org.mx/poblacion/habitantes, 2010.

en situación de pobreza, obligándolos a realizar ciertas condiciones como emigran hacia el centro del país, o fuera de él generando una desigualdad e inequidad.

La utilización de los medios para erradicar la “pobreza” y “pobreza extrema” no sólo es dar el recurso a los pobres si no que se debe atacar las causas reales como la situación del desarrollo que se encuentra el país, la economía, la forma de focalizar a quienes se encuentran en pobreza, la metodología implicando especialización del problema, el papel del Estado y la pronta captación del problema en la agenda de gobierno.

La pobreza se llega a heredar por causas como si sólo se atiende a familias y no a una comunidad pobre, la mala focalización, el fin de un programa social, la desigualdad en la repartición de la riqueza de la nación, el adelgazamiento del Estado, la economía neoliberal, la globalización, la focalización de los beneficiarios, la flexibilización del mercado laboral, las crisis económicas, ya que la falta de oportunidades para el desarrollo del hombre y sus capacidades intelectuales provocan serios problemas para el país y para quienes lo padecen, además de la falta de empleo y los sueldo o la cantidad de dinero que recibe una persona regularmente por su trabajo y el salario que se entiende por la cantidad de dinero que se recibe por un servicio o un trabajo, especialmente manual.

Además que en México el salario mínimo depende de la zona en donde se resida, y el porcentaje que aumente el nuevo presidente en cada gobierno, sin olvidarnos de las terribles crisis económicas mundiales.

Sin embargo esta forma de ver y plantear la política social crea también que las necesidades de unos afecten a otros y que se tengan que limitar las características para entrar, ser apto o calificar en los grupos vulnerables, ya que no logran una mayor igualdad nacional para que puedan acceder a los servicios de educación, vivienda y garantizar la salud y nutrición por lo que no se cumplen las garantías sociales, que están establecidas en la Constitución mexicana de 1917, es decir no cumplir con sus obligaciones como Estado y desarrollando la exclusión social y haciendo a un lado los derechos humanos.

La mala capacitación de los trabajadores del gobierno o la alta burocratización a la hora de querer solicitar o ser parte de algún programa social, genera más gastos y por consecuencia el dinero destinado no llega por completo a los pobres.

Lo que implica la especialización de la definición del concepto de pobreza, es hacer más complejo la focalización ya que hay que colocarlo en niveles cada vez más específicos para que

se tengan resultados de pobres más exactos, sin embargo por uno o varios elementos se puede llegar al error de colocarlo en un nivel más alto o menos.

Ya que recordemos que el concepto que se ha manejado entre los programas Pronasol, Progresá, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y Oportunidades Vivir Mejor, ha ido evolucionando y sobre todo especializándose para poder enfocar a la población que se encuentra en condiciones de pobreza y desigualdad social, aunque este mismo lo genere.

Por lo que el desarrollo social a nivel nacional no puede ser sustentable en una política social que se utiliza por un cierto periodo, ya que el presupuesto no puede resistir, pues el crecimiento de la población es un factor que hace imposible que las políticas sociales ayuden a disminuir los problemas como el caso de la “pobreza” y “pobreza extrema”.

Aunque con frecuencia las políticas sociales se destinan para reducir los problemas sociales que surgen de las malas administraciones y la situación de desigualdad y marginalidad persiste y se intensifica cada día entre ciertos grupos y regiones del país y del mundo.

En la actualidad el debate que ha generado el estudio de las políticas sociales en todo el mundo es la exclusión y la garantía de los derechos universales, pues se busca la defensa de estos últimos, manejándose no sólo una preocupación de los activistas de derechos humanos y de los juristas, sino también un elemento esencial del proceso de erradicación de la pobreza.

Considerando a las personas que viven en una situación de extrema pobreza en constante amenaza por la falta de alimentos, el riesgo de enfermedades, el trabajo peligroso y las condiciones de vida precarias, así como hecho de no tener una identidad jurídica, dificulta matricularse en la escuela, obtener empleo, acceder a los servicios sociales, ejercer los derechos políticos, probar la nacionalidad, intervenir en actuaciones ante los tribunales o incluso evitar ser encarcelado. Es decir en otras palabras los pobres son especialmente vulnerables a las violaciones de sus derechos universales.

Para terminar lo que se descubrió en esta investigación es lo siguiente:

En primer lugar, es importante destacar el surgimiento de nuevos métodos en la medición de la pobreza ya que han generado una captación o focalización más especializada en los beneficiarios de los programas sociales, cambiando totalmente la concepción de la pobreza e identificando niveles de pobreza tanto en México como a nivel mundial, que no se imaginaba aun que provocan la exclusión social.

En segundo lugar, el desarrollo reciente de políticas sociales en México, se debe de considerar como un intento en evolución del Estado para crear mejores condiciones de vida a la población que se encuentra en algún grado de pobreza, de desigualdad social y sobre todo permite que el Estado mexicano pueda cumplir con su papel, es decir como la culminación de una vida política autónoma, independiente, libre y soberana, instituida en el reconocimiento ético de los ciudadanos expresados en leyes que regula legítimamente su conducta, garantiza la justicia y la igualdad entre los mexicanos. Disponiendo de las herramientas del Estado, los programas sociales pueden llegar a atacar, algunas características del problema de la pobreza que posiblemente sean paliativos de las malas decisiones en la repartición de la riqueza de la nación.

En tercer lugar, los programas sociales de 1988 hasta el 2012 que enfatizan el desarrollo de las habilidades y del capital humano, no generan que la pobreza disminuya por completo ya que los salarios y el ingreso-gasto de las familias mexicanas es uno de los indicadores que catalogan a la población en condiciones de pobreza, generan desigualdad social. Debe de tenerse en cuenta que los mercados laborales cada vez piden personal más capacitado y experimentado, características que no se desarrollan con la educación primaria, secundario o media superior, además que el modelo económico neoliberal ha generado que el papel del Estado mexicano pierda autoridad frente a empresas transnacionales y no cumpla su función de garantizar la igualdad entre los mexicanos y el cumplimiento de acceso universal a los derechos humanos.

Cuarto, la obtención de servicios públicos como drenaje, agua potable, luz, infraestructura para la construcción de escuelas, clínicas u hospitales, generan mejores condiciones de vida y sobre todo cubre uno de los indicadores de la población en pobreza, sin embargo los programas de infraestructura que benefician a las comunidades marginadas, hacen que en para los métodos de medición de la pobreza ya no cumplan con ciertos requisitos y que no se les catalogue como beneficiarios de los programas para el combate de la pobreza; esta circunstancia trae como consecuencia que las nuevas generaciones, reduzcan sus oportunidades en mejorar sus condiciones de vida por lo que constituye un reto para el desarrollo de su comunidad, sumando una nueva realidad no contemplada para el Estado mexicano.

Quinto, los programas sociales contemplan problemas transitoriamente, aunque en México el problema de la pobreza no es así y lo peor, qué va a pasar cuando la población envejezca y las políticas sociales no tengan presupuesto para atender a toda la población.

Por lo que cada una de las políticas sociales se adecuan al comportamiento del desarrollo económico de México, y por esa razón se amplían los rubros de los programas sociales como educación, salud y nutrición, explicando con claridad cómo se concibe la cuestión de la pobreza, además del entorno en el que se concibe como pobre, los métodos de medición de la pobreza son importantes para que se cumpla o no el objetivo de cada programa social, pero siguen siendo excluyentes.

Por lo que el plantearse el desarrollo, la evolución, los métodos de medición de la pobreza, las variables a medir, entre otros factores; permitiría tener un enfoque que explique y ayude a formular nuevas formas en precisar y desarrollar programas sociales que ayuden a mejorar las condiciones de pobreza, para generar mejores herramientas que ayuden al Estado mexicano a tener soluciones más cercanas al problema de la pobreza y disminuyendo la gran desigualdad social que ha generado que se tengan menos oportunidades de desarrollo de capacidades de las personas y que la política social se enfoque en el desarrollo del capital humano y el desarrollo de sus capacidades y no abordan el problema real de la pobreza pues no se garantiza que el desarrollo de capacidades termine con la pobreza que ha permanecido por muchos años, qué pasa con la garantía de los derechos humanos de los pobres y la exclusión de los indígenas ya que la mayoría viven en zonas marginadas y de difícil acceso, con la creación de empleos que estos sean bien pagados y la estabilidad de la economía y el papel del Estado Mexicano.

Por último la creación de políticas sociales han generado la especialización en el concepto de pobreza, esas definiciones generan desigualdad social y exclusión además de que se violan los derechos universales y el papel de estado es muy cuestionado, generando preguntas como ¿Es necesario tener Estado para que se garanticen los derechos universales?, ¿será más conveniente garantizar los derechos universales que aplicar políticas sociales?, ¿Qué se tiene que hacer para que el Estado mexicano cumpla con los derechos universales? Y ¿Qué se necesita para disminuir realmente la pobreza y no disfrazarla?

REFERENCIAS

- Andrade Sánchez J. Eduardo (2003). *Teoría general del Estado*. México: Oxford.
- Arteaga Basurto, Carlos y Silvia Solís San Vicente (Coordinadores) (2001). *La política social en la Transición. México*: México, Editores Plaza y Valdés-Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Trabajo Social.
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino Gianfranco. (2000) *Diccionario de Política*, México.: Siglo XXI Editores
- Boltvinik Julio y Enrique Hernández Laos (1999). "Conceptos y Medidas de Pobreza", en *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*, México: Siglo XXI Editores, pp. 30-80.
- Borja Rodrigo (1997). *Enciclopedia de la política*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Borón, Atilio A. (Comp.), *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Cotarelo Ramón, Elías Díaz y Alfonso Ruiz Miguel (Editores), (2004). *Teoría del Estado*, Madrid: Editorial Trotta.
- Crespo, José Antonio (2006). *Para entender el Estado*, México: Nostra Ediciones.
- Davenport O. Thomas. (1999) *Creando Ventajas competitivas a través de las personas*. Barcelona: Ediciones Gestión.
- Delgado de Cantú, Gloria M. (2009). *México. Estructuras política, económica y social*. México: Pearson Educación.
- Dri R. Rubén (2000) Capítulo VIII. La filosofía del Estado ético. La concepción hegeliana del Estado. *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx* Atilio Boron, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Eckstein Susan. (1999) *El Estado y la pobreza urbana en México*. México: Siglo XXI Editores.
- Enciclopedia hispánica (2001).México. Editorial Barsa Planeta
- Evangelista Martínez Elí (2001). Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de las políticas sociales en México. México.: Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Trabajo Social.
- García Vanegas Issac (2001). *Transición, política social y poder legislativo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Trabajo Social.
- Gozzi Gustavo (1997). *Diccionario de Política*.. En Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino Gianfranco. *Diccionario de Política*, México.: Siglo XXI Editores
- Guevara Sanginés Alejandro. (1998), "Programas de alivio de la pobreza en México: un ejercicio de evaluación". En Serrano Mónica y Víctor Bulmer-Thomas (compiladores). *La reconstrucción del Estado Mexicano después de Salinas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández Franco Daniel (2008) *Historia de Oportunidades. Inicios y cambios del programa*. México: Centzontle-Fondo de Cultura Económica.
- Hirsch, Joachim (1996). *Globalización, Capital y Estado*, México: UAM.
- Levy, Lucio (1997), en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino Gianfranco. *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores
- Levy, Santiago, en Félix Vélez (comp.). (1994 núm. 78). "La pobreza en México". *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. México: Fondo de Cultura Económica/ Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Magaña Silva, Carlos, Gutiérrez Aragón, Raquel y Mas Araujo Manuel, (1983) *Introducción a las ciencias sociales I*, México: Editorial Porrúa.

- Mora, A. H. (2007). *¿El programa Oportunidades crea ciudadanía? Análisis de las consecuencias de su operación*. Montreal- Canadá: Preparado para la LASA.
- Nakamura Zitlalapa Joaquín. (2001) *Desregulación, privatización y política social*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Trabajo Social.
- Naomi B. Lynn y Aarón Wildavsky (compiladores) (1999). Coordinada por Mauricio Merino. Nuevas lecturas de política y gobierno. Administración pública. *El Estado actual de la disciplina. Estudio introductorio de Hugues Harry Lhérisson*. México: Colegio Nacional de Ciencia Políticas y Administración pública.
- Mauricio Merino(1999). Nuevas lecturas de política y gobierno. Administración pública. *El Estado actual de la disciplina. Estudio introductorio de Hugues Harry Lhérisson*. México: Colegio Nacional de Ciencia Políticas y Administración pública.
- Nohlen Dieter, Rainer-Olaf Schultze (2006). *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, Métodos, Conceptos*. México: Editorial Porrúa y el Colegio de Veracruz.
- Novelo Federico (compilador) (2002). *La política económica y social de la alternancia. Revisión crítica*. México: Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial
- Osorio, Salgado Isabel (1995). *¿Erradicación o Radicación de la pobreza? Pronasol y Territorio en el Estado de Guerrero*. México: Universidad Autónoma de Guerrero.
- Parsons, Wayne. (2007) *Políticas públicas*, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales /Miño y Dávila.
- Pérez, Jaime, Bárbara y Javier, Amadeo. . El concepto de libertad en las teorías políticas de Kant, Hegel y Marx. Repetto, Fabián: *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx* Atilio Boron. Buenos Aires Argentina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Rabotnikof Nora (2000), “Públicos-Privado”, en Laura Vaca, Judith Boxer, (comp.). *Léxico de la Política*; México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Fondo de Cultura Económica.
- Repetto Fabián (2005) La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina (En: Repetto, Fabián, ed. *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*) Guatemala: Magna Terra editores, 2005.
- Rimez, Marc y Bedensky, León, (2000) “Dos decenios de política social: del universalismo segmentado a la focalización”, en Clavijo, Fernando (compilador), *Reforma económicas en México 1982-1999*, México.
- Rubio Luis (coordinador). (2001)Políticas Económicas del México contemporáneo. “*La pobreza y la Política social en México: entre un diseño efectivo y el cambio político reciente* (Claudio G. Jones Tamayo y Jacqueline Martínez)”, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Fondo de Cultura Económica, PRONASOL.
- Salinas de Gortari, Carlos, (2002) *México un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza y Valdez.
- Silvia Solís San Vicente (2001). *Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de las políticas sociales en México*. México: Plaza y Valdés/ Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Trabajo Social.
- Suárez-Iñiguez Enrique (1992). *De los clásicos políticos*. Capítulo I “La República” de Platón. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Subirats, Joan; Peter Knoepfel; Corinne Larrue y Frédéric Varone (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Tamayo Sáez Manuel. En Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (Compiladores) (1997). Cap. 11 La nueva Administración Pública. *El análisis de las políticas públicas*. Madrid. Alianza Editorial
- Verdeja López, Jorge. (2001). *Tres décadas de pobreza en México 1970-2000*. México: Instituto Politécnico Nacional.

Referencias Hemerográficas:

- Aguilar Valenzuela Rubén (2010) (5 Marzo, - 01:26) La pobreza extrema en México. *El economista*. Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/03/05/pobreza-extrema-mexico>
- "Antecedentes", en *Desarrollo Social*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública CESYOP (2006), [Actualización: 16 de junio de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/
- Asa Cristina Laurell (1994) *Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza*. Nueva Sociedad Núm.131 mayo-junio, PP. 156-170. Recuperado de: http://nuso.org/upload/articulos/2339_1.pdf
- Banco Mundial definiciones del concepto de pobreza. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/temas/omd/definiciones.htm>
- Barrera Chavira Edith (2002). Boletín del CESYOP, Núm.1, Octubre de 2002 [Reseña: "Evolución y características de la pobreza en México en la última década del Siglo XX"](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/12_dsocial.htm#Citar%20como) .recuperado de: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/12_dsocial.htm#Citar%20como
- Boletín de alimentación del programa Oportunidades (2004). Recuperado de: Sedesol.2010work/models/SEDESOL/Resource/2004/1/images/boletin_alimentacion.pdf
- Boltvinik, J., (2004). Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. *El Progreso / oportunidades*. En la pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos. Boltvinik, J. y Damián A. (coordinadores). Siglo veintiuno editores. México.
- Boltvinik Julio (2002). México D.F. Viernes 30 de agosto de 2002. Geografía de la pobreza en México. La Jornada. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2002/08/30/032aIeco.php>
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. *PROGRAMA SEGURO POPULAR*. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/El%20Seguro%20Popular.pdf>
- Ciclos económicos 2006-2009. Enciclopedia de Economía. Recuperado de: <http://www.economia48.com/spa/d/ciclo-economico/ciclo-economico.htm>
- Contenido del Seguro Popular 2006. Recuperado de: <http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/index.php>
http://www.seguropopular.salud.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=37
- Constitución Política Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídica. Recuperado de: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed>
- Cohen Ernesto, Rolando Franco y Pablo Villatoro (2006). Capítulo II México: el programa de desarrollo humano oportunidades. Recuperado de: http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/631/Cap_02.pdf
- Concepción Ceja Mena (2004): La política social mexicana de cara a la pobreza, *Geo Crítica Scripta Nova*, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre, p. 1. Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-176.htm8ui>
- Decreto del Programa Oportunidades. Recuperado de: <http://fox.presidencia.gob.mx/vicentefox/>
- Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Programa de las Naciones unidad, recuperado de: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/173>
- Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 2011. Recuperado de: Sedesol.2010work/models/SEDESOL/Resource/1432/2/images/ROP_2012.pdf
- Diario Oficial de la Federación 2003. Recuperado de: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>
- Diario Oficial de la Federación 2004 Recuperado de: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>
- Diario Oficial de la Federación 2010. Recuperado de: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>
- Enciso L. Angélica (2012). (miércoles 11 de enero de 2012). *Periódico La Jornada* p. 39 Llegó a 52 millones el número de pobres en 2008-2010: Coneval. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2012/01/11/index.php?section=sociedad&article=039n1soc&partner=rss>

- Felipe Hevia de la Jara (2009). Sociológica, año 24, número 70, mayo-agosto, pp. 43-81 Fecha de recepción 13/02/08, fecha de aceptación 26/10/08 De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox Recuperado de: <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/7003.pdf>
- Folleto informativo contra la pobreza de la Organización de los Derechos Humano (2006). Recuperado de: http://www.un.org/spanish/events/humanrights/2006/pdf/folleto_informativo_%201FINAL.pdf
- Flores Alonso María de Lourdes (2002). La medición de la pobreza. Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESYOP), Núm. 2, diciembre. Núm.1, Octubre de 2002.
- Funciones del Programa Oportunidades (2009) Recuperado de: <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/funciones-de-oportunidades>
- Gómez Collado, Roberto y José Luis Albarrán Cruz. (1989) El plan nacional de desarrollo 1989-1994 y las relaciones de coordinación Federación-Estado. Gaceta Mexicana de Administración pública Estatal y Municipal. El Estado y el municipio en el Plan Nacional de Desarrollo Número 34-35 mayo-diciembre. ISSN 0185-8599 consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=34>
- Hanako Taniguchi. (Jueves, 05 de agosto de 2010 a las 10:30) Los programas sociales en México son poco efectivos contra la pobreza. A pesar de los programas sociales implementados desde hace 20 años, México está reprobado en la equidad y la distribución de los ingresos. *CNN México*. Recuperado de: <file:///F:/los-programas-sociales-en-mexico-son-poco-efectivos-contra-la-pobreza.htm>
- Hernández José, Karen Vargas, Janelly Contreras, Ma. Fernanda Lara, José. Puente (2005). ¿reduce *oportunidades* la pobreza en México? Centro Universitario Anglo Mexicano, Morelos. Recuperado de : http://www.google.com.mx/#hl=es&scient=psyab&q=la+Encuesta+Nacional+de+Ingresos+y+Gastos+de+los+Hogares+2005+%28ENIGH+2005%29%2C+48.9+millones+de+mexicanos+viven+en+condiciones+de+pobreza+patrimonial%2C+del+total+nacional+25.7+millones+viven+en+pobreza+de+capacidades+y+19.0+millones+sobreviven+en+la+clasificaci%C3%B3n+de+pobreza+alimentaria&oq=la+Encuesta+Nacional+de+Ingresos+y+Gastos+de+los+Hogares+2005+%28ENIGH+2005%29%2C+48.9+millones+de+mexicanos+viven+en+condiciones+de+pobreza+patrimonial%2C+del+total+nacional+25.7+millones+viven+en+pobreza+de+capacidades+y+19.0+millones+sobreviven+en+la+clasificaci%C3%B3n+de+pobreza+alimentaria&gs_l=serp.12...5238.6730.0.7520.1.1.0.0.0.0.0.0...0.1...1c.HYxGq4XxTTA&pbx=1&bav=on.2.or.g.c.r.pw.r.qf.&fp=d50c19a51f25df0b&biw=1360&bih=613
- Hobbes, Thomas (2006), “del Estado” en *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, F.C.E., Décimo cuarta reimpresión, Trad. De Manuel Sánchez Sarto. Recuperado de: <http://www.librosexp.com/2011/03/leviatan-o-la-materia-forma-y-poder-de.html>
- H. Cámara de Diputados (2007). LX Legislatura. Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Plan Nacional de Desarrollo 2007-. Escenarios, Programas e Indicadores. Diciembre. CEFP / 096 / 2007. Recuperado en: <http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/199b80b0-04c8-4f99-8300-a58d49460432>
- Informe de Pobreza Multidimensional en México (2008) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social Octubre de 2010. Recuperado de: http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med_pobreza/Informe_pobreza_multidimensional/Informe_de_Pobreza_Multidimensional_en_Mexico_2008_.pdf?view=true
- Informes Presidenciales – Carlos Salinas de Gortari. (2006), Servicio de Investigación y Análisis, Dirección. Referencia Especializada, Subdirección. RE-ISS-09-06-17. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf>
- Ismail, S., Immink, M., Nantel, G. (2005) Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) Anexo 4 (C) – México: estudio de caso Factores determinantes del éxito de los programas de alimentación y nutrición comunitarios, Italia: FAO. Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/009/Y5030s/y5030s0j.htm#bm19>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). INEGI (2008), II Censo de Población y Vivienda 2005. México y sus municipios, México, INEGI. Recuperado de:

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/productos/default.aspx?c=265&s=inegi&upc=702825494414&pf=Prod&ef=&f=2&cl=0&tg=0&pg=0>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2010). *inegi.org.mx/poblacion/habitantes*
Recuperado de:

http://buscador.inegi.org.mx/search?tx=Instituto+Nacional+de+Estad%20C3%ADstica%2C+Geograf%20C3%ADa+e+Inform%20C3%A1tica+%28INEGI%29.+&CboBuscador=default_collection&q=Instituto+Nacional+de+Estad%20C3%ADstica%2C+Geograf%20C3%ADa+e+Inform%20C3%A1tica+%28INEGI%29.+&site=default_collecti on&client=frontend_1&output=xml_no_dtd&proxystylesheet=frontend_1&getfields=*&entsp=a_inegi_po litica&Proxyreload=1&numgm=5

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2010). Analfabetismo. Recuperado de:
<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/analfabeta.aspx?tema=P>

Ley General de Educación Artículos 2,3 y 4. Recuperado de: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/27.htm?s>

Los programas de abasto social en México. Abasto social de leche y tortilla CESHOP. Recuperado de:
www3.diputados.gob.mx

Lucha contra los derechos de los pobres (2006) recuperado de:
http://www.un.org/spanish/events/humanrights/2006/pdf/folleto_informativo_%20FINAL.pdf

Medición de la pobreza (2010). Recuperado de:
<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do>

Misión y visión (2009) del Programa Oportunidades. Recuperado de:

http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/mision_y_vision_movil

Ontiveros Ruíz, G. (2005) *La política social en México 1988– 1994: El programa nacional de solidaridad*. Edición a texto completo en www.eumed.net/libros/2005/gor/

Ornelas Hall Ramiro, Rebeca Barranco Amador, Benito José Manríquez Montes y María Cristina Campos García (2012) Proyecto: fortalecimiento de los comités de promoción comunitaria y la contraloría social a través del modelo de atención y servicios en oportunidades. Recuperado de (consultado enero de 2012):
<http://www.ciesas.edu.mx/diplomado/finales/contralor%20EDa%20social%20en%20oportunidades.pdf>

Palacios Escobar Ángeles. Características de la Política Social en México. En

http://rolandocordera.org.mx/pol_social/caracteristicas.htm#_ftnref4

Piñeyro José Luis. (1992). *Para Discutir el Pronasol: El Pronasol: ¿Nueva Hegemonía Política? Título de la revista: Solidaridad*. No. 49: Julio-Agosto 1992. Recuperado de:
www.elcotidianoenlinea.com.mx/doc/4911.doc

Plan Nacional de Desarrollo (2007). Eje 3. Igualdad de oportunidades. Recuperado de:
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades.html>.

Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000. Recuperado de:
<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ago97/06ago97-1.html>

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Recuperado de: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades.html>

Plan Nacional de Desarrollo 1994 .Recuperado de: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

Plan Nacional de Desarrollo 1995 .Recuperado de: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

Plan Nacional de Desarrollo 2000 .Recuperado de: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

Plan Nacional de Desarrollo 2007.Recuperado de: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

Pobreza. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social Coneval (2010).Recuperado de:

<http://www.Coneval.gob.mx/rw/pages/medicion/glossarios.es.do;jsessionid=dlaf6f0dee471d870180095fbf6b4c7e7aec68c3358658637f8d22475a3d7fl.e34QaN4LaxeOa40obNvO>

Población analfabeta en México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática CENSO (2010). Recuperado de: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/analfabeta.aspx?tema=P>.

Población Objetivo (2009). Del Programa Oportunidades. Recuperado de: http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/poblacion_objetivo

Política Social (2009). Sistema de Información del Desarrollo Social. Recuperado de: <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=179>

Programa de las Naciones Unidas, recuperado de: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/173>

Reglas de Operación (2009) del Programa Oportunidades. Recuperado de: http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/reglas_de_operacion_word

Reglas de Operación del Programa Oportunidades (2009). Diario Oficial. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126615&fecha=29/12/2009

Requisitos para acceder al programa Oportunidades (2009). Recuperado de: http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/requisitos_para_acceder_al_programahttp://oportunidades.gob.mx/TRANS/fraccion7.htm

Resumen Ejecutivo de la Práctica de Innovación *Incorporación de Familias 2004 “Cumplimiento de meta sexenal 5 millones en Oportunidades”*. Recuperado de: <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/6/1/5/files/archivos/sip-7510.pdf>

Rodríguez Gracia Arturo (2012). *El presidente del “empleo”, un antiobrero*. Recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/?p=307165>

Rubén Aguilar Valenzuela (5 Marzo, 2010) La pobreza extrema en México. Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/03/05/pobreza-extrema-mexico>

Pobreza 2010. Porcentaje de la población en pobreza según entidad federativa, 2010. Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do>

Thais Maingon (2004): Política social en Venezuela 1999-2003, Cuadernos del CENDES, Año 21, No. 55, Tercera Época, enero-abril, pp. 48-49. Recuperado de www.eumed.net/libros/2007b/297/: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007b/297/define-politica-social.htm> /

Santillana, Andraca Arturo (2010). Apuntes para una genealogía del Estado. Nueva Época • Año 23 • Núm. 64 • septiembre diciembre. Recuperado de: <http://scielo.unam.mx/pdf/argu/v23n64/v23n64a4.pdf>

Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de: <http://www.Sedesol.df.gob.mx/index.php?id=179>

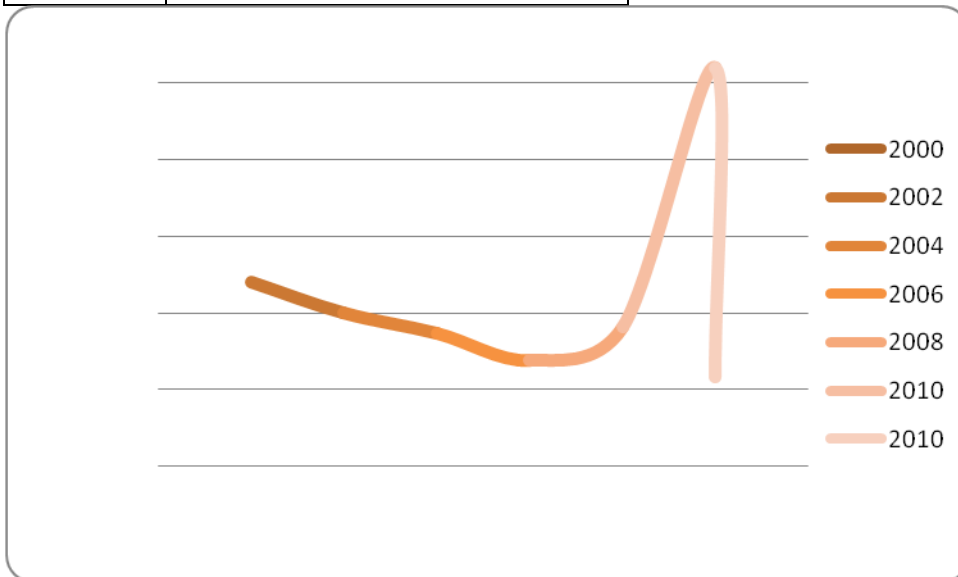
Scott, J. “Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (*PROGRESA*) (2001): *México*”. Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: *PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación*; a partir del año 2001 se llama Oportunidades. Recuperado de: http://www.google.com.mx/#hl=es&gs_l=1&pg=en%20el%20caso%20de%20Progresas%20esta%20v%20isi%20C3%B3n%20cambio%20transformando%20la%20educaci%C3%B3n%20en%20un%20componente%20central%20del%20programa%20d%C3%A1ndole%20un%20car%C3%A1cter%20de%20inversi%C3%B3n%20en%20la%20generaci%C3%B3n%20de%20activos%20productivos%20además%20de%20apoyo%20para%20la%20formaci%C3%B3n%20de%20capacidades%20básicas%20y%20el%20consumo%20de%20bienes%20prioritarios%20&cp=62&gs_l=22r&xhr=t&q=www.innovemosdoc.cl/diversidad_equidad/.../Progresas_mexico.doc&pf=p&sc=client=psyab&oq=www.innovemosdoc.cl/diversidad_equidad/.../Progresas_mexico.doc&gs_l=&pbx=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.&fp=d50c19a51f25df0b&biw=1360&bih=613

Verdeja Jorge (2001). Tres décadas de pobreza en México 1970-2000. Diagnóstico y Propuesta. IPN, México. Recuperado de: <http://www.publicaciones.ipn.mx/WPS/WCM/CONNECT/97BFE180429C7B818F3E9FDF851E6F9/15063BCD.PDF?MOD=AJPERES>

ANEXOS

Anexo 1 Población en situación de pobreza en México (2000-2010).

2000	24.1 millones en pobreza alimentaria
2002	20 millones en pobreza alimentaria
2004	17.4 millones en pobreza alimentaria
2006	13.8 millones en pobreza alimentaria
2008	18.2 millones en pobreza alimentaria
2010	52 millones en pobreza alimentaria
2010	11.7 millones en pobreza extrema



Anexo 2. Salarios mínimos en México

Presidente	AÑO	Zona A	Zona B	Zona C	Presidente	Año	Zona A	Zona B	Zona C
Carlos Salinas de Gortari	01/03/1988	8000.00 ⁵⁰	7405.00	6675.00	Vicente Fox Quezada	01/01/01	40.35	37.95	35.85
	01/01/89	8640.00	7995.00	7205.00		01/01/02	42.15	40.10	38.30
	01/07/89	9160.00	8475.00	7640.00		01/01/03	43.65	41.85	40.30
	04/12/89	1008.00	9325.00	8405.00		01/01/04	45.24	43.73	42.11
	16/11/90	11900.00	11000.00	9920.00		01/01/05	46.80	45.35	44.05
	11/11/90	13330.0	12320.00	1115.00		01/01/06	48.67	47.16	45.81
	01/01/94	15.27	14.19	12.89					
Ernesto Zedillo Ponce de León	01/01/95	16.34	15.18	13.79	Felipe Calderón Hinojosa	01/01/07	50.57	49.00	47.60
	01/04/95	18.30	17.00	15.44		01/01/08	52.59	50.96	49.50
	04/12/95	20.15	18.70	17.00		01/01/09	54.80	53.26	51.95
	01/04/96	22.60	20.95	19.05		01/01/00	57.46	55.84	54.47
	03/12/96	26.45	24.50	22.50		01/01/11	59.82	59.82	
	01/01/98	30.20	28.00	26.05					
	01/01/00	37.90	35.10	32.70					

Fuente elaborada con datos de: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/

⁵⁰ En nuevos pesos \$8.000, 10.080, 11.900, 13.330, 13,3330, 14.270, etc.