
**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA UNIDAD
IZTAPALAPA**



**CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA**

**ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES IMPLEMENTADOS
EN MÉXICO PARA COMBATIR LA POBREZA (1977 - 2002).**

**TESINA PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADA EN
CIENCIA POLÍTICA**

**AUTOR: REZA ROSAS FRANCELIA
MATRICULA: 98220530
ASESORA: MARTHA BAÑUELOS CÁRDENAS
LECTOR: SERVANDO GUTIÉRREZ RAMÍREZ.
10-02-2003.**

INDICE

	pags.
INTRODUCCION	4
 CAPITULO 1 Programas sociales implementados en México	
1.1 Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos marginados.....	9
1.2 Programa Nacional de Solidaridad.....	20
1.3 Programa de Educación Salud y Alimentación.....	19
1.4 Programa de Desarrollo Humano.....	39
 CAPITULO 2 Conceptos y métodos de medición	
2.1 ¿Qué se entiende por pobreza?.....	54
2.2 Diferencia entre pobreza moderada y pobreza extrema.....	57
2.3 Diferentes conceptos de pobreza.....	59
2.4 Diferentes métodos de medición de la pobreza.....	62
 CAPITULO 3. ¿Cómo se mide la pobreza actualmente?	
3.1 Líneas de pobreza utilizadas actualmente.....	76
3.2 ¿Cómo ha evolucionado la pobreza?.....	79
3.3 Incidencia de la pobreza.....	82
3.4 ¿Qué tan pobres son los pobres?.....	84

3.5 Características de los hogares	
en condiciones de pobreza.....	87
3.6 Conclusiones.....	90
Índice de siglas.....	92
BIBLIOGRAFIA.....	94

INTRODUCCIÓN

El tema de la pobreza en México es uno de los asuntos que se han venido discutiendo en los últimos años, la profundización de este problema y su extensión hacia nuevos grupos sociales ha hecho que el gobierno federal ponga atención a este gran problema, ya que por lo menos se ubica en la agenda pública del país.

Este fenómeno no es nuevo, la pobreza ha sido y vuelve a ser un problema constante, para la mayoría de la población resulta importante indagar acerca de las causas y las condiciones que hacen que en México, el problema siga creciendo y adquiera tan graves dimensiones. Su constancia y su agudización hacen cada vez más urgente preguntarse hasta cuándo va a pesar sobre esta población tal condición de pobreza y qué soluciones se le van a dar a este problema.

El presente trabajo tiene el propósito de explorar la eficacia de las políticas sociales que bajo el nombre de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA) y ahora el Programa de Desarrollo Humano (OPORTUNIDADES) se han creado con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población mexicana, combatir y erradicar la pobreza extrema prevaleciente.

En este sentido se revisarán las medidas que se han aplicado para combatir la pobreza extrema y analizar las perspectivas que ofrecen para que las desigualdades dejen de ser el rasgo característico de este territorio. Asimismo se estudiarán tanto los efectos que pueden tener estas acciones en el mejoramiento del nivel de vida de la población, en el rubro de educación, salud, alimentación y vivienda.

Desde hace algunas décadas, se han registrado esfuerzos gubernamentales cuyo propósito explícito ha sido la disminución o eliminación de la pobreza. Sin embargo, aún cuando estas intenciones se han concretado en el diseño y ejecución de programas sociales los resultados han sido limitados o nulos. El ejercicio de estos programas parece no haber alterado las condiciones y mecanismos que participan en la generación del problema, las cifras sobre la prevalencia y la agudización de la pobreza es la mayor evidencia de ello. En el capítulo tres se presentan estadísticas que fundamentan este argumento.

Las promesas de combatir la pobreza han avanzado de forma paralela a la existencia misma del problema, con resultados poco efectivos. Tocó a COPLAMAR iniciar la tarea de identificar a los grupos y zonas marginadas; al PRONASOL renovar el esfuerzo y ofrecer nuevos mecanismos para combatir el problema y mejorar las condiciones de vida de los extremadamente pobres; PROGRESA, también se propuso intervenir sobre las fuentes que generan la pobreza y establecer nuevas bases que impidieran su crecimiento; y finalmente OPORTUNIDADES, el cual pretende corregir los errores de su programa antecesor para obtener mejores resultados.

Las diferencias entre OPORTUNIDADES y los programas sociales anteriores son un tanto notables, esto es así porque los primeros programas tuvieron muy poco tiempo de duración, además que fueron utilizados para fines políticos y electorales, por lo tanto los apoyos no llegaron a la población objetivo y además en este último programa se propone un aumento en el control en su aplicación.

Sin embargo, con el programa vigente se ha focalizado y localizado a las localidades extremadamente pobres, aunque, los resultados en términos visibles, siguen siendo un supuesto más que una realidad.

Siguiendo esta perspectiva, el presente trabajo ha buscado estudiar qué tan efectiva es la promesa de combatir la pobreza extrema, que se ha ofrecido a través de los programas sociales. (COPLAMAR, PRONASOL, PROGRESA Y OPORTUNIDADES) revisando para ello su actuación frente a la pobreza y frente a las condiciones y mecanismos que la producen. Donde la hipótesis a demostrar es la siguiente:

“Los programas sociales, para combatir la pobreza extrema, no han dado resultados porque los beneficios no llegan a la población objetivo y sólo se han utilizado con fines políticos dejando de lado el objetivo inicialmente planteado”.

El presente trabajo se encuentra dividido en tres capítulos. En el capítulo 1, se da una descripción general tanto del problema, como de los programas sociales implementados en México, sus objetivos, el método de medición utilizado, las dependencias participantes, tipo de apoyos brindados en los rubros correspondientes y de dónde proviene el financiamiento. En el capítulo 2, se analizan diferentes conceptos de pobreza, como son: pobreza moderada, pobreza extrema, pobreza relativa, desde el punto de vista de diferentes autores. Además se presentan los diferentes métodos de medición de la pobreza como son: las Líneas de Pobreza (LP) y sus variantes, la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales, el Método de la Medición Integrada de la pobreza (MMIP), el Método de Cantidad y Calidad de Vida, cada uno de éstos métodos a su vez tiene su unidad de análisis, las instituciones o autores que los han utilizado y qué tipo de pobreza se puede medir. En el capítulo 3 se presenta el método utilizado por el Gobierno Federal para medir la pobreza, y los resultados que se obtienen utilizando dicho método, como son pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de oportunidades. Además se documenta la intensidad de la pobreza y finalmente se presentan las características generales de las personas que son pobres.

C A P I T U L O 1 .

PROGRAMAS SOCIALES IMPLEMENTADOS EN MÉXICO

En este capítulo se verán diferentes programas implementados en México; los cuales han sido estructurados con la finalidad de evitar que el problema de la pobreza extrema siga creciendo. El primer programa a estudiar es el de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), implementado en 1977, durante el gobierno del presidente José López Portillo. Este programa se implementó con la finalidad de ayudar a las comunidades marginadas, ya que éstas estaban quedando aisladas y no eran partícipes del desarrollo que en ese entonces se estaba dando.

En segundo lugar se verá el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) implementado en 1988 por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, el cual estuvo dirigido a la población que vivía en condiciones de pobreza extrema; mediante apoyos de infraestructura, desarrollo comunitario, subsidios alimenticios, asistencia médica, entre otros. El siguiente programa, implementado en 1997 por el entonces Presidente Ernesto Zedillo, fue PROGRESA, el cual también estuvo dirigido a todas las personas que vivían en condiciones de pobreza extrema, tanto de las comunidades rurales como urbanas, en este programa era necesaria la participación de las madres de familia, ya que a éstas se les entregaban los apoyos, tanto monetarios como en especie, los cuales debían ser utilizados para mejorar su alimentación, educación y salud. Finalmente se tocará el Programa de Desarrollo Humano (OPORTUNIDADES), el cual corresponde al gobierno del actual Presidente Vicente Fox.

Estos programas han tenido un objetivo en común, han estado dirigidos a una población objetivo (previamente localizadas), su tiempo de duración ha sido limitado (al tiempo de duración sexenal) y su financiamiento ha sido federal. Sin embargo, estos programas no han logrado resultados favorables, ya que las cifras más recientes dicen que 54 millones de personas viven en condiciones de

pobreza, entonces ¿de qué han servido estos programas?, ¿en dónde están las fallas?, o ¿es que la pobreza no tiene solución?

1.1. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados

(COPLAMAR)

En 1976, José López Portillo, en su discurso de toma de posesión como presidente de la República pidió perdón a los pobres por la desatención que habían sufrido por muchos años y afirmó que “el problema fundamental del país es el de la marginación”. Esta situación fue la que motivó la creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en 1977, cuyas funciones fueron “estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, asimismo sugerir la coordinación de las dependencias y entidades de la administración y los programas dirigidos a este tipo de zonas geográficas y grupos humanos, transmitir las instrucciones del Ejecutivo Federal en torno de las acciones que deben poner en práctica las diversas instituciones para el cumplimiento de los programas aprobados y armonizar el funcionamiento de diversas instituciones públicas que atienden específicamente estas zonas y que por disposición del presidente han quedado agrupadas en COPLAMAR”.¹

Para esto fue necesario plantear un esquema general de trabajos donde se consideró la situación económica, política y social de las comunidades marginadas en un amplio marco de planeación de corto, mediano y largo plazos y de adecuación de los instrumentos administrativos.

Por lo que se trató de elaborar una serie de acciones tendientes a lograr que las zonas rurales y marginadas pudieran contar con los elementos materiales y de organización suficientes para obtener una participación más equitativa de la riqueza nacional.

¹ COPLAMAR, Presidencia de la República, 1979.

Los objetivos generales derivados de esta política fueron señalados por la Secretaría de Programación y Presupuesto de la siguiente manera:²

1)“Aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallan asentados para asegurar una oferta abundante de bienes, fundamentalmente alimentos y de servicios”.

2)“Promover el establecimiento de fuentes de trabajo y de diversificación en las zonas marginadas mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de los núcleos de población”.

3)“Elevar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos en las zonas marginadas mediante la difusión de modernas tecnologías y el aprovechamiento de respuestas tecnológicas adecuadas o tradicionales, según sea el caso”.

4)“Lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados y promover una mayor aplicación de recursos que beneficien a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para propiciar un desarrollo regional más equilibrado”.

Para lograr los objetivos anteriores era necesario desplegar acciones sistemáticas en dos direcciones fundamentales.

La primera tenía como objetivo influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación interna del país, y la segunda actuar sobre los efectos graves que había dejado como secuela una marginación y que se manifestaba en un déficit en las áreas rurales en materia de alimentación, salud,

² Tomado de COPLAMAR, Presidencia de la República, Bases para la acción 1977-1982, Palacio Nacional, Julio de 1977.

educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción y otros servicios.

Para hacer posible la canalización de recursos a la población, la primera tarea fue definir un mínimo en cada necesidad.³ Otra de las tareas de COPLAMAR fue detectar a las zonas económicamente más deprimidas en las cuales se debía intensificar las acciones gubernamentales.

En resumen, COPLAMAR tenía como premisas fundamentales, las siguientes: que el crecimiento económico no constituía el propósito del desarrollo, sino un medio para alcanzarlo; que el desarrollo se expresaba en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población y en función de ellas, determinar las metas de producción tanto de bienes como de servicios, y en consecuencia las características de la estructura productiva.

En el área de educación, COPLAMAR analizó a la población mayor de 15 años, que no concluyeron la primaria básica. El mínimo requerido en educación fue determinado por la obligatoriedad de haber cursado la primaria completa o su equivalente.⁴

Para conocer el problema educativo COPLAMAR partió de la población que no había logrado el mínimo establecido, de los niveles de instrucción y de grupos a nivel nacional; se analizaron las causas internas y externas del sistema educativo nacional que en última instancia explican la existencia del rezago educativo.

Siguiendo las líneas generales de COPLAMAR, el estudio dividió a la población de la siguiente manera:

³ Este es un método de medición, se fija una línea de pobreza (límite), donde son tomadas en cuenta todas las necesidades básicas como son alimentación, educación, salud e infraestructura mínima y, de esta manera, todas las personas que se encuentren por debajo de ella, se consideran como pobres.

- 1.- Población sin instrucción escolar
- 2.- Población con primero y segundo grado de primaria, y
- 3.- Población con tercero, cuarto y quinto grado de primaria.

PERSONAS QUE NO SATISFACÍAN EL MÍNIMO EN EDUCACIÓN 1978 (mayores de 15 años)		
Personas sin instrucción	13,393,258	37.2% del total de la población
Personas con 3°,4° ó 5° de primaria	7,248,505	20.14% del total de la población
Personas que no terminaron la primaria	20,641,763	57.34% del total de la población

COPLAMAR determinó cuatro factores que condicionaban la evolución del rezago escolar:⁵

- La no inscripción
- La deserción
- Los egresados por los servicios de educación, para adultos y
- Las defunciones

COPLAMAR agrupó el rezago educativo por entidades. Para 1978, los estados que mantenían un alto porcentaje de su población sin el mínimo (entre 60.54% y 70.46%) eran: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán. Otras entidades como Chiapas, Oaxaca y Zacatecas tenían a su población sin el mínimo con el 70.47% o más.

⁴ Mínimos de Bienestar, No. 3, Educación; COPLAMAR, Presidencia de la República; México, 1979. Véase Anexo B. Cuadros 1-14.

⁵ COPLAMAR, op, cit., pags. 15 y 16.

Desde entonces se tenía el conocimiento sobre la incidencia de los factores externos en la educación, es decir, de los problemas económicos.

“En efecto, la deserción en muchos casos se debe a las necesidades de trabajo del alumno, o a la falta de medios para asistir materialmente a la escuela, o a deficiencias nutricionales que disminuye su rendimiento hasta alejarlos finalmente de las aulas”⁶

COPLAMAR, analizó la situación de la salud de la población mexicana con base en una serie de indicadores que afectaban directamente el desarrollo humano y social.⁷ El estudio se centró en explicar la mortalidad, morbilidad, esperanza de vida, la cobertura institucional de salud y la orientación del sector público aplicadas en México.

COPLAMAR definió como mínimo de salud “el reducir la incidencia de la mortalidad en aquellas enfermedades, cuya etiología se vincula de manera estrecha con la pobreza y el desamparo social, como son las parasitarias e infecciosas, del aparato respiratorio y anemias”.⁸

Los factores que explican la alta incidencia de este tipo de enfermedades, según COPLAMAR, tenían su origen en el bajo nivel de vida, mejor dicho en la pobreza, vivienda inadecuada, deficiente estado nutricional y la poca disponibilidad de agua potable y drenaje.⁹

⁶ COPLAMAR, op. cit., p. 71.

⁷ Véase Mínimos de Bienestar, No. 4, Salud; COPLAMAR, Presidencia de la República; México, 1979. Anexo C, Cuadros.

⁸ COPLAMAR, op. cit., p.11.

⁹ El censo de 1970 nos indica que 28.4 millones de habitantes no contaban con drenaje, 18.8 millones de habitantes no tenían agua domiciliaria. El 21% de habitantes no consumía carne, casi el 40% no consumía leche, el 23% no consumía huevo y el 70% y el 23% no había consumido pescado ni pan, respectivamente. op. cit., p.18.

Los Estados más afectados, en este rubro eran Oaxaca, Chiapas, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Tlaxcala, Puebla, Hidalgo y Aguascalientes.

En el rubro de alimentación, COPLAMAR se propuso conocer la situación nutricional de la población mexicana a partir del comportamiento del sector agropecuario en relación a la disponibilidad y distribución de los alimentos.¹⁰ COPLAMAR fijó como mínimo en alimentación la recomendada por el Instituto Nacional de Nutrición: 2750 calorías y 80 grs. de proteínas. Sin embargo, COPLAMAR, con base en la información disponible entre 1940 y 1977, afirmó que 50% de la población del país no tenía acceso ni posibilidades de consumir alimentos en cantidades suficientes para garantizar los mínimos establecidos.¹¹

ESTADOS CON MÁS ELEVADO PORCENTAJE SIN EL MÍNIMO EN ALIMENTACIÓN 1970 ¹²	
ESTADO	PORCENTAJE DE SU POBLACIÓN TOTAL
Zacatecas	77.87%
Tlaxcala	77.27%
San Luis Potosí	74.28%
Querétaro	73.48%
Oaxaca	72.58%
Hidalgo	71.53%

¹⁰ Mínimos de Bienestar, No. 2. Alimentación; COPLAMAR, Presidencia de la República; México, 1979. Véase el Anexo A, cuadros 1 a 17 que complementan la información con cuadros estadísticos sobre alimentación.

¹¹ COPLAMAR, op. cit., p.77 (Véase Anexo A).

¹² COPLAMAR, op. cit., p. 96 (Véase Anexo A), Cuadro 6.

Comparativamente con el Distrito Federal que concentraba al 14.25% de la población total del país, consumía 30% de los alimentos que eran más significativos como indicadores nutricionales.

Con base en lo anterior, se puede decir que había una desigual distribución de los alimentos y tiende a ampliarse la distancia entre los estados de la República debido a que en las zonas más industrializadas se concentraban mayor cantidad de los ingresos, a diferencia de las zonas rurales.

En gasto de alimentos 38.6% de la población de ingresos más bajos en el país participaba con 20.3% del total de su gasto en alimentación. En cambio, los estratos de más altos ingresos, que agrupaba 5.6% de la población participaba con 14.7% del gasto total en alimentos.¹³

El análisis de la vivienda, fue para COPLAMAR un problema social de gran importancia, por sus implicaciones por mejorar los niveles de vida de la población mexicana.¹⁴ Se propuso conocer la magnitud del problema habitacional tanto a nivel urbano como rural, así como también analizar la dotación de agua potable y drenaje en las localidades, según su tamaño y su disponibilidad en las viviendas.¹⁵

Haciendo un balance, tomando en cuenta la base de datos de COPLAMAR, los Estados con más problemas, en los rubros de alimentación, educación, salud y vivienda eran:

CHIAPAS
HIDALGO
OAXACA
PUEBLA

SAN LUIS POTOSI
TLAXCALA
ZACATECAS

¹³ COPLAMAR, op. cit., p.101.

¹⁴ Véase Mínimos de Bienestar. No. 4, Vivienda; COPLAMAR, Presidencia de la República y Anexo D. Cuadros 1-12; México. 1979.

¹⁵ COPLAMAR, op. cit., p.10.

Cuyos porcentajes oscilaban entre 60% a 77% de su población total, que carecía de los mínimos de bienestar.

Del otro lado, tenemos a los Estados que se encontraban en mejores condiciones, tomando en cuenta los rubros anteriores: Baja California Norte, Baja California Sur, Distrito Federal, Durango, Morelos, Nuevo León, Sonora y Jalisco.

Cuyos porcentajes oscilaban entre 20% y 40% de su población que carecía de los mínimos de bienestar.

Otra tarea de COPLAMAR fue regionalizar la República Mexicana, para ubicar las distintas zonas que alcanzaron un mayor o menor grado de satisfacción de los mínimos requeridos en materia de alimentación, educación, vivienda y salud.¹⁶

El Presidente López Portillo señaló lo siguiente: “la atención de los grupos marginados es un compromiso de todos, un compromiso nacional que, antes que nadie, debe asumir la Administración Pública en su conjunto”.¹⁷

Por lo tanto, también se creó un sistema de Colaboración Programática para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados que descansó en tres elementos.

1) Celebración de convenios programáticos entre las entidades agrupadas en la Coordinación y el resto de las dependencias y entidades de la administración Pública Federal.

2) Integración territorial de proyectos mediante su planeación, ejecución y evaluación en cada zona por parte de las diferentes instituciones públicas donde

¹⁶ Mínimos de Bienestar. No. 6. Regionalización; COPLAMAR, Presidencia de la República; México, 1979.

¹⁷ Tomado de COPLAMAR, Presidencia de la República, Bases para la acción 1977 - 1982, Palacio Nacional, julio de 1977.

trabajaron conjuntamente, con la participación de la comunidad, de las unidades regionales de COPLAMAR.

3) El señalamiento de una asignación presupuestal destinada de manera intransferible a cumplir con los programas convenidos y con los proyectos elaborados por las propias dependencias y entidades a favor de las zonas deprimidas y los grupos marginados.

Este Sistema de Colaboración Programática estuvo para responder la necesidad de lograr una política coherente y la atención de las zonas más pobres del país.

Los programas de COPLAMAR se crearon tanto por regiones como por sectores. Estos últimos estaban constituidos por IMSS-COPLAMAR, para el establecimiento de servicios de salud en el medio rural; CONASUPO-COPLAMAR, de abasto a zonas marginadas; STPS-SARH-COPLAMAR de capacitación y empleo cooperativo para el fomento de recursos naturales en zonas marginadas; SAHOP-COPLAMAR para el establecimiento de agua potable y mejoramiento de caminos y de la casa rural, y SEP-COPLAMAR para establecer un sistema de casas-escuela para niños de zonas marginadas. Todo este programa formalmente duró todo el sexenio del Presidente José López Portillo; sin embargo, en la práctica solamente operó en la segunda mitad del período sexenal.

Esto fue así, debido a que en los tres primeros años el modo de operar de COPLAMAR, se basó en lo que se llamó Programas Integrados. Estos programas consistieron en los compromisos adquiridos por secretarios de estado, gobernadores y presidentes municipales para tomar ciertas medidas de alivio a la pobreza en las zonas marginadas del país. Las obras que se comprometieron a realizar teóricamente eran financiadas por su propio presupuesto, ya que entonces, COPLAMAR no contaba con recursos propios. Es justamente aquí donde radicó el fracaso del programa en su primera etapa, ya que a pesar del

compromiso la atención a los grupos marginados -tanto por parte de las secretarías como de las dependencias- con mucha frecuencia no era políticamente prioritario. Había presiones sociales que ejercieron otras zonas que eran más visibles y en este sentido más importante que atender. El resultado fue la desviación de los recursos que nunca llegaron a las regiones prioritarias.

Cabe señalar, que COPLAMAR no fue sólo un programa social; fue además, una de las banderas políticas más importantes del presidente. Por este motivo cuando en 1980 se revisó en la presidencia el avance del programa y se supo que en estos primeros tres años no se había hecho nada, se decidió incorporar los recursos de que dispondría el programa a un ramo especial del presupuesto de la federación.

En la segunda etapa la coordinación se dedicó a hacer convenios con las instituciones, contratándolas para llevar a cabo las obras programadas. De este modo los recursos que tenía asignados COPLAMAR llegaron a las zonas marginadas y eran controlados por ella, mientras que la realización y operación de las obras quedaron a cargo de las instituciones y las dependencias específicas.

Durante la implementación de este programa, nunca se realizaron evaluaciones formales, en parte por su corta existencia, que terminó junto con el sexenio correspondiente. Así mismo, la terminación del programa impidió evaluar las actividades que realizaron los programas más pequeños, que al desmantelarse la coordinación desaparecieron simultáneamente.

1.2. Programa Nacional de Solidaridad

(P R O N A S O L)

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), inaugurado por el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari en diciembre de 1988, coordinaba y supervisaba las acciones para aliviar la pobreza en México. El PRONASOL, tenía como meta desarrollar programas de salud, educación, nutrición, vivienda, empleo, infraestructura y otros proyectos productivos, los cuales estaban enfocados hacia los grupos más pobres.

Este programa tuvo el propósito de combatir la pobreza extrema mediante la construcción de un “piso social” que sirvió de plataforma socioeconómica básica para el desarrollo de las capacidades de los mexicanos. Su método de trabajo partió del establecimiento de compromisos entre los integrantes de las comunidades, así como entre éstos y las instancias de gobierno; se convirtió así la obra pública en procesos de movilización, organización y corresponsabilidad.

En lo más alto de la estructura el presidente de la República, presidía el Comité del PRONASOL, e integrado por los directivos de las Secretarías de Estado, los directores generales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Compañía Nacional de Subsistencia Populares (CONASUPO), el Instituto Nacional de Zonas Áridas y la Cooperativa Forestal Nacional. Este Comité tenía las funciones de definición de la política, la coordinación, la estrategia y las medidas contra la pobreza, así como asegurar el cumplimiento de programas específicos. También se estableció un Comité Consultivo como un organismo auxiliar del Comité Ejecutivo, que estuvo conformado mayoritariamente por representantes de los sindicatos y centrales obreras oficiales, funcionarios gubernamentales, así como una minoría de intelectuales, empresarios y legisladores.

Este programa utilizó el método de “focalización” como una estrategia para poder responder a las demandas sociales.

El PRONASOL, cubrió una amplia gama de actividades mediante diversos programas específicos. Para determinar las prioridades se buscó una amplia participación de sus beneficiarios a quienes, al mismo tiempo, se les hizo responsables de los resultados.

Para describir brevemente las actividades llevadas a cabo por el PRONASOL, es posible clasificarlas de la siguiente manera:

- 1.- Programas de apoyo a la alimentación;
- 2.- Programas productivos;
- 3.- Programas de servicio social, y
- 4.- Programas de infraestructura.

1.- **Programas de apoyo a la alimentación:** se implementaron cuatro mecanismos mediante los cuales el gobierno apoyó los programas de alimentación.

- subsidios generalizados;
- cobertura dirigida a los pobres de las áreas rurales;
- cobertura dirigida a los pobres de las áreas urbanas, y
- cobertura a los grupos vulnerables.

La cobertura específica para las clases pobres de las áreas urbanas se intentó mediante la venta de cantidades fijas de alimentos como tortillas y leche (por medio de “tortibonos”¹⁸ y los programas de “Liconsa”¹⁹) a precios subsidiados, para las familias que percibían menos de dos salarios mínimos.

¹⁸ A partir de marzo de 1991 el Programa “tortibonos” fue reemplazado por el de “tortilla solidaridad”, por medio del cual se distribuía 1 kilo diario de tortillas gratis a cualquier familia que ganaba menos de dos salarios mínimos.

La cobertura específica para los pobres de las áreas rurales se trató con un sistema de tiendas rurales que manejaba CONASUPO, es estas tiendas se vendían artículos básicos con descuentos de 14% en promedio.

La cobertura para los grupos vulnerables la ejercían diferentes instituciones y básicamente recaían en dos programas:

a) El “Programa de nutrición y salud” que formaba parte del Programa de Atención de Servicios de Salud para la Población Abierta (PASSPA), manejado conjuntamente por la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto Nacional de Nutrición (INN) y el Instituto Nacional Indigenista (INI). Este programa proporcionaba alimentos gratuitos,²⁰ educación para la salud y la nutrición y servicios básicos de salud; destinados a familias localizadas en áreas de pobreza aguda (identificadas de acuerdo con ciertos “criterios socioeconómicos” como la vida, el acceso al agua, etc.) en zonas de entre 500 y 2500 habitantes. Para pertenecer al programa las familias debieron ajustarse a uno de los siguientes criterios: que el jefe del hogar tuviera menos de seis años de escolaridad, que hubiera mujeres embarazadas o lactantes, que destinaran 60% o más de su gasto total a alimentación o que carecieran de servicios de agua potable o de desecho de desperdicios.

b) El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), manejaba diversos programas,²¹ tomando como criterio para su distribución “indicadores socioeconómicos” como educación y vivienda.

¹⁹ Las familias con dos, tres o más de cuatro hijos, podían comprar ocho, doce o hasta veinticuatro litros de leche a la semana.

²⁰ 193 grs. de leche en polvo al día para las familias urbanas, y 300 grs. de maíz en grano, 200 grs. de frijol y 200 grs. de harina de trigo al día para las familias rurales.

²¹ Los dos programas principales que manejaba el DIF eran el PROENI, dirigido a niños menores de 4 años de edad, y el PASAF, destinado a hogares o minusválidos.

2.- **Programas Productivos:** se trataba de mecanismos mediante los cuales el PRONASOL, intentó aumentar de manera directa el ingreso potencial de las clases pobres. Estos programas se inscribieron dentro de tres categorías:

a) Los Fondos de Solidaridad para la Producción, cuya meta fue otorgar crédito a los agricultores que, dadas sus características (alto riesgo y actividades de bajo rendimiento), no podían obtenerlo por medio de instituciones públicas o de la banca privada.

b) Los Fondos de Solidaridad para las Comunidades Indígenas, los cuales se canalizaron directamente a las organizaciones comunitarias, las que determinaron la prioridad y el uso específico de los recursos.

c) Programas de Mujeres en Solidaridad, se otorgaban recursos para que las mujeres pudieran contribuir al ingreso del hogar por medio del trabajo productivo.

3.- **Programas Sociales:** consistían en apoyos a la salud y a la educación. En el ámbito de salud, el PRONASOL, contribuyó a establecer nuevas clínicas, a remodelar y ampliar hospitales. Por lo que respecta a la educación, el PRONASOL dedicó esfuerzos para la rehabilitación y a mejorar escuelas (mediante el Programa para la Escuela Digna). También puso en marcha un programa dirigido a reducir las tasas de deserción de las primarias. En este programa se otorgaban becas a los menores y proporcionaba a las familias asistencia médica y alimentaria por medio de despensas.

4.- **Programas de Infraestructura:** mediante estos programas el PRONASOL, apoyaba el desarrollo de la infraestructura en las comunidades pobres. También proporcionó servicios de energía eléctrica a comunidades rurales y barrios urbanos marginados; asimismo, se mejoró el servicio de dotación de agua y se construyeron caminos rurales, y se llevaron a cabo acciones para establecer y aclarar derechos de propiedad dentro de los asentamientos espontáneos de las áreas urbanas.

El PRONASOL fue definido como “el instrumento creado por el gobierno de la República para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados en los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales”.²²

Los recursos para el PRONASOL vinieron de diversas fuentes de la Federación, los gobiernos estatales y municipales, así como de los sectores social y privado. El presupuesto federal estableció una partida especial (la número XXVI) para la “Solidaridad y el Desarrollo Regional”, autorizada anualmente por la Cámara de diputados.

El procedimiento formal para la edificación de un núcleo microregional y microsocial era el siguiente:

- Los agentes del PRONASOL organizaban una consulta pública con el propósito de formar un "Comité de Solidaridad" con los representantes de la comunidad para obtener la participación y compromiso de los miembros con relación a las obras públicas a ser realizadas.
- Se celebraba una asamblea pública con los posibles beneficiarios del proyecto, quienes elegían un Comité de Dirección (presidente, tesorero y vocales).
- A través de la Coordinación de los diferentes comités de solidaridad, se estimaba la demanda social para la micro región y se seleccionaban los proyectos.
- Se preparaba un Acta de Acuerdo, cuyo fin era hacer una lista de los compromisos de la comunidad con el delegado del PRONASOL.

²² Tomado del Programa Nacional de Solidaridad, “Una visión de la modernidad en México”; editado por el Consejo Consultivo del PRONASOL, 1994.

➤ Se establecía un expediente Técnico con el apoyo de la oficina local de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) o con el de un técnico municipal, el cual incluía los trabajos a ejecutar, los recursos necesarios, los costos y un cronograma, así como los fondos y recursos con los que contribuirán los diferentes niveles de gobierno y la misma comunidad.

➤ La comunidad debía efectuar el seguimiento, la evaluación y el control de opciones realizadas durante el proceso completo.

El objetivo principal era el “combate contra la pobreza”, específicamente la pobreza extrema aún cuando esto no significaba su erradicación, dado su carácter estructural que tenía²³.

En 1988, 50 millones de mexicanos, el 60% de la población, eran pobres: entre 18 y 23 millones vivían en extrema pobreza. El cálculo estimaba 35% de pobres moderados y 25% de extremadamente pobres. Para 1990, con una población de 81 millones, esa proporción indicaría que más de 28 millones eran moderadamente pobres y 20 millones, vivían en pobreza extrema.²⁴

Los representantes del Programa decían que éste, se enfocaba especialmente contra la pobreza extrema en las comunidades indígenas, las áreas rurales y las áreas marginadas. El estudio de Goicochea (1994), muestra sin embargo que fueron favorecidas las regiones con pobreza media donde la influencia de los partidos políticos de oposición era importante.

²³ La lucha contra la pobreza se puede resumir en tres programas: a) Solidaridad para el bienestar social, centrado en la educación, la salud, la vivienda, los servicios básicos y legalización de la propiedad; b) Solidaridad para el desarrollo regional enfocada en la construcción de infraestructura y programas especiales de desarrollo en regiones específicas; c) Solidaridad para la producción, sobre la base de proyectos que creó las condiciones para desarrollar capacidades y recursos productivos para las comunidades.

²⁴ Las cifras de 1988 son de Enrique Hernández Laos, Crecimiento económico y pobreza en México. México: UNAM, 1992, pags. 11-12. De acuerdo con esas cifras, Santiago Levy sacó porcentajes para 1990, en “La pobreza extrema en México: un programa de política social”, en Estudios Económicos, El COLMEX, vol. 6, Núm.1, enero-febrero 1991.

El objetivo principal del PRONASOL fue el “combate de la pobreza extrema”, por lo tanto, se puede decir que el objetivo fue un fracaso, al contrario de lo que INEGI afirmó²⁵, el objetivo fracasó porque el gasto no fue a las comunidades más pobres,²⁶ además de que éste respondía a criterios electorales. Con dicho programa se buscó legitimizar y dar brillo a la presidencia de la República, por lo tanto, el verdadero combate a la pobreza fue puesto a un lado²⁷

Cada semana el presidente efectuaba viajes de trabajo, inaugurando las obras realizadas por medio del PRONASOL y entrando en contacto con la población pobre.

La estrategia del PRONASOL estableció tres programas generales, cada uno dividido en varios subprogramas y estos a su vez en “redes de proyectos”. De manera similar, se concibió como un programa nacional ampliado y subdividido por entidad federativa y municipios, así como un sistema regional. La presidencia coordinaba a los secretarios de Estado y a los gobernadores locales para establecer subprogramas y proyectos del PRONASOL; así los programas de “rehabilitación de escuelas, niños de solidaridad, desayunos escolares, tiendas de solidaridad de CONASUPO y otros”, le dieron al Programa la gran dimensión que su propio presupuesto no pudo otorgarle. A esto se puede agregar la intensa campaña de publicidad millonaria unida a las visitas presidenciales.

Se pretende demostrar que el Programa, más allá de lograr la meta de combatir la pobreza, estaba guiado, por “consideraciones políticas electorales” y

²⁵ El INEGI (1994), apuntó que “de 1984 a 1989 se observó un importante incremento de la pobreza extrema en México, tanto a nivel nacional como entre las áreas rurales y urbanas. Sin embargo, entre 1989 y 1992 la tendencia cambió y se observó una disminución de la población en esta situación”.

²⁶ Goicochea (1994), ha mostrado la falta de consistencia en la distribución del gasto del PRONASOL de acuerdo con el grado de marginalidad de las regiones. Así de 1989 a 1992 el gasto per cápita se acercó a los \$500 (1980:100) para regiones con pobreza media; acerca de 520 para regiones con pobreza alta; 450 para aquellas con muy alta pobreza; 340 para regiones con baja pobreza y 120 para las que tenían muy baja pobreza.

²⁷ Carlos Salinas de Gortari montó una campaña intensa y permanente que bombardeó a la población, en todos los medios de comunicación, para convencerla de la grandeza del PRONASOL.

la asignación de recursos se entiende mejor con criterios electorales que si se atiende a índices de pobreza.

Si el programa hubiera sido apolítico, sólo habrían contado las variables de pobreza y el monto del presupuesto a los estados y municipios.

Pero realmente, ¿fueron los recursos a los Estados más pobres, con los más bajos índices educativos, más población indígena y población rural? ¿se dirigieron a los que contaban con mayor presupuesto? Los números dicen, más bien, que fluyeron menos recursos a estados donde la mayoría ganaba menos de un salario mínimo y fluyeron mas hacia Estados con mas recursos propios.

PRONASOL, lejos de combatir la pobreza extrema sirvió, para dar una buena imagen a la figura presidencial y favoreció el clientelismo y manipulación de opinión con fines electorales. No fortaleció el papel que correspondía a los ayuntamientos como promotores del desarrollo. El programa operó con criterios fragmentarios y discrecionales y la participación de la gente fue transitoria. PRONASOL sirvió, sobre todo, para rehabilitar y construir infraestructura de comunicaciones, electrificación, agua potable, alcantarillado, educación y salud, pero ni siquiera en los sitios donde las carencias eran mayores. Los apoyos a la producción se diluyeron en subsidios selectivos al consumo. Si como se pretende demostrar, los recursos no se dirigieron a los más pobres, es improbable que la excepción fuera el programa Niños de Solidaridad. Porque los niños en pobreza extrema no llegan a la escuela o tienen que abandonarla para ayudar a su familia, durante la primaria.

1.3. Programa de Educación, Salud y Alimentación.

(P R O G R E S A)

Para 1992, según un estudio elaborado conjuntamente por el INEGI y la CEPAL, existían 13.6 millones de mexicanos en pobreza extrema. Lo novedoso de dicha cifra es que era menor a la que registró en 1989, pues, según un estudio del propio INEGI de ese año, “en México, entre 1984 y 1989, se observó un crecimiento de la población en pobreza extrema al pasar de 11 millones de personas en esa situación en 1984 a 14.9 en 1989”. No obstante esa tendencia, para 1992” la población del país que enfrentaba pobreza extrema pasó a 13.6 millones, lo cual representa una disminución de 8.7%.²⁸

En el caso de los hogares intermedios, la tendencia no fue favorable: de 19.4 millones en 1984, pasaron a 22.9 millones en 1989 y a 23.8 en 1992, esto es, un crecimiento constante, que aunque es moderado representa 4.4 millones de pobres más en ocho años. Al analizar el total de personas por debajo de la línea de la pobreza, podemos ver como, aunque prácticamente no hubo crecimiento entre 1989 y 1992, tampoco hubo una disminución importante. Es posible afirmar que la disminución de pobres extremos en este período se tradujo en un aumento de los pobres moderados, pues ascendieron un estrato en los niveles de ingreso. Sin embargo, el total de personas por debajo de la línea de la pobreza no disminuyó de manera importante y, comparado con la cifra de 1984, resulta mayor en un 25%. El propio PRONASOL afirmaba que en 1990 existían 18 millones de personas en pobreza extrema y 23 millones en la pobreza, lo cual, visto en relación a sus datos sobre la pobreza en los años ochenta mostraba que, en

²⁸ Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992. Informe metodológico, ed. Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática (INEGI)-Comisión Económica para América Latina (CEPAL). México, 1993. Este estudio se realizó con el fin de actualizar, bajo nuevas perspectivas y metodologías, las cifras que sobre la pobreza había manejado el propio INEGI a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH). La metodología en que se basa el estudio es la de la línea de la pobreza.

México, en ningún momento habían descendido la pobreza ni la pobreza extrema. Cabe mencionar que la suma de los extremadamente pobres y los pobres moderados hacían un total de 40.3 millones, que representaban un 49.7% de los mexicanos registrados en el Censo de 1990.

Para 1996, los resultados de la Encuesta Nacional Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH), señalaban la existencia de 17 millones de extremadamente pobres, los cuales, respecto a la cifra de 1992, representaban un aumento de 3,4 millones en cuatro años, es decir, 850 000 más cada año. Vale la pena apuntar que la ENIGH '96 señaló que, de esos 17 millones, diez se encontraban en las zonas rurales y siete en las urbanas.

En este contexto, la administración de Ernesto Zedillo mostró una gran pasividad en sus programas de lucha contra la pobreza a juzgar por el estancamiento presupuestal. En febrero de 1995 se dio a conocer el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF), el cual prácticamente se quedó en el papel. Poco después en Julio de 1995 anunció el programa "Alianza para el bienestar", el cual retomó algunas propuestas expresadas en los "10 compromisos de Ernesto Zedillo" (presentados al Foro Nacional de Combate a la Pobreza en junio de 1994)²⁹ y en el PANF, no obstante, su puesta en operación fue lenta, indecisa y caótica. A principios de 1996 se lanzó el Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE) el cual tampoco despegó. En octubre de 1996, se lanzó el Programa Alianza para el Crecimiento, con la participación del gobierno federal, el Banco de México y las asociaciones empresariales, en el cual se incluyó una Alianza para Promover el Desarrollo Social. Esta nueva alianza se proponía continuar con ciertos lineamientos del PASE para atender durante 1997 a casi 400 000 familias en pobreza extrema, meta muy por debajo de 2 millones de familias rurales anunciado en la Alianza para el Bienestar.

²⁹ La Jornada, 18 de junio de 1994, "Perfil de la Jornada", p.1.

Después de 30 meses de indecisión y programas que prácticamente quedaron en el papel por falta de operación, finalmente en agosto de 1997 el gobierno de Ernesto Zedillo lanzó el Programa para la Educación, la Salud y la Alimentación (PROGRESA), cuyo presupuesto se tomó de los que tenían las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación y de Salud.

PROGRESA era un programa de alivio a la pobreza, el cual otorgaba apoyos a la población en pobreza extrema de las localidades rurales del país. El programa constaba de tres componentes estrictamente relacionados: educación, salud y alimentación.

Dicho programa contaba con un Consejo que se reunía trimestralmente, conformado por los representantes de las siguientes secretarías: Desarrollo Social (SEDESOL); Hacienda y Crédito Público (SHCP); Educación Pública, y Salud (SSA). Este consejo estaba apoyado en un Comité Técnico que también se reunía por lo menos cada tres meses, el cual estaba formado por los representantes de las Secretarías de Desarrollo Social; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública, Salud; Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), así como del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y de la Coordinación Nacional de Progresas.

Para la operación del PROGRESA se requirió de la coordinación de instancias en el ámbito federal, estatal y municipal.

Por lo tanto la primera tarea fue la identificación de localidades del medio rural, y colonias en el medio urbano con alta y muy alta marginación a efecto de priorizar su incorporación al PROGRESA. Una de las premisas era asegurar que el Programa se realizara con objetividad y transparencia, usando el mismo procedimiento en todo el país. Los criterios de selección se basaron en los índices de marginación que el Consejo Nacional de Población (CONAPO) calculó para las localidades del medio rural y urbano. Ver el cuadro de la página siguiente.

INDICES DE MARGINACIÓN 1995 ³⁰						
ENTIDAD	GRADO DE MARGINACIÓN					TOTAL Municipios
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto	
AGUASCALIENTES	1	8	2	0	0	11
BAJA CALIFORNIA	5	0	0	0	0	5
BAJA CALIFORNIA SUR	3	2	0	0	0	5
CAMPECHE	0	1	7	1	0	9
COAHUILA	10	14	14	0	0	38
COLIMA	4	5	1	0	0	10
CHIAPAS	0	1	40	31	39	111
CHIHUAHUA	15	29	8	3	12	67
DISTRITO FEDERAL	13	3	0	0	0	16
DURANGO	2	11	21	2	3	39
GUANAJUATO	3	10	28	3	2	46
GUERRERO	0	5	21	16	34	76
HIDALGO	7	17	33	10	17	84
JALISCO	32	55	34	2	1	124
ESTADO DE MÉXICO	17	42	51	11	1	122
MICHOACÁN	8	27	64	8	6	113
MORELOS	3	10	20	0	0	33
NAYARIT	5	7	5	2	1	20
NUEVO LEÓN	18	20	8	4	1	51
OAXACA	7	16	195	131	221	570
PUEBLA	1	10	110	43	53	217
QUERÉTARO	1	3	8	4	2	18
QUINTANA ROO	3	1	4	0	0	8
SAN LUIS POTOSÍ	2	2	28	11	15	58
SINALOA	1	8	7	2	0	18
SONORA	37	24	9	0	0	70
TABASCO	1	3	13	0	0	17
TAMAULIPAS	8	6	20	9	0	43
TLAXCALA	4	22	34	0	0	60
VERACRUZ	10	9	80	48	60	207
YUCATÁN	2	3	63	30	8	106
ZACATECAS	3	17	32	4	0	56
TOTAL	226	391	960	375	476	2428

³⁰ FUENTE: CONAPO-PROGRESA; 1995.

La segunda tarea fue la identificación de familias beneficiarias, que vivían en condiciones de pobreza extrema, siguiendo criterios de focalización³¹ y transparencia para favorecer a quienes más lo necesitaban.

PROGRESA identificaba a las familias beneficiarias en tres etapas.

1) Se realizó una focalización geográfica para seleccionar las regiones y comunidades más pobres del país. Estas comunidades presentaban un alto nivel de marginación, medido por características como el porcentaje de analfabetismo en la localidad.

2) Se aplicó una encuesta para recolectar la información de las condiciones socioeconómicas de cada uno de los hogares en las comunidades seleccionadas. A esta información se aplicó una técnica denominada análisis discriminante para identificar a los hogares beneficiarios. Los hogares fueron clasificados como pobres, no solamente por su nivel de ingreso (el cual no es siempre un indicador del bienestar), sino por otras características básicas, entre ellas, disponibilidad de agua entubada en la vivienda, índice de independencia, posesión de enseres, animales y tierra y presencia de individuos discapacitados.

3) Esta etapa consistió en la participación de la comunidad para depurar la relación de las familias identificadas como beneficiarias.

El proceso de selección de los hogares pobres en las localidades donde operó PROGRESA consistió en dos etapas, en las primeras fases de expansión. Originalmente, un grupo de hogares fueron seleccionados e incorporados al programa de acuerdo con un procedimiento de análisis discriminante (ver Skoufias, Davis y de la Vega, 1999 para mayor detalle).

³¹ El criterio de focalización utilizado se refiere a asegurar que los beneficios del programa llegaran a las comunidades y familias que más lo necesitaban, y evitar que los apoyos se duplicaran con los que otros programas otorgaban.

En la muestra de evaluación, el porcentaje de hogares correspondió aproximadamente a 52% de los hogares de cada localidad. No obstante, con el propósito de corregir errores de exclusión de los hogares, en particular, de aquellos con personas de edad avanzada, se llevó a cabo una segunda identificación llamada “densificación”, con la que 25% más de los hogares en las localidades de tratamiento fueron identificados como beneficiarios. Para incorporar a estos hogares “densificados” fue necesario que el personal de PROGRESA y Sedesol regresaran a las comunidades para incorporar a los nuevos hogares seleccionados. Sin embargo, al parecer algunas de estas familias experimentaron un considerable retraso en su incorporación.³²

PROGRESA inició su operación en cada una de las localidades seleccionadas a través de la realización de una asamblea comunitaria convocada para dar a conocer el padrón de familias identificadas como beneficiarias. En ese momento se solicitó a las titulares beneficiarias que eligieran a una mujer titular como promotora comunitaria, la cual desempeñaba el papel de enlace entre las beneficiarias y el programa de manera voluntaria.

Para PROGRESA fue importante promover el respaldo comunitario en las acciones que realizaba. De ahí que se haya considerado necesario tener un mejor conocimiento de las personas que contribuían a esa labor, como son las promotoras comunitarias.

En cada una de las familias beneficiarias del PROGRESA se identificó a una titular, que era la persona que recibía directamente los apoyos monetarios; la identificación se hizo a través de la información que fue recabada con la Encuesta Socioeconómica de los Hogares (ENCASEH).

³² Para noviembre de 1999, fecha de la última encuesta utilizada, sólo 819 de los 3023 hogares “densificados” habían sido incorporados. Esto significaba que 2204 todavía no habían comenzado a recibir los beneficios del Programa.

Las promotoras comunitarias fueron elegidas entre las titulares de la localidad en una asamblea comunitaria y eran el enlace entre las familias beneficiarias y el PROGRESA. Debían de acudir periódicamente a reuniones para recibir capacitación y exponer comentarios sobre la operación del Programa.

En las reglas generales para la operación del PROGRESA se indicaba que la promotora comunitaria se concebía como un enlace entre las familias beneficiadas y el programa, planteando que las promotoras eran mujeres que voluntariamente aceptaban desempeñar ese papel y que no recibían ninguna remuneración por su actividad.

El papel de la promotora comunitaria consistía igualmente en facilitar un mejor conocimiento de las corresponsabilidades por parte de las mujeres beneficiadas, esto es, de los requisitos que tuvieron que cumplir las familias para recibir sus apoyos, así como orientarlas en la búsqueda de soluciones a algunos de los problemas que se presentaban en el funcionamiento del PROGRESA. Otra actividad de las promotoras fue establecer una mejor vinculación entre las titulares beneficiarias del PROGRESA y el personal de los servicios de salud y educativos para canalizar solicitudes y sugerencias de las familias, para que las diferentes instancias cumplieran eficientemente con los objetivos establecidos por el programa.

La siguiente tarea fue la entrega de apoyos, conforme a los reportes de cumplimiento de la corresponsabilidad³³ de las familias en los sectores de educación y salud.

Se entregaban apoyos monetarios, bimestralmente, los cuales se calculaban mensualmente, previa certificación del cumplimiento de la corresponsabilidad a la escuela y la unidad de salud. El monto del apoyo

³³ Corresponsabilidad se entiende como las acciones a que se comprometía la familia con el Programa para aprovechar mejor los beneficios que otorgaba PROGRESA.

económico para la alimentación era el mismo en todo el país y para todas las familias. En las becas educativas existía un monto máximo para cada familia, por lo que se hacía un ajuste proporcional de los montos de las becas de cada beneficiario. Todos los apoyos eran entregados de manera directa a la titular de cada familia.

En PROGRESA se realizaba el seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas, para esto, se utilizaron los siguientes mecanismos:

- Comités Técnicos Estatales del PROGRESA; sirvieron como mecanismos de coordinación institucional para garantizar el desarrollo de la operación del programa.
- Informes comunitarios sobre los servicios de PROGRESA; se obtenía de manera bimestral y permanente, información detallada de la promotora comunitaria y las titulares beneficiarias.
- Contraloría Social; instrumento en donde la participación ciudadana representaba un mecanismo de control preventivo y correctivo.

Para poder cumplir de forma eficaz con el propósito de combatir la pobreza extrema, el programa se fundamentaba en las siguientes acciones:

En el componente de educación: se tenían que inscribir a los menores de 18 años que habían concluido su educación básica (primaria o secundaria) ó en su defecto, inscribir a los jóvenes de hasta 20 años a las escuelas de educación media superior. A éstos se les otorgaban becas educativas, cuyo monto aumentaba en relación con el grado escolar. El propósito de esto era compensar el ingreso con el que contribuirían los niños si trabajaran. Además, el monto de las becas era ligeramente mayor para la niñas que estudiaban la secundaria, que para

los niños. Las becas estaban ligadas a la asistencia regular de los niños a la escuela.

Bajo el componente de salud se otorgaba un paquete básico de cuidados para la salud a cada uno de los integrantes del hogar. Los servicios de salud eran proporcionados a través de la Secretaría de Salud y el IMSS-Solidaridad, dependencia del IMSS. Pero para poder recibir su paquete era necesario registrarse en su respectiva unidad de salud y cumplir con un calendario de citas periódicas que le indicaran.

El componente de alimentación se otorgaba un apoyo monetario fijo equivalente a 135 pesos mensuales para mejorar el consumo de alimentos, así como suplementos alimenticios dirigidos a los niños entre cuatro meses y dos años de edad, a las mujeres embarazadas y en período de lactancia. Para poder recibir este apoyo, la familia debía asistir a las citas médicas programadas y a las pláticas educativas.

El objetivo del diseño de los beneficios de PROGRESA a través de sus tres componentes era incrementar el capital humano.

La totalidad del apoyo monetario se entregaba directamente a la madre de familia. Después de tres años, las familias podían renovar su condición de beneficiarias, previa reevaluación de sus condiciones.

PROGRESA se planteó apoyar a las familias que vivían en condición de pobreza extrema, a través de acciones integrales en educación, salud y alimentación. Las acciones que pretendía desarrollar este programa, eran las mismas que desde siempre se han buscado realizar en el ámbito educativo y de salud: mejorar la oferta institucional en términos de cantidad, construyendo escuelas y unidades de salud en donde sea posible, y de calidad, capacitando y actualizando al personal en servicio. Además de esto, se propuso llevar a la

población marginada un paquete básico de salud preventiva, el cual contemplaba inmunización a menores, cursos de salud preventiva y de planificación familiar, además de vigilancia de la nutrición y del crecimiento infantil.

Lo novedoso del esquema de PROGRESA es que planteaba una transferencia monetaria directa a cada familia, que venía a sustituir, no a complementar, los subsidios que anteriormente se dirigían a través de otros mecanismos y programas.

El objetivo principal que inició PROGRESA era el de reorientar los subsidios alimentarios. Esto se consideró fundamental dado que, desde la óptica de la Secretaría de Hacienda, los subsidios alimentarios habían sido “manipulados e incluso desviados” y no atendían a la población que los necesitaba. Este viraje partió del imperativo gubernamental de focalizar los recursos económicos, esto es, de dirigirlos a sectores que así lo requerían.

Aquí el problema es que hay focalización de recursos más no de estrategias. PROGRESA parte del supuesto de que todos los mexicanos extremadamente pobres viven en la misma situación sean indígenas de Chiapas, campesinos de Morelos, jornaleros de Hidalgo o grupos urbanos marginales del Valle de Chalco, y que con el subsidio estatal que les corresponde podrían romper el círculo de la pobreza.

Desaparecer programas como el llamado Programa de Prevención y Control de la Desnutrición del IMSS, que atendía a cada comunidad de pobres bajo una estrategia específica, sólo porque monetariamente PROGRESA les significaba unos cuantos pesos más, es tener una visión muy pobre del problema de la pobreza.

Uno de los rasgos definitorios de PROGRESA era su forma de operar, bajo un esquema que fomentaba la salida individual de la pobreza, por lo que la

participación colectiva estaba prácticamente anulada. El papel del extremadamente pobre era totalmente pasivo y su participación se limitaba a que cada familia gastara su dinero, pasara lista en los servicios médicos y lograra que los niños no abandonaran la escuela. El involucramiento de cada persona en conjunto con la comunidad en la transformación de sus condiciones no era posible, dentro del esquema del programa.

La limitada acción de PROGRESA, anunciada como un programa integral, en realidad no atacaba a profundidad problemas esenciales de la pobreza y en cambio delineaba un esquema de control social de los extremadamente pobres.

En principio para ser beneficiado por los apoyos el extremadamente pobre tenía que comprobar que lo era, en segundo lugar, la posibilidad de disfrutar de los beneficios estaba dada por su asistencia obligatoria a los centros de salud, así como a mantener a los hijos en la escuela; en una sociedad como la mexicana, donde los sectores pobres han sido los más vulnerables ante el control y manipulación de todo tipo que se ejerce desde el poder, un esquema de atención que obliga al beneficiario a cumplir determinados requisitos, de lo contrario quedaba excluido, lo que hacía más frágiles a los vulnerables grupos sociales.

Parte del fundamento de PROGRESA, está determinado por la lógica gubernamental de que a los pobres sólo les hace falta dinero para dejar de serlo. Visión incompleta, ya que, esta es sólo una forma de ayudarlos pero no debe ser la única.

1.4 Programa de Desarrollo Humano.

(OPORTUNIDADES)

En marzo de 2002, el presidente Vicente Fox dio a conocer la transformación de PROGRESA en el Programa de Desarrollo Humano (OPORTUNIDADES), el cual está sustentado en 5 ejes de acción, entre ellos: acceso a más y mejor salud, educación y alimentación; fortalecimiento de la economía popular; incorporación de un millón de nuevas familias a este Programa (para llegar a 4 millones 250 mil); mayor transparencia y supervisión externa, así como más participación de los gobiernos locales y de la ciudadanía.³⁴

“OPORTUNIDADES tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida”.³⁵

Para el Gobierno Federal el objetivo, antes mencionado, podrá concretarse sí se logra mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema mediante el acceso a “servicios de calidad” en los rubros antes mencionados; complementado con la entrega de apoyos monetarios.

Las acciones del programa buscan contrarrestar las causas críticas que generan las condiciones en las que viven las familias en pobreza extrema. Por lo tanto, se necesita identificar a la población que requiere de un apoyo

³⁴ EL UNIVERSAL, 6 de marzo de 2002, pag 5.

³⁵ Tomado del Diario Oficial de la Federación; Viernes 15 de Marzo de 2002, Primera Sección, SEDESOL, Pag.663.

gubernamental para superar sus condiciones de marginación y aislamiento, así como reducir las situaciones de riesgo y vulnerabilidad que enfrenta. Así que el proceso mediante el cual se identifica a las familias como beneficiarias consta de dos etapas:

- Selección de zonas altamente marginadas o de concentración de pobreza extrema.

- Identificación de hogares en condiciones de pobreza extrema.

La selección de las localidades rurales se basa en los niveles de marginación establecidos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). De igual forma se procede en las zonas urbanas, utilizando la información estadística disponible a nivel de localidades, Areas Geoestadísticas Básicas (Ageb), colonias o manzanas. Con este proceso se busca identificar los hogares cuyas condiciones de pobreza extrema requieren del apoyo y beneficios del Programa. Ver el cuadro de la página siguiente.

Los criterios para identificar a las zonas urbanas se basan en un proceso de focalización geográfica mediante el cual se seleccionan en primera instancia las ciudades medias. A partir de esta selección se procede a generar zonas de atención alrededor de estas ciudades, considerando su radio de influencia. Con base en esta focalización, se verifica el acceso y la capacidad de atención de los servicios de salud y educación básica.³⁶

³⁶ En todas las localidades y en las zonas urbanas seleccionadas se recolecta información socioeconómica de los hogares que sirve para determinar su condición de pobreza extrema donde la unidad de análisis es el hogar, definido como el conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten gasto de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina.

GRADO DE MARGINACIÓN Y POBREZA EXTREMA DEL 2002. ³⁷				
ENTIDAD	REZAGO HABITACIONAL	POBLACIÓN MARGINADA(%)	POBREZA EXTREMA(%)	POBLACIÓN MARG. Y POB.EXTREMA (PROM)
AGUASCALIENTES	0.839	0.944	0.373	0.659
BAJA CALIFORNIA	2.347	2.314	0.738	1.526
BAJA CALIFORNIA S.	0.538	0.401	0.154	0.278
CAMPECHE	0.887	0.697	0.959	0.828
COAHUILA	1.877	2.382	0.799	1.591
COLIMA	0.542	0.534	0.241	0.387
CHIAPAS	4.400	3.911	11.507	7.709
CHIHUAHUA	2.484	3.034	2.079	2.556
DISTRITO FEDERAL	8.480	9.368	0.000	4.684
DURANGO	1.154	1.555	1.642	1.598
GUANAJUATO	5.922	4.837	5.051	4.944
GUERRERO	3.967	3.201	7.897	5.549
HIDALGO	1.979	2.326	3.224	2.775
JALISCO	6.059	6.568	3.192	4.880
ESTADO DE MÉXICO	11.940	12.913	8.173	10.543
MICHOACÁN	4.633	4.244	5.208	4.726
MORELOS	1.636	1.588	1.137	1.363
NAYARIT	0.740	0.980	0.847	6.913
NUEVO LEÓN	3.746	3.897	0.958	2.428
OAXACA	3.912	3.547	9.743	6.645
PUEBLA	5.002	5.093	7.829	6.461
QURÉ TARO	1.472	1.376	1.347	1.361
QUINTANA ROO	1.090	0.770	0.705	0.738
SAN LUIS POTOSÍ	2.331	2.408	3.498	2.953
SINALOA	2.275	2.654	1.617	2.135
SONORA	2.239	2.270	0.958	1.614
TABASCO	2.207	1.925	2.673	2.299
TAMAULIPAS	2.532	2.753	1.622	2.187
TLAXCALA	0.974	0.971	0.820	0.896
VERACRUZ	8.338	7.373	10.994	0.183
YUCATÁN	2.330	1.707	2.085	1.896
ZACATECAS	1.127	1.459	1.930	1.694
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

³⁷ FUENTE. Diario Oficial de la Federación.

Una vez que se cuenta con la información de cada hogar, se procede a la evaluación de sus características socioeconómicas para determinar, con base en criterios “objetivos” para todo el país, su condición de pobreza extrema.

La incorporación de familias es el procedimiento mediante el cual se lleva a cabo la inclusión de las familias beneficiarias identificadas al Programa, formalizándose su registro en el Padrón Activo de Beneficiarios. Durante la incorporación de las familias se designa a una representante o titular del hogar, que generalmente es la madre de familia, para recibir los apoyos económicos.

Las familias beneficiarias pueden recibir los apoyos de OPORTUNIDADES hasta por tres años, siempre y cuando cumplan las acciones de corresponsabilidad. Al término de este período las familias podrán solicitar su reincorporación al Padrón Activo de Beneficiarios. Para esto se evaluarán nuevamente las condiciones socioeconómicas de cada una de las familias; a este proceso se le llama recertificación.

Para esto, la SEDESOL es responsable de la coordinación general del Programa, a través de la Coordinación Nacional de Oportunidades órgano desconcentrado de la SEDESOL. En la operación de OPORTUNIDADES participan, a nivel federal, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). La Coordinación Nacional de OPORTUNIDADES cuenta con un Consejo integrado por los titulares de las Secretarías que participan en su operación además de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Este Consejo está apoyado en un Comité Técnico conformado por los representantes de las Secretarías de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, de Salud, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano (OPORTUNIDADES), este Comité opera con base a su Reglamento Interno.

La participación de OPORTUNIDADES en cada entidad federativa se formaliza mediante la firma de un Acuerdo de Coordinación, en el cual se enmarca la participación de las autoridades del Gobierno Federal y del Gobierno Estatal para lograr el cumplimiento de los objetivos del Programa. Asimismo, el despliegue de sus acciones y con el fin de asegurar una operación “eficiente, eficaz, equitativa y transparente”, OPORTUNIDADES se apoya en el compromiso conjunto de los Ejecutivos Federal y Estatal, dentro del marco de los Convenios de Desarrollo Social.

Con el objeto de contar con criterios de operación uniformes en todo el territorio nacional, las políticas y normas generales de operación de OPORTUNIDADES se establecen en el ámbito federal y su aplicación es nacional. El Gobierno Federal es el responsable de establecer las reglas de operación del Programa, para asegurar en estricto apego por las mismas, la adecuada identificación e inclusión de familias al Programa, la administración del padrón y la entrega de los apoyos, así como aportar los recursos necesarios para su operación, mantener el seguimiento y evaluación del mismo y garantizar el cumplimiento de sus objetivos y difundir los resultados obtenidos. Las autoridades municipales también participan en la revisión de las zonas de atención identificadas por OPORTUNIDADES verificando el acceso a los servicios de educación y salud; asimismo, designan al personal que sirve de apoyo y enlace para dar seguimiento a la operación de OPORTUNIDADES a nivel local.

El Programa OPORTUNIDADES tiene tres componentes básicos.

En el componente educativo: se integra por los siguientes apoyos: becas educativas y útiles escolares.

Las becas están dirigidas a cada uno de los niños, niñas y jóvenes integrantes de las familias beneficiarias menores de 18 años, que estén inscritos en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria. Las becas de educación media superior se asignan a los jóvenes de

entre 14 y 20 años de edad, que estén inscritos; el monto de éstas es creciente a medida que el grado que cursan es más alto. Además, en secundaria y educación media superior, las becas para las mujeres son mayores a las de los hombres, esto se hace así con la finalidad de compensar el hecho de que en las familias en condición de pobreza extrema, son ellas quienes tienden a abandonar sus estudios en mayor proporción y en edades más tempranas que los hombres.

En cuanto a los útiles escolares, los becarios de primaria reciben un apoyo monetario o un paquete de útiles escolares dos veces, durante el ciclo escolar. Los becarios de secundaria y de educación media superior, reciben sólo un apoyo monetario anual para la adquisición de útiles escolares.

En el componente de salud: opera bajo cuatro estrategias específicas:

- Proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico de Servicios de Salud;
- Prevenir la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación mediante la entrega de suplementos alimenticios;
- Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante la comunicación educativa en materia de salud, nutrición e higiene; y
- Reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.

En el componente alimentario: se otorgan apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias para contribuir al mejoramiento de su alimentación.

Al incorporarse a este Programa las familias se comprometen con las siguientes corresponsabilidades:

- Inscribir a los niños y jóvenes, a sus respectivos planteles educativos, y asistir regularmente a la escuela.
- Registrarse en la unidad de salud correspondiente y cumplir con las citas programadas.

- Asistir mensualmente a las sesiones de educación para la salud;
- Destinar los apoyos monetarios al mejoramiento de su alimentación y para su aprovechamiento escolar.

El incumplimiento de la corresponsabilidad de las familias lleva a la suspensión de los apoyos. Pasando al monto de los apoyos; éstos se entregan en efectivo y de manera individual a cada una de las titulares de las familias beneficiarias.

El apoyo económico para la alimentación, durante el primer semestre del año del 2002 es de \$145 pesos mensuales, por familia. El monto de las becas durante este mismo período, se detalla en el siguiente cuadro.

MONTO MENSUAL DE LAS BECAS³⁸ (Hasta junio de 2002)							
PRIMARIA		SECUNDARIA			EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR		
AÑO	NIÑOS Y NIÑAS	AÑO	NIÑOS	NIÑAS	AÑO	HOMBRES	MUJERES
Tercero	\$95.00	Primero	\$285.00	\$300.00	Primero	\$475.00	\$545.00
Cuarto	\$115.00	Segundo	\$300.00	\$330.00	Segundo	\$510.00	\$585.00
Quinto	\$145.00	Tercero	\$315.00	\$365.00	Tercero	\$540.00	\$620.00
Sexto	\$195.00						
Adquisición de útiles	\$130.00	\$240.00			\$240.00		
Reposición de útiles	\$65.00	-----			-----		

³⁸ Datos tomados del Diario Oficial de la Federación, Viernes 15 de Marzo de 2002, Primera Sección, SEDESOL, Pág. 670.

En cuanto a la evaluación de OPORTUNIDADES, se puede decir que este es un proceso cuyas actividades están dirigidas al análisis de los resultados e impactos del Programa, su costo-efectividad y operación. Asimismo, constituye la base de un sistema integral de valoración que permite instrumentar ajustes en el diseño y ejecución del Programa y contribuye al cumplimiento de los objetivos y metas.

La evaluación de OPORTUNIDADES, se centra en:

1. Verificar el cumplimiento de los objetivos y metas.
2. Medir los resultados e impactos en el corto, mediano y largo plazo.
3. Identificar los resultados e impactos atribuibles al Programa.
4. Analizar la relación costo-efectividad.
5. Verificar y analizar la operación del Programa.
6. Aportar elementos para el mejoramiento continuo del Programa, y
7. Proponer recomendaciones tanto de adecuaciones conceptuales, como de política social en lo general.

También se hace una evaluación externa, esta es independiente a los ejecutores del Programa y busca reafirmar la credibilidad de los resultados. Dicha evaluación es realizada por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, con reconocimiento y experiencia en la materia, atendiendo al cumplimiento de los requisitos mínimos emitidos por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Los diferentes gobiernos (desde López Portillo hasta Vicente Fox). Se han dado cuenta del problema de la pobreza, por lo que se han implementado diferentes programas sociales. Estos tienen ciertas características en común, como son.

- Han pretendido solucionar un mismo problema.

- Se reconoce que el problema debe ser atendido por el Gobierno Federal y sus Secretarías competentes.
- Están dirigidos a una población objetivo.
- El método, ha sido el de focalización geográfica es decir, saber en dónde se encuentran los pobres.
- El financiamiento es Federal.
- Período de duración, no más de un sexenio.
- Más que beneficiar a la población objetivo, los programas han sido utilizados con fines políticos.

Sin embargo también podemos encontrar diferencias, como son.

- Conforme pasan los sexenios, los programas han presentado una notable mejoría, en cuanto a su diseño. Ver el cuadro comparativo de los programas sociales que se muestra más adelante, sí se compara COPLAMAR con PROGRESA, se notara que hay una mejoría en cuanto a la focalización de las familias beneficiarias.
- El proceso de evaluación, en el primer programa era a través del mismo programa, en contraste con OPORTUNIDADES, aquí además se hacen evaluaciones externas.
- En los últimos programas se permite la participación de las comunidades y en COPLAMAR esto no fue posible.
- Hay una mejor coordinación del Gobierno Federal, con los gobiernos estatales y municipales.
- En los dos últimos programas, los beneficiarios se comprometieron a cumplir con sus corresponsabilidades, a diferencia de COPLAMAR, donde estas no existían.
- En los últimos dos programas han participado especialistas para hacer análisis independientes a los elaborados por el mismo programa.

Como se puede observar, los programas sociales implementados hasta la fecha, han mejorado en su “diseño y aplicación”. Se ha tratado de superar los errores del antecesor y corregirlos.

Sin embargo, lo que no ha cambiado es que dichos programas siguen siendo utilizados con fines electorales; esto no ha cambiado y difícilmente podrá desaparecer. Esto es, porque no hay participación de los grupos prioritarios, de los más pobres; éstos carecen de información, influencia y organización, están dispersos y no cuentan con mecanismos para poder ejercer sus derechos.

CUADRO COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES³⁹

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	El problema es la existencia de una gran cantidad de personas que viven en condiciones de pobreza, personas que no cubren sus necesidades mínimas en las materias de educación, salud, alimentación y vivienda, infraestructura de apoyo a la producción, equipamiento comunitario (agua potable, luz drenaje). Se hace cada vez más notorio el mundo del desarrollo industrial, de la tecnología, la modernización de las comunicaciones, el urbanismo; pero a su vez se notaba el mundo del hambre, la ignorancia, la insalubridad y de la marginación. La brecha de la desigualdad se fue ensanchando cada vez más. Conforme pasan los años se sigue observando un importante incremento de la pobreza extrema en México, tanto a nivel nacional como entre las áreas rurales y urbanas.			
Causas Del Problema	Algunos sectores de la población fueron marginados del desarrollo nacional de la sociedad, quedaron al margen tanto de éstos beneficios como de los de la riqueza generada. México empieza a insertarse en la doctrina neoliberal, por lo tanto, sólo obtienen beneficios quienes logran participar en el mercado y quienes no logran hacerlo ven mermados sus condiciones de vida.			
Respuesta Institucional	Se reconoce que el problema debe ser solucionado por la administración pública en su conjunto. La Presidencia coordinaba a los Secretarios de Estado y a los gobiernos locales para establecer subprogramas y proyectos para enfrentar el problema.			
Otras Intervenciones	Se realizaron convenios con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHUOP), Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Coordinación Nacional de Subsistencia Popular (CONASUPO), también participaron la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Cada secretaría participó en un determinado tiempo y programa.			
PROGRAMA	COPLAMAR	PRONASOL	PROGRESA	OPORTUNIDADES
DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	Se trató de elaborar una serie de acciones tendientes para lograr que las zonas marginadas pudieran contar con los elementos materiales y de organización suficientes para obtener una participación equitativa de la riqueza nacional. Para poder ejecutar las acciones, primero fue necesario detectar, las carencias o necesidades, localizar las	PRONASOL fue definido como un instrumento, creado por el gobierno de la República, para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema mediante la suma de esfuerzos coordinados en los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. El PRONASOL, cubrió una gran cantidad de actividades, mediante programas específicos. Para poder determinar las prioridades se	El PROGRESA era un programa de alivio a la pobreza, el cual otorgaba apoyos a la población en pobreza extrema. El programa constaba de tres componentes estrictamente relacionados: educación, salud y alimentación. El objetivo del diseño de los beneficios de PROGRESA a través de sus tres componentes era aumentar el capital humano por lo que su entrega estaba condicionada al cumplimiento de	Creado con el propósito de apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema. Este programa esta sustentado en 5 ejes de acción, entre ellos. Acceso a más y mejor educación, salud y alimentación; fortalecimiento de la economía popular, incorporación de un millón de nuevas familias, mayor transparencia y supervisión externa, así como más participación de los gobiernos

³⁹FUENTE: elaboración propia, con base en la información disponible de cada uno de los programas.

	zonas más afectadas para después brindar los apoyos en todos los rubros necesarios; siempre y cuando lo permitieran los recursos disponibles.	buscó la participación de los beneficiarios a quienes, al mismo tiempo, se les hizo responsables de los resultados; se les dejó de ver solamente como un derechohabiente y se le empezó a tratar como una persona participativa, que colaboraba para lograr los objetivos planteados en el programa.	corresponsabilidades por parte de las familias beneficiarias. Las becas educativas se encontraban ligadas a la asistencia regular de los niños a la escuela, de igual forma las familias debían completar un calendario de citas en las unidades de salud para poder recibir el apoyo monetario para la alimentación. Después de tres años las familias podían renovar su condición de beneficiarias, previa reevaluación de sus condiciones.	locales y de la ciudadanía.
Antecedentes	No tiene	A este programa le antecede COPLAMAR, el cual estuvo dirigido para combatir la pobreza de las comunidades y estratos más pobres de la población.	Este programa tuvo como antecedentes varios programas implementados por el Presidente Zedillo.	Su programa antecesor es PROGRESA, el cual dejó las bases para que OPORTUNIDADES siguiera operando bajo el mismo esquema.
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Aprovechar la potencialidad productiva de los grupos marginados. ◆ Promover el establecimiento de fuentes de trabajo. ◆ Aprovechar los recursos de las zonas marginadas. ◆ Lograr una remuneración para el trabajo y productos generados por los grupos marginados. ◆ Beneficiar a los más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda. 	<p>El objetivo principal del programa era el “combate a la pobreza” específicamente la pobreza extrema, por lo que la lucha contra la pobreza se basó en tres programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Solidaridad para el bienestar social, centrado en la educación, la salud, la vivienda, los servicios básicos y la legalización de la propiedad; ◆ Solidaridad para el desarrollo regional enfocado en la construcción de infraestructura y programas especiales de desarrollo en regiones específicas; y ◆ Solidaridad para la producción, sobre la base de proyectos, para crear las condiciones que desarrollen 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema, particularmente las de la población más vulnerable, como son los niños y mujeres embarazadas o en período de lactancia, mediante servicios suficientes y de calidad en materia educativa y de cuidados de la salud, así como apoyos monetarios. ◆ Integrar las acciones de educación, salud y alimentación para que el aprovechamiento escolar no se verá afectado por enfermedades o desnutrición de los niños. ◆ Contribuir a que los menores y 	Su objetivo 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.

		capacidades y recursos productivos para las comunidades.	jóvenes completaran la educación básica y medio superior, para ello se procuró que los integrantes de la familia dispusieran de los 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 alimentación de las niños y jóvenes.	
Población Objetivo	Comunidades marginadas y estratos más pobres de la población.	Este programa fue diseñado con la finalidad de apoyar a las familias y comunidades más pobres a salir de dichas condiciones de pobreza.	Población en pobreza extrema de las localidades rurales marginadas y colonias en el medio urbano con alta y muy alta marginación a efecto de priorizar su incorporación al PROGRESA.	Familias que viven en condición de pobreza extrema, tanto de zonas rurales como urbanas.
Método De Medición	Para hacer posible la canalización de recursos a la población, la primera tarea fue definir un mínimo en cada necesidad. Este método de medición fija una línea de pobreza (límite), donde son tomadas en cuenta todas las necesidades básicas como son alimentación, educación, salud e infraestructura mínima; y todas las personas que se encontraron por debajo de ella, fueron consideradas como pobres.	Los principios de "focalización" del Banco Mundial y de Organización Mundial de la Salud (OMS), fueron incorporados al PRONASOL para responder a la demanda social, como una manera efectiva de acción contra la pobreza extrema; sin embargo, no fue el único método utilizado, ya que también se identificaron a los beneficiarios valiéndose del salario mínimo como estadística pertinente.	La identificación de las familias que vivían en condiciones de pobreza extrema era mediante el método de focalización, de esta manera se favorecía a quienes más lo necesitaban.	Para identificar a las familias que viven en condiciones de pobreza se utiliza el proceso de focalización.
Cobertura y Focalización	Con el método anterior, la siguiente tarea fue detectar a las zonas económicamente más deprimidas en las cuales se intensificaron las acciones gubernamentales, es decir, se realizó un diagnóstico a partir	A través de los métodos antes señalados, se trató de identificar a las comunidades más pobres, donde se intensificaron los apoyos.	PROGRESA identificaba a las familias beneficiarias en tres etapas: a) Realizaba una focalización geográfica para seleccionar las regiones y comunidades más pobres del país medido por	El proceso mediante el cual se identifica a las familias como beneficiarias consta de dos etapas: a) Selección de zonas altamente marginadas o de concentración de pobreza extrema.

	de los mínimos normativos de la sociedad mexicana , el cual permitió determinar un conjunto de carencias en materia de alimentación, educación, salud y vivienda.		características como el porcentaje de analfabetismo o desnutrición en la localidad. b) Se aplicaba una encuesta para recolectar información de las condiciones socioeconómicas de cada uno de los hogares en las comunidades seleccionadas. Los hogares fueron clasificados como pobres, tomando en cuenta algunos indicadores como: ingreso, agua entubada, posesión de bienes, entre otros. c)La última etapa consistió en la participación de la comunidad para depurar la relación de las familias identificadas como beneficiarias.	b) Identificación de hogares en condiciones de pobreza extrema.
Apoyos/ Beneficios	En el área de educación: se analizó a la población de 15 años y más, que no concluyeron la primaria; para este rubro el mínimo fue determinado por la obligatoriedad de haber cursado la primaria completa o su equivalente. En el área de salud se trató de disminuir la mortalidad, morbilidad, esperanza de vida. En el área de vivienda: se trató de mejorar la calidad y cantidad de vivienda, así como también la dotación de agua potable y drenaje.	Se brindaron subsidios generalizados en los alimentos como leche y tortillas; a través de tiendas manejadas por CONASUPO. Se trató de aumentar de manera directa el ingreso potencial de las clases pobres, otorgando créditos a los agricultores, a las comunidades indígenas y a las mujeres. Mediante programas sociales, se brindaban apoyos en materia de salud y educación, como la creación y remodelación de hospitales y escuelas. Se apoyó el desarrollo de infraestructura (energía eléctrica, agua potable, caminos) de las comunidades rurales y barrios urbanos marginados.	En el componente de educación: se otorgaban becas educativas para los niños menores de 18 años inscritos en la escuela, entre tercero de primaria y tercero de secundaria, también de nivel medio superior. En el componente de salud: se otorgaba un paquete básico de cuidados para la salud a cada uno de los integrantes del hogar. En el componente de alimentación se incluía un apoyo monetario fijo mensual para mejorar el consumo de alimentos, así como suplementos alimenticios dirigidos a los niños y a las mujeres embarazadas o en período de lactancia. Los apoyos antes mencionados se entregaban directamente a la madre de familia.	En el componente educativo: se dan apoyos como becas y útiles escolares. Dirigidos a los niños y jóvenes inscritos en las escuelas. En el componente de salud: se proporciona un paquete básico de servicios de salud, se entregan suplementos alimenticios para prevenir la desnutrición, se refuerza el autocuidado de la salud de las familias. En el componente alimentario. Se otorgan apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias, para mejorar su alimentación.
Financiamiento	Los recursos son de origen federal; la Secretaría de	Los fondos para el programa vinieron de diversas fuentes de la	Para poder llevar a cabo este Programa fue necesario tomar	El gobierno federal es el responsable de aportar los

	<p>Programación y Presupuesto, canalizó dichos recursos a las instituciones competentes para llevar a cabo sus proyectos correspondientes. La asignación presupuestal estaba destinada para cumplir con los programas convenidos y con los proyectos elaborados por las propias dependencias y entidades a favor de las zonas deprimidas y grupos marginados.</p>	<p>federación, los gobiernos estatales y municipales, así como los sectores sociales y privados. Además en el Presupuesto Federal se estableció una partida especial (la del ramo XXVI) para la "Solidaridad y el Desarrollo Regional".</p>	<p>recursos de los que tenían la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud.</p>	<p>recursos necesarios para su operación, a través de las Secretarías que participantes.</p>
Resultados	<p>Para poder evaluar los resultados del programa COPLAMAR, se regionalizó la República Mexicana para ubicar las distintas zonas que alcanzaron un mayor o menor grado de satisfacción de los mínimos requeridos en materia de educación, salud, vivienda y alimentación.</p>	<p>Los evaluaciones del Programa se hacían a través del Comité Técnico Consultivo de PRONASOL.</p>	<p>Para realizar el seguimiento de las acciones emprendidas, se utilizaron los siguientes mecanismos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Comités técnicos estatales del PROGRESA: sirvieron como mecanismos de coordinación institucional para garantizar el desarrollo de la operación del programa. ◆ Contraloría Social, instrumento en donde la participación ciudadana representaba un mecanismo de control, preventivo y correctivo. <p>Con estos mecanismos se establecieron estrategias y procedimientos para coordinar los resultados de la operación del programa, así como para actuar con oportunidad ante los problemas e identificar las alternativas de solución correspondientes.</p>	<p>Se hacen dos tipos de evaluaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Evaluación interna que hace un análisis de los resultados e impactos del Programas, su costo-efectividad y operación. b) Evaluación externa, independiente al Programa, es realizada por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional.

CAPÍTULO 2

CONCEPTOS Y MÉTODOS DE MEDICIÓN

2.1. *¿Qué se entiende por pobreza?*

Por lo general tiende a considerarse que la pobreza es un problema de escasos ingresos. Sin embargo, esta visión resulta limitada ya que, la pobreza es un fenómeno mucho más complejo que comprende una serie de aspectos que van mas allá de la mera insuficiencia de recursos materiales.

El diccionario de la Real Academia Española expresa el significado del adjetivo pobre como “necesitado, menesteroso y falta de lo necesario para vivir, o que lo tiene con mucha escasez”. Igualmente, define el sustantivo pobreza como “necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida”. Quedan aquí dos cuestiones claras: a) los términos pobreza y pobre están asociados a un estado de necesidad, a carencia, b) dicha carencia se relaciona con lo necesario para el sustento de la vida. De aquí, se deduce que el término pobreza en su uso cotidiano lleva implícita la comparación entre la situación de una persona, familia o grupo humano y la concepción de quien habla o escribe, sobre lo que es necesario para vivir o sustentar la vida. El mismo diccionario muestra que el sustantivo necesidad significa, por una parte, “falta de las cosas que son menester para la conservación de la vida”.⁴⁰

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) conceptúa la condición de pobreza como “la ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de ciertas necesidades llamadas básicas”. Este concepto incluye

⁴⁰ Julio Boltvinik; Pobreza y necesidades básicas”; PNUD, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Caracas, Junio de 1990.

solamente aquellas necesidades que de manera evidente o directa requieren un esfuerzo productivo para su satisfacción y son: ⁴¹

a) Una alimentación que cumpla con los requisitos nutricionales, lo que supone como satisfactores también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos;

b) Mantenimiento de la salud; lo que supone servicios de salud, personales y no personales (salud pública), así como los satisfactores que permitan la higiene del hogar y la personal como prevención y los medicamentos como curación;

c) Una vida con espacios adecuados al tamaño de la familia, y materiales apropiados que aseguren su protección y privacidad, y que cuente con los servicios de agua potable, drenaje y energía, así como el equipo y mobiliario básicos;

d) Educación básica;

e) Acceso a servicios de información, recreación y cultura;

f) Vestido y calzado;

g) Transporte público, y

h) Comunicaciones básicas como el correo y el acceso al teléfono.

La pobreza no es un fenómeno homogéneo, ni es un problema unidimensional. Existen diversos niveles de pobreza para los cuales se requieren medidas particulares y específicas, por lo tanto, existen diversos criterios para definir una línea de pobreza y medir los niveles de ésta, como el salario mínimo, los índices de marginación y nutrición. Varios autores coinciden en que cierta subjetividad es inevitable para definir una línea de pobreza general pues ésta en parte dependerá de los objetivos particulares de cada estudio. Sin embargo, al respecto Gary Fields (1980) afirma que cualquier línea de pobreza debe estar definida de manera que no quede la menor duda de que los individuos que se encuentran por debajo de ella sean clasificados como pobres, por lo tanto, se debe determinar con exactitud la proporción de la población que es pobre y la que

⁴¹ Hernández Laos, Enrique; "Estrategia viable. Pronasol, un programa permanente"; México, 1993.

lo es en extremo. Las sobreestimaciones pueden hacer que la tarea de erradicar la pobreza parezca casi imposible; asimismo, pueden implicar desperdicios, ya que los recursos que podrían invertirse en los extremadamente pobres se dispersan entre grupos más extensos. Por otra parte, las subestimaciones dejan en desamparo a ciertos habitantes que viven en la desesperación. De igual manera, el confundir la pobreza con otros fenómenos como la desigualdad en el ingreso puede llevar a la formulación de políticas equivocadas.

2.2.Diferencia entre pobreza moderada y pobreza extrema

Los extremadamente pobres son las personas que no tienen un nivel de nutrición suficiente, lo cual incide en un desempeño físico y mental deficiente que no les permite participar en el mercado de trabajo ni en actividades intelectuales como la educación. Una vez mejoradas sus condiciones de nutrición tendrían la capacidad para desarrollarse física e intelectualmente.⁴² A su vez, los ingresos que efectivamente permiten la satisfacción de los requerimientos nutricionales dependen, en gran parte, de los hábitos de consumo de las gentes involucradas; la similitud de hábitos y comportamientos reales, permiten derivar niveles de ingreso en los cuales las normas nutricionales serán satisfechas. De esta forma, la desnutrición ocupa un lugar central en la concepción de la pobreza, si deseamos distinguir a los individuos que se encuentran en las condiciones menos favorecidas de todos, corren el riesgo de desarrollar deficiencias antropométricas⁴³ y, en general son menos capaces de llevar una vida sana con la suficiente energía para desempeñarse de manera satisfactoria en la escuela o en el mercado de trabajo.

Los moderadamente pobres, en cambio, son los que, debido al grado de desarrollo de un país en un momento dado, no cubren lo que se considera “necesidades básicas”. En otras palabras, se diferencian de los pobres extremos en que si tienen la capacidad, pero no las oportunidades de participar en actividades económicas e intelectuales. Su pobreza es relativa dado el nivel de desarrollo económico del país. Sin embargo, su situación es fundamentalmente distinta en los términos en que sus niveles de alimentación y salud les permite participar de modo activo en el mercado de trabajo, aprovechar las oportunidades de educación, tener movilidad y afrontar sus riesgos.⁴⁴ En el “nuevo milenio”, en

⁴² Paz García, Carlos Eugenio, El desafío de la evolución de los niveles de bienestar, 1995.

⁴³ El concepto antropométrico se refiere, a la fisiología de cada una de las personas, como son estatura y peso. Por ejemplo, los niños de 7 años de edad, deben tener una estatura y peso más o menos similar, so no es así entonces se dice que hay una deficiencia antropométrica.

⁴⁴ Santiago Levy; “La pobreza en México; en La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla”; FCE; México; 1995.

México, carecer de educación o no tener acceso a la energía eléctrica pueden considerarse condiciones de pobreza moderada; quizá éste no era el caso hace cien años.

Desde el punto de vista de la elaboración de políticas es muy importante distinguir entre pobreza moderada y pobreza extrema. A los moderadamente pobres se les puede ayudar mejor con políticas que amplíen las oportunidades a que tienen acceso. El concepto de pobreza extrema identifica a un conjunto de individuos que necesitan ayuda directa para poder beneficiarse al máximo de las políticas generales formuladas para reducir la pobreza; los extremadamente pobres constituyen la población objetivo de programas especiales. Además, el concepto de pobreza extrema sirve para identificar que tipo de beneficios deben otorgarse, dónde y con qué prioridad.

Sin embargo, no es fácil establecer una diferencia muy precisa entre pobres moderados y pobres extremos. Es inevitable cierta ambigüedad, ya que es imposible trazar una línea clara entre los individuos que como resultado de su nivel de nutrición pueden “desempeñarse adecuadamente”, y los que no pueden hacerlo.

2.3 Otros conceptos de pobreza

El analista Peter Townsend elaboró la primera definición de **pobreza relativa** que incluye todos los aspectos en la vida de una persona; en ella señala que “los individuos, familias o grupos de la población se consideran en pobreza cuando carecen de los recursos necesarios para obtener el tipo de dietas, participar en las actividades y tener las condiciones de vida y equipamiento que se acostumbran o al menos ampliamente promovidas o aprobadas, en las sociedades a las que pertenecen”.⁴⁵

En estos términos, desarrolla la noción de privación relativa al “definir el estilo de vida generalmente compartido o aprobado en cada sociedad y evaluar si (...) hay un punto en la escala de la distribución de recursos por debajo del cual las familias encuentran dificultades crecientes para compartir las costumbres y dietas que conforman ese estilo de vida”.⁴⁶

A esta visión, se suma el historiador británico Eric Hobsbawn, para quien la pobreza siempre se define de acuerdo con las convenciones de la sociedad donde ella se presenta. A esta posibilidad, se debe agregar la consideración de que las necesidades de vida en las diversas sociedades no son fijas; continuamente están siendo adaptadas y aumentan conforme ocurren cambios en una sociedad y en sus productos. Por ello, estos autores concluyen que la norma de pobreza debe componerse de dos elementos: el núcleo irreductible de pobreza absoluta (privación total o casi total de bienes y servicios básicos) más la pobreza relativa (privación social).

A su vez, enunciar los problemas de la pobreza en términos de estratificación, brechas de pobreza (el déficit de ingreso de una persona que está por debajo del ingreso de la línea de pobreza puede llamarse su “brecha de

⁴⁵ Citado por Amartya K. Sen en “Conceptos de pobreza”; América Latina: El reto de la pobreza, características, evolución y perspectivas; Bogotá: PNUD; 1992.

⁴⁶ Amartya K. Sen; “Conceptos de pobreza” Op.cit.

ingreso”), y patrones de distribución del ingreso en una sociedad dada, conlleva a concebir la pobreza como un problema de desigualdad. Aunque pobreza y desigualdad están relacionadas, ninguna subsume a la otra. El papel de la desigualdad en la prevalencia de la población puede estar presente entonces en el análisis de la pobreza, sin hacer equivalentes los dos conceptos ya que, en realidad, son problemas diferentes.

Tomando como punto de partida esta concepción, diversos autores han estudiado las características de la población en México, analizando su naturaleza, dimensiones y sus determinantes económicos. Así, han definido a la pobreza en México como un fenómeno general de desarrollo insuficiente.

En estos términos, se considera que una persona es pobre cuando se encuentra en situación en la que carece de capacidades y/o oportunidades de desarrollo. Aun así, el criterio para clasificar en México a una persona como pobre está lejos de ser uniforme.⁴⁷

El camino hacia la identificación, siguiendo los criterios de los organismos internacionales, ha estado orientado a la definición de un conjunto de necesidades básicas o mínimas y a considerar la incapacidad absoluta o relativa.

En este trabajo se considera a una persona o grupo social como pobre extremo, si carece de los “medios” para satisfacer sus necesidades prioritarias que le aseguren su subsistencia. Los extremadamente pobres son quienes se encuentran en las peores condiciones de vida (de toda la sociedad), carecen de casi todos los elementos necesarios para vivir de manera adecuada, como educación, salud, agua potable, drenaje, ingresos mínimos (constantes o estables), sólo por mencionar algunos elementos. Estas personas, debido a su escasa o nula preparación educativa; a falta de organización, movilización y

⁴⁷ De la Torre, Rodolfo; “Desigualdad en la población”; en la pobreza en México; causas y políticas para combatirla; México; FCE; 1994.

capacidad de ejercer presión; a falta de oportunidades, de todo tipo, se encuentran sin ninguna posibilidad de ascender hacia un estrato social. Lejos de reducirse este grupo de personas pobres, por el contrario, se hace cada vez más extenso, no sólo a nivel local, sino nacional, y las posibilidades de mejorar su situación, se está convirtiendo en un ideal. Por lo tanto, es necesario que los gobiernos federal, estatal y municipal pongan especial atención en este gran problema, que se hace cada vez más agudo.

2.4. Diferentes métodos de medición de la pobreza.

Para analizar los conceptos de pobreza asociados a cada método de medición, se presenta el cuadro de la página siguiente, que clasifica cinco métodos de medición (doce variantes) en función de su enfoque y procedimientos.

Para cada método y variante se incluyen:

- El concepto de pobreza, donde se distingue: si se trata de un método entera o parcialmente normativo, (todos los métodos analizados son al menos parcialmente normativos)⁴⁸ el concepto potencial fáctico de pobreza,⁴⁹ y el carácter relativo o absoluto de la pobreza identificada;
- la variable que utiliza para identificar a los pobres, tanto para construir la norma de pobreza como para definir la situación de la unidad de observación respecto a ella; los criterios de pobreza, donde se analiza la manera en que, una vez contrastada la situación de la unidad de observación con la norma definida, se decide si ésta es pobre;

⁴⁸ Entre los métodos normativos se encuentran los estrictamente relativos, como los que definen la línea de pobreza como una fracción de ingreso promedio o los que definen a los pobres como la población perteneciente a los deciles de ingresos más bajos. También pertenecen a esta categoría los métodos que menciona Lidia Barreiros, como el Wolf Point, donde el ahorro es igual a cero.

⁴⁹ El concepto potencial de pobreza se asocia con una identificación indirecta de los pobres en función de los recursos de que disponen para la satisfacción de necesidades. El concepto fáctico de pobreza, en cambio, se asocia con la identificación directa de las carencias humanas. Es decir, mientras en el primer caso los pobres son los que no tienen recursos para satisfacer las necesidades básicas, en el segundo los pobres son los que no satisfacen las necesidades básicas.

DIFERENTES MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA ⁵⁰						
METODOS BÁSICOS	CONCEPTOS DE POBREZA	VARIABLES	CRITERIOS DE POBREZA	UNIDAD DE OBSERVACION	GRUPOS DE POBRES	AUTORES
ESNBI	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Normativo, ◆ Fáctico ◆ Absoluto 	Indicadores de NB	No son explícitos	Áreas Geográficas	Agrupa Áreas	COPLAMAR PNUD
NBI-Restringida	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Normativo, ◆ Fáctico ◆ Absoluto 	Grupo Reducido de Indicadores de NB	Al menos una NBI	Hogares	Una NBI 2 o más NBI	INDEC PNUD
Generalizada	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Normativo, ◆ Fáctico ◆ Relativo 	Grupo amplio de indicadores de NB	Varias NBI	Hogares y personas	Según número de NBI	Townsend Mack y Lansley
LP-CNA-Pobres	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Normativo-Empírico ◆ Potencial Absoluto 	Ingreso o Consumo = $E_p * CNA$	Ingreso o consumo menor que LP	Hogares	Pobres y pobres extremos	Shari Banco Mundial
LP-CNA-Promedio	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Normativo-Empírico ◆ Potencial Relativo 	Ingreso o Consumo = $E_m * CNA$	Ingreso o consumo menor que LP	Hogares	Pobres y pobres extremos	Orshansky Altimir krongksew
LP-CNA-Estrato de referencia	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Normativo-Empírico ◆ Potencial Relativo 	Ingreso o consumo = $E_e * CNA$	Ingreso o consumo menor que LP	Hogares	Pobres y pobres extremos	Townsend CEPAL-PNUD
LP-CNSE	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Normativo Potencial ◆ Relativo Absoluto 	Ingreso o consumo = $CNSE$	Ingreso o consumo menor que LP	Hogares	Pobres y pobres extremos	Boltvinik Hernández Laos
LP-Ingreso total	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Normativo o Empírico ◆ Potencial Rel.o Abs. 	Ingreso o consumo total	Ingreso o consumo total <LP total	Hogares	No especificado	Grootaert

⁵⁰ FUENTE:Julio Boltvinik, Pobreza y Estratificación social en México, El Colegio de México, Pág.12.

METODOS BÁSICOS	CONCEPTOS DE POBREZA	VARIABLES	CRITERIOS DE POBREZA	UNIDAD DE OBSERVACION	GRUPOS DE POBRES	AUTORES
MMIP Original	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Normativo ◆ Fáctico-Potencial ◆ Relativo-Absoluto 	Ingreso o consumo =Em.*CNA e indicadores de NB	Ingreso o consumo < LP al menos una NBI	Hogares	LP-NBI Sólo LP, sólo NBI	Kaztman Becaria y Minujin PNUD
MMIP Refinado	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Normativo ◆ Fáctico-Potencial ◆ Relativo-Absoluto 	Ingreso o consumo =parte de CNSE e ind. sel. de NB	Ingreso o consumo < LP por hogar o al menos una NBI	Hogares y personas	LP-NBI Sólo LP, sólo NBI	Boltvinik PNUD
MMIP Modificado	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Normativo ◆ Potencial Ampliado ◆ Relativo-Absoluto 	Ingreso o consumo =z*CNSE e indicadores de NB	Indice integrado de intensidad positivo	Hogares y personas	LP-NBI Sólo LP, sólo NBI Umbral de pobreza	Boltvinik
Indice de Progreso Social: Bienestar	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Normativo-Relativo ◆ Fáctico-Potencial 	Consumo=LP Indicadores de NB y R	Bienestar vital Negativo	Hogares y personas	R<1 y los del MIP; sólo los del MIP; sólo R<1	Desai
Mét. de med. Integrada de Calidad y Cantidad de vida(MMICCAV)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Normativo ◆ Fáctico-Potencial ◆ Relativo 	Ingreso o consumo =parte de CNSE, ind. de NB; tasa relativa de sobrevivencia	Indice integrado de Calidad de vida Negativo	Hogares y personas Estratos para cantidad de vida	Los del MMIP	Boltvinik

- la unidad de observación, que puede tratarse de unidades geográficas, viviendas, hogares o personas;
- los grupos de pobres que distingue; y
- los autores cuyos trabajos ejemplifican el procedimiento Los métodos y variantes identificados, y los autores que los ejemplifican son los siguientes:

El Enfoque Sectorial de Necesidades Básicas Insatisfechas (ESNBI).

Es el método tradicional del análisis social. Consiste en definir un mínimo en cada necesidad y calcular la pobreza de cada uno de ellos (por ejemplo, analfabetismo, carencia de agua potable, situación nutricional, etc), y conduce a listas fragmentarias de brechas específicas. Los trabajos de COPLAMAR en México y el cálculo de brechas sectoriales del proyecto de pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el conjunto de América Latina, ejemplifican este enfoque.⁵¹

El mismo, es adecuado para el trabajo sectorial y para ejercicios globales de programación del esfuerzo social. Sin embargo, para fines de la lucha contra la pobreza sólo proporciona poblaciones objetivo fragmentadas en cada rubro. En rigor, el término pobreza no suele utilizarse en estos estudios.

El método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Este método se deriva del anterior, pero al trabajar las dimensiones del bienestar en forma simultánea en los hogares, permite identificar los hogares y personas pobres. Este método se ha aplicado en América Latina desde los años setenta, particularmente para la construcción de mapas de pobreza. En los años

⁵¹ Véase Coplamar, Necesidades Esenciales en México, Situación actual y perspectivas al año 2000; Primera edición; México, siglo XXI, 1982; y Luis Beccaria, Julio Boltvinik, Oscar Fresneda y Amartya Sen, América Latina: el reto de la pobreza, PNUD, Bogotá, 1992.

ochenta, se generalizaron estos trabajos en América Latina.⁵² Es necesario notar que los resultados obtenidos no son comparables con los del resto de la región porque los niveles de los mínimos en cada rubro son más altos. Además el procedimiento aleatorio utilizado para definir el deterioro de la vivienda según la combinación de materiales utilizados sobreestima la pobreza. Este procedimiento, correcto para calcular los niveles de las brechas materiales utilizados, ya no lo es para la identificación de los pobres del país puesto que la aleatoriedad del procedimiento hizo que muchos hogares no pobres resultasen con viviendas deterioradas.⁵³

En la primera variante de esta metodología, las necesidades analizadas se reducen a vivienda, los servicios de ésta y asistencia escolar de los menores, por eso, se puede bautizar esta variante como NBI-restringida.

El método de NBI-Generalizada.

En cambio la variante NBI-Generalizada comprende todas las necesidades básicas. Los trabajos que permiten ejemplificar este procedimiento, ambos de la Gran Bretaña, son el de Peter Townsend (1979) y el de Joana Mack y Steward Lansley (1985). Evidentemente, al aumentar substancialmente los rubros analizados de necesidades básicas, es necesario modificar, como se verá más adelante, el criterio de pobreza.

El método de Línea de Pobreza (LP).

⁵² En México, el método de NBI fue aplicado por Coplamar (véase Necesidades esenciales y estructura productiva en México. Lineamientos de programación para el progreso nacional, Presidencia de la República, 1982). El procedimiento utilizado se denominó análisis simultáneo de la satisfacción de necesidades esenciales.

⁵³ Para el procedimiento de cálculo de las viviendas deterioradas, véase Coplamar, Vivienda, Serie Necesidades Esenciales en México, 1ª. De; Siglo XXI, 1982.

Se descompone en cinco variantes. Las tres primeras son subvariantes de la que Julio Boltvinik ha denominado “Canasta Normativa Alimentaria (CNA), o método de la pobreza alimentaria, que combina un enfoque normativo para la alimentación con un empírico para el resto de las necesidades”. En los tres casos su costo y, dividiéndolo entre el coeficiente de Engel (E: proporción del gasto dedicado a alimentos), transformarlo en la línea de pobreza. En algunos casos el costo de la canasta alimentaria se denomina línea de pobreza extrema o de indigencia y sirve para identificar a los más pobres. La diferencia entre las subvariantes radica en el procedimiento para elegir el coeficiente de Engel. La primera subvariante elige el coeficiente de Engel observado entre los grupos más pobres (Ep); la segunda elige el del promedio de los hogares (Em), y la tercera el de un estrato de referencia que satisfaga los requerimientos nutricionales (Ee). Las otras variantes de LP corresponden a métodos que definen normativamente el conjunto de las necesidades básicas. El de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), que ya han sido definidas como parte de los trabajos de COPLAMAR, ha sido aplicada además por Hernández Laos, Santiago Levy y Nora Lusting.⁵⁴

Por último, la variante del ingreso total o línea de pobreza total, que consiste en transformar en flujos monetarios todas las fuentes de bienestar del hogar (por ejemplo, patrimonio acumulado, acceso a servicios gratuitos, tiempo libre, trabajo doméstico), sumarlas al ingreso monetario, y comparar el total resultante con una línea de pobreza total. Este procedimiento ha sido propuesto por Grootaert (1982), Pero se desconoce si ha sido aplicado en algún lugar.

⁵⁴ Julio Boltvinik, “La satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México”. En Rolando Cordera y Carlos Tello (coords.). La desigualdad en México, México, siglo XXI, 1996.

El Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP)

En el cuadro se incluyen tres variantes de este método. La primera, en su carácter original, se aplica en los trabajos de Beccaria y Minujin, Kaztman, Minujin y Vinocur, Larrea, y del proyecto de pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).⁵⁵ La tercera versión, que en el cuadro se llama modificada, también fue desarrollada por Boltvinik recientemente.⁵⁶

El Índice de Progreso Social: Bienestar y Privación Vitales.

Este método desarrollado por Meghnad Desai (1992), además de los elementos esenciales del MMIP (las dimensiones ingresos y necesidades básicas), cuya cuantificación en términos de logro resulta en la calidad de vida, o bienestar actual, introduce la cantidad de vida, a través de la proporción del potencial vital realizado (R), que se calcula dividiendo la esperanza de vida futura, dada la edad del sujeto, entre el potencial de vida futura o norma de años adicionales que debiera vivir. Al combinar la calidad con la cantidad de vida se obtiene el bienestar vital y, en el caso de los pobres, la privación vital.

El Método de Medición Integrada de la Calidad y la Cantidad de Vida (MMICCAV)

Esta metodología integra calidad y cantidad de la vida, pero lo hace de manera diferente al método anterior. En cada estrato poblacional (definido en base a la versión modificada del MMIP) se calcula la tasa de sobrevivencia de los hijos

⁵⁵ El planeamiento original fue realizado en Julio Boltvinik, "Hacia una estrategia para la superación de la pobreza" en Necesidades Básicas y Desarrollo, Bolivia, 1990. El planteamiento fue recogido en Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Desarrollo sin Pobreza, Bogotá, 1990.

nacidos vivos. Para evitar la distorsión que podría introducir la diferencia estructural de edades de las madres, se estandariza la edad de las madres entre estratos. La tasa de sobrevivencia relativa, haciendo la de la clase alta urbana igual a 1 se multiplica por el índice sintético de logro en la dimensión de la calidad de la vida, obteniendo así en cada estrato el índice de calidad y cantidad de vida.

La lectura del cuadro anterior puede hacerse por renglones o columnas. El primer procedimiento permite conocer todos los aspectos de una variante. El segundo analizar comparativamente un aspecto entre los diferentes métodos. Considerado por renglones, por ejemplo, la variante del método LP que elige un estrato de referencia que satisface sus requerimiento nutricionales, denominada LP-CNA-Estrato de referencia, tiene las siguientes características:

a) Combina un enfoque normativo en materia de alimentación con un empírico en las demás necesidades. Como todas las variantes de LP, adopta un concepto potencial de la pobreza: incapacidad para satisfacer las necesidades básicas. El primer planteamiento que se ha logrado ubicar cercanamente a este procedimiento proviene de Peter Townsend (1979), quien propuso “aislar, de entre aquellos hogares, menores los costos fijos, de acuerdo con el tamaño de los hogares, puede considerarse como la línea de pobreza”.

b) Parte de un concepto relativo de la pobreza, puesto que son las dietas efectivamente observada en el estrato de referencia las que, junto con los requerimientos nutricionales, determinan la canasta alimentaria. Así, las canastas son diferentes entre países, contextos y períodos. Este rasgo lo comparte con la variante LP-CNA-Promedio. En cambio, la LP-CNA-Pobres conlleva una concepción absoluta de la pobreza. En todas las variantes de la LP, el criterio de pobreza es que el hogar tenga un consumo o ingreso corriente menor que la línea de pobreza. Los estudios de Banco Mundial, al igual que los de Desai y Boltvinik,

⁵⁶ Julio Boltvinik, “El método de la medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo. Comercio exterior, volumen 42, México, 1982.

prefieren la variable consumo que la de ingresos, ya que el consumo refleja la capacidad temporal de algunos hogares para endeudarse o desahorrar, o si se prefiere expresar así, aproximación mejor del ingreso permanente. Sin embargo, retomando el ejemplo de Amartya Sen sobre el avaro con altos ingresos, éste sería clasificado como pobre en base a su consumo pero no lo sería si se considera su ingreso. Existen innumerables variaciones también en el manejo de las variables de ingreso y consumo. Como lo muestra Hernández Laos (1992) las estimaciones basadas en una misma línea de pobreza varían substancialmente entre los estudios que ajustan los ingresos captados en las encuestas y los que no lo hacen. Los procedimientos de ajuste a cuentas nacionales están ilustrados en el trabajo de CEPAL-PNUD (1992). Adicionalmente, el concepto de ingreso que se maneje es crucial, una persona que pide dinero en una esquina de la Ciudad de México, sobre todo si padece de alguna forma de invalidez, puede no ser pobre en términos de transferencias que recibe, pero depende de ellas en forma absoluta. Este ejemplo constituye lo que podría llamarse el grupo de los pobres latentes no pobres dependientes.

En general, los estudios de LP distinguen dos grupos de pobres: los extremos o indigentes y los no extremos o moderados. La definición de la línea de la pobreza extrema se basa en un recorte arbitrario, sin mayor fundamento. Para que la definición sea de utilidad a los fines de política, parece deseable distinguir el componente absoluto de la pobreza relativa, lo que permitiría distinguir los hogares que no pueden sobrevivir, en condiciones de dignidad humana, sin ayuda externa (pobres absolutos) de los que tienen carencias, que sin embargo, no ponen en riesgo su sobrevivencia (pobres relativos). La solución no pasa solamente por la definición de satisfactores diferentes en las necesidades no alimentarias entre una y otra línea, sino particularmente en canastas alimentaria distintas. Una solución en los aspectos alimentario podría ser una Canasta Normativa Alimentaria (CNA) con las dietas de los pobres para la línea de pobreza absoluta y una con dietas de no pobres, para la pobreza relativa. La solución de los aspectos relativos de algunas de las otras necesidades es un tema poco

tratado. Una solución a este problema, sin embargo, sólo puede lograrse en el contexto de un método como el MMIP.

Considerado por columnas, por otra parte, tómesese en cuenta, por ejemplo, la de variables de identificación, que son al mismo tiempo las que se utilizan para definir las normas que separan a pobres de no pobres. Los métodos de ESNBI y NBI utilizan indicadores de necesidades básicas (NB).

El método de LP en todas sus variantes utiliza el ingreso o el consumo como única variable definitoria. Sin embargo, hay una amplia variabilidad en el manejo del concepto de ingresos o de consumo pertinente, así como diferentes interpretaciones de la información de las encuestas. Por otra parte, las variantes de Canasta Normativa Alimentaria (CNA) utilizan como línea de pobreza un múltiplo de su costo, mientras que la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) utiliza el costo completo de la canasta para todas las necesidades.

El método del ingreso total, si se manejara normativamente, calcularía una canasta con rubros adicionales a los de la CNSE. El MMIP, en sus variantes original y refinada, parte de las variables de NB y de ingreso o consumo que se manejan en los métodos anteriores, pero mientras la variante original utiliza algunas de las versiones de CNA para definir el ingreso mínimo, el refinado acude al procedimiento normativo para todas las necesidades (CNSE) que habrán de cotejarse por la vía de LP. Además, propone algunos añadidos a las variables de NB. Al utilizar las variables de ambos métodos, estas variantes de MMIP, combinan una concepción potencial con una fáctica de la pobreza.

El procedimiento del MMIP modificado añade a lo anterior la construcción de un índice integrado de intensidad de la pobreza por hogar e individuos que, además de abrir la posibilidad de que hogares con carencias de NB o por debajo de la línea de pobreza resulten no pobres, resuelve la ambigüedad conceptual del

MMIP que radica en su mixtura fáctico.potencial, arribando a una postura potencial. Por último, procura integrar dimensiones usualmente no analizadas tales como el tiempo disponible para educación y recreación.

El método de Cantidad y Calidad de Vida, además de compartir el punto de vista del procedimiento del ingreso total en cuanto a la conveniencia de imputar valores monetarios a las actividades domésticas para calcular el consumo total del hogar, añade la dimensión crucial de la duración de la vida. En el mejor de los casos, la esperanza de vida o la mortalidad se han usado como variables de caracterización de los pobres. Persisten, sin embargo, dificultades empíricas derivadas de la naturaleza grupal de las variables mencionadas que no pueden definirse por un individuo o un hogar, sino sólo para grupos poblacionales amplios. Es decir, para poder calcular estos parámetros se requiere haber identificado previamente a los grupos de pobres, por lo cual sería necesario un procedimiento de identificación en dos etapas. Las ventajas que los procedimientos del MMIP, del bienestar vital y el de cantidad y calidad de vida ofrecen para fines de definición de políticas, pueden resumirse en los siguientes términos: a) en primer lugar, eliminan la escisión múltiple que ha dominado el campo de las políticas públicas orientadas al bienestar entre la política económica y la social; entre las políticas sociales y la lucha contra la pobreza; b) los diversos grupos de pobres que en ambos métodos se identifican, homogéneos en cuanto a la naturaleza de sus carencias, permiten definir adecuadamente las políticas requeridas para cada uno; y c) permiten una visión totalizadora y dinámica de la pobreza.

Cada método determina grupos de pobreza diferentes. Si a éstos se aplica los índices sintéticos de pobreza disponibles, y cada uno se caracteriza en términos sociodemográficos, tenemos un punto de partida excelente para la definición de políticas y políticas para el análisis de experiencias de lucha contra la pobreza.

Ahora se hará una crítica de los métodos de la Línea de Pobreza (LP) y de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

El concepto de pobreza implícito en el método de NBI es un concepto absoluto de la pobreza definido en el espacio de características (tipo de dotación de agua potable, materiales de la vivienda, etc.). Este concepto absoluto se basa, en algún nivel mínimo de satisfacción de las necesidades básicas. Es importante aclarar que el concepto absoluto de pobreza no excluye su carácter dinámico e histórico. Como señala Amartya Sen, “el carácter absoluto de las necesidades no es la misma cosa que su carácter fijo a través del tiempo”. En cambio, el método de Línea de Pobreza en su variante CNA, supone un concepto absoluto de la pobreza en el espacio de características de los alimentos (calorías y proteínas) y un concepto relativo en el espacio de bienes (alimentos), ya que la CNA se construye a partir de dietas observadas en un estrato de referencia. Sin embargo, con mucha frecuencia en los ejercicios de medición de la pobreza se introduce lo que Sen llama la “definición política de la pobreza que tiende a reflejar el nivel de ingresos o de satisfacción de las necesidades esenciales que la sociedad siente alguna responsabilidad de proveer a todas las personas”. Esta definición política de la pobreza se manifiesta en la práctica de muchos investigadores que van ajustando, las normas de NBI hasta que obtienen una incidencia de la pobreza que les parece razonable y aceptable políticamente.

Diferencias entre estos dos métodos.

Mientras el método de NBI se refiere a la satisfacción fáctica de las necesidades básicas, el método de LP no toma en cuenta la situación específica de satisfacción-insatisfacción sino que, a través de un ingreso (o consumo) mínimo apunta a la situación de satisfacción potencial de las necesidades básicas. Aunque para arribar a la línea de pobreza se debería requerir una definición normativa de cada necesidad básica, una vez definida la línea se deja al hogar en libertad absoluta para signar su ingreso. Todas las necesidades básicas podrían

quedar insatisfechas y el hogar seguiría siendo no pobre, tanto su ingreso o consumo sea igual o mayor a la línea de pobreza. Por otra parte, el método de NBI, sobre todo si es llevado a sus últimas consecuencias, y verifica la satisfacción-insatisfacción de cada una de las necesidades básicas, le deja al hogar muy poca libertad para la asignación de sus recursos. Por ejemplo, un hogar muy rico (en términos de ingresos) sería considerado pobre por el método de NBI si decide retirar a su hijo de la escuela antes de terminar la primaria para que colabore en el negocio familiar. El antagonismo implícito en estos extremos es la escala de preferencias del jefe del hogar (o de quien decide cómo se gastan los recursos) versus la escala social de preferencias. Dicho de otra manera, el asunto remite al carácter individual o social de las necesidades.

Otra diferencia estriba en que el método de LP, en la medida en que pone énfasis en el ingreso (o consumo) corriente, no toma en cuenta, en la práctica, a los servicios provistos gratuitamente por el Estado ni la inversión privada requerida para satisfacer ciertas necesidades (sobre todo la vivienda y la educación). En cambio, el método de NBI tal como se suele aplicar a partir de los censos de población, pone énfasis en las necesidades asociadas con servicios del Estado (educación, agua, sistemas de eliminación de excretas) o con necesidades asociadas con inversión privada (vivienda, educación). En síntesis, mientras el método de LP se centra en los requerimientos de consumo privado corriente, el de NBI lo hace en los requerimientos de consumo público (en el sentido de cuentas nacionales) y de inversión pública y privada. En términos de sus implicaciones de política, las mediciones de LP definen poblaciones-objetivo con ingresos insuficientes y que, por tanto, requieren atenderse a través de políticas salariales, de empleo y de generación de ingresos. En cambio, las poblaciones-objetivo identificadas por el método de NBI requieren créditos para vivienda, servicios de agua y de eliminación de excretas, educación y otras políticas similares. Mientras el primer enfoque lleva a la definición de lo que suele llamarse políticas económicas, el segundo lleva a la definición de políticas sociales.

De lo anterior, se deriva la conclusión de que ambas mediciones son, en la práctica, complementarias. Debe advertirse, que esta complementariedad es un resultado no buscado y que está sujeta a diversos problemas. Como resultado de una coincidencia, no buscada conscientemente, entre las variables disponibles en los censos de población y vivienda (que reflejan la situación de necesidades básicas que dependen de la inversión pública y privada y del consumo público) y el ingreso corriente (que refleja la situación de las necesidades básicas que dependen de éste) se habrá logrado una complementariedad relativamente buena entre ambos procedimientos.

CAPÍTULO 3 .

¿CÓMO SE MIDE LA POBREZA ACTUALMENTE?

Como ya se ha mencionado, para medir la pobreza hay un escaso consenso, no sólo con respecto al método a utilizar, sino también en relación a las diferentes opciones metodológicas y operativas que den resultados aceptados por todos, es decir, por el gobierno, por los organismos internacionales o por los investigadores sociales.

Por lo que en este capítulo nos limitaremos a estudiar el método utilizado, por el actual gobierno, para la medición de la pobreza.

3.1 Líneas de Pobreza.

“La medición de la pobreza es una herramienta fundamental para el diseño y seguimiento de las políticas de desarrollo humano y social que permite: ”

- Evaluar el desarrollo del país en términos del mejoramiento de las condiciones de vida de la población con mayores carencias o menos privilegiadas.
- Conocer la magnitud del problema de la pobreza.
- Diseñar políticas públicas, basadas en las características de los grupos sociales en pobreza.
- Evaluar los programas de desarrollo social, en términos de su incidencia.

“Por ello, el Gobierno Federal se planteó el propósito de generar mediciones de pobreza que sirvan como punto de referencia para la definición de políticas, por lo cual, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) convocó la creación de un Comité técnico para la Medición de la Pobreza en

México, integrado por un grupo de expertos nacionales en el tema, para diseñar una metodología que permita la medición oficial de la pobreza en el país”⁵⁶

La SEDESOL adoptó como eficientes los resultados de esta propuesta, aunque reconoce que existen múltiples formas de medir el fenómeno. El método utilizado, por este Comité es de carácter monetario, es decir, utiliza las líneas de pobreza (LP). Las medidas monetarias de pobreza se basan en el ingreso o el gasto de los hogares y/o personas y difieren de las medidas no monetarias en que en éstas la pobreza se cuantifica del rezago de los individuos/hogares en indicadores de bienestar que se definen en espacios unidimensionales o multidimensionales no monetarios como el acceso al agua potable, electricidad o el drenaje, entre otros indicadores.

En la práctica, la aplicación de este método implica diferentes opciones operativas que pueden afectar los resultados de la medición de la pobreza. (Esto se mencionó con más detalle en el Capítulo 2, apartado 2.4)

Con respeto a la descripción de las líneas de pobreza, el Comité presenta tres umbrales de referencia:

- 1) Donde se considera como población en Estado de **pobreza alimentaria** a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, equivalentes a 15.4 y 20.9 pesos diarios del año 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. Un hogar que dedique 40% de su ingreso a alimentos necesitará tener un ingreso de \$52.17 para gastar en alimentos los \$20.9 que cuesta la canasta. Este es el procedimiento que usa la CEPAL para definir la línea de pobreza, sólo que la CEPAL usa un coeficiente de Engel ⁵⁷ de 0.5 (un recíproco de 2). En el año

⁵⁶ La Jornada, viernes 13 de septiembre de 2002, pag.13

⁵⁷ El coeficiente de Engel, es la proporción del gasto total que se destina a alimentos. Esto es: \$52.17 por persona al día en las localidades urbanas, es el resultado de dividir el costo de la canasta de alimentos

2000 18.6% de los hogares del país contaba con un ingreso inferior a este punto de referencia⁵⁸

- 2) Donde se considera como población en Estado de **pobreza de capacidades** a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, educación y salud, equivalente a 18.9 y 24.7 pesos diarios del año 2000 por persona en áreas rurales y urbanas. Aquí se dividió el gasto en alimentación entre la suma de los gastos en alimentación, educación y salud, para poner un coeficiente de Engel súper acotado. Dividiendo el costo de la canasta alimentaria (\$20.90) entre este coeficiente (0.85 en el medio urbano, equivalente a multiplicar por 1.18) se obtiene esta línea de pobreza (\$24.7) en el año 2000 25.3% de los hogares a nivel nacional se encontraba en esta situación.

- 3) Donde se considera como población en Estado de **pobreza de patrimonio** a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado y transporte público, equivalentes a 28.1 y 41.8 pesos diarios del año 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. Aquí se definió un coeficiente de Engel acotado, calculando la proporción gastada en alimentos, no respecto al gasto total, sino a una parte de éste ó la suma de los gastos en alimentación, educación, salud, vivienda, transporte, vivienda y vestido. Al reducirse el denominador, el valor del coeficiente de Engel baja el de su recíproco y, por tanto, la línea de pobreza es, más baja. En el año 2000, 45.9% de los hogares del país pertenecía a este grupo.

(\$20.90) entre el coeficiente de Engel del medio urbano, igual a 0.4 (lo que equivale a multiplicar el costo por 2.5).

⁵⁸ Segundo Informe de Gobierno del Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, 1 de septiembre de 2002.

3.2 ¿Cómo ha evolucionado la pobreza?

Durante los años noventa la población nacional pasó de 83.8 millones de habitantes en 1990 a 101 millones en el año 2000, es decir, registró un crecimiento medio anual intercensal de 1.8%.

Desde la óptica económica, el decenio puede caracterizarse por tres subperíodos muy claramente definidos: el que va de 1991 a 1994, de lento crecimiento económico; la profunda crisis que se manifestó a lo largo de 1995 y parte de 1996, y en el período comprendido por los últimos años, caracterizado por un mayor dinamismo en el crecimiento de la economía mexicana. A lo largo de la década se observa el dinamismo del sector externo, que se convirtió en uno de los motores del crecimiento de la economía mexicana.

El comportamiento coyuntural de la actividad económica se reflejó en el empleo y en los determinantes de las remuneraciones. A escala nacional, como producto de las elevadas tasas de participación –especialmente las femeninas– la Población Económicamente Activa pasó de 31.2 millones de personas en 1991 a 36.6 millones en 1996 y a 39.6 millones en el 2000. Sin embargo, el comportamiento del ciclo afectó de manera clara la evolución del desempleo abierto y de la calidad del empleo. La tasas de desempleo abierto (TDA) siguió con precisión las tendencias del ciclo de la economía, al pasar de 2.8 % en 1992, a 3.7% en 1994 y a 5.5% en 1996, y tender a su disminución en los siguientes años: 3.2% en 1998 y sólo 2.2% en el 2000.

Por otra parte, las tendencias en las remuneraciones reales se vieron notoriamente afectadas a lo largo del decenio, especialmente por el comportamiento registrado en las tasas de inflación, que de ser del 8.4% anual entre 1992 y 1994, se elevaron a cerca de 35% anual entre 1996 y el 2000. Como consecuencia de la evolución del desempleo como de las remuneraciones reales, el ingreso monetario per cápita de los mexicanos se comportó de manera paralela

al ciclo económico, sin recuperar en el 2000 los niveles que se habían alcanzado en 1992, en tanto que el coeficiente de Gini del ingreso monetario de los hogares no registró cambios de significación a lo largo de la década.

Se registraron tendencias diferenciales en los ingresos rurales y urbanos, en lo que la pérdida de poder adquisitivo, aunque fue generalizada a lo largo de la década, en balance fue de mayor proporción en los sectores primarios que en el resto de la economía, como lo pone de manifiesto el hecho de que los términos de intercambio entre el sector agrícola con el resto de la economía perdieron 27% a lo largo de la década.

Todas las tendencias afectan a la pobreza, así como a sus diferencias rurales y urbanas. INDICADORES SELECCIONADOS DE LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA ⁵⁷			
Concepto	1991-1994	1994-1996	1996-2000
Producto Interno Bruto	3.3	-0.7	5.6
PIB per cápita	1.4	-2.4	3.2
(Exportación +importación)/PIB	26.5	40.8	52.6
Tasa de desempleo abierto	3.2	5.9	2.9
Tasa de condiciones críticas de ocupación	13.7	16.9	11.0
Sector informal urbano	36.0	8.0	40.7
Ingreso monetario per cápita de los hogares	2.5	-14.1	5.6
Salarios reales			
Mínimo	-2.6	-10.0	-3.5
Contractual	-1.5	-11.7	0.8
Manufactureros	4.1	-6.7	2.3
Coefficientes de GINI del ingreso monetario de los hogares	0.532	0.521	0.523
PIB agropecuario	1.6	2.8	1.8
(PIB agropecuario/PIB nacional)	7.8	6.1	4.4
Precios relativos sector agropecuario	-6.9	-5.5	-17.0

⁵⁷ FUENTE. Datos del PIB y desempleo abierto, INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales y Encuesta Nacional de Empleo Urbano. Sector informal: Cálculos de OIT y de Fernando Cortés; precios relativos: Banxico, Ingreso monetario de hogares y coeficiente de GINI: Cortés, F. (2002).

3.3 Incidencia de la pobreza.

Utilizando la información de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares, en 1992, el primer año de la década 22.5% de la población (que habita 17.4% de los hogares) tenía un ingreso insuficiente como para acceder a los requerimientos nutricionales mínimos establecidos en la primera línea de la pobreza; 28% de la población (equivalente a 21.8% de hogares) tenía un ingreso insuficiente como para adquirir la segunda línea de pobreza, mientras que 52.6% de los individuos (equivalentes a 44.1% de los hogares) tenía un ingreso inferior al valor de la tercera línea de pobreza.

La evolución de la pobreza ha seguido el ciclo económico, independientemente del criterio utilizado para definir a la población como pobre. Por ejemplo, si se toma la primera línea de pobreza, que incluye solamente los satisfactores alimentarios se obtiene que la pobreza se reduce ligeramente de 22.5% de la población (17.4% de hogares) a 21.1% (16.1% de hogares) entre 1992 y 1994. La pobreza se incrementó marcadamente entre 1994 y 1996 ya que, durante estos dos años, la proporción de población por debajo de esta línea de pobreza aumentó de 21.1 a 37.1%, equivalente a un aumento de 16.1 a 28.8% de hogares.

Entre 1996 y 1998 se redujo la pobreza nuevamente (de 37.1 a 33.9% equivalente a un aumento de 16.1 a 28.8% de los hogares), y fue hasta los años 1998-2000 cuando se registró una caída sustancial nuevamente, que casi compensó el aumento registrado durante los años intermedios de la década. Durante los dos últimos dos años, la proporción de hogares disminuyó de 26.8 a 18.6% mientras que la proporción de personas en condición de pobreza se redujo de 33.9% a 24.2%.

La evolución utilizando la línea de pobreza intermedia es prácticamente igual a la que obtenemos con la línea que incluye satisfactores alimentarios únicamente. Obtenemos la misma tendencia cuando utilizamos la tercera línea de pobreza. La proporción de individuos y hogares pobres aumentó en más de 15 puntos entre 1992 y 1996 y disminuyó en más de 10 puntos entre 1996 y el 2000.

Se registraron diferencias sustanciales en términos de reducciones de la pobreza entre los períodos 1996-1998 y 1998-2000. La mayor parte de la reducción se observó entre 1998 y el año 2000

3.4 ¿Qué tan pobres son los pobres?

Hasta aquí se han presentado estimaciones sobre la incidencia de la pobreza. Sin embargo, esta medida sólo nos permite conocer la proporción de los hogares (o de la población) que se encuentra en dicha situación, sin aportar información adicional. Por lo que ahora se necesita saber qué tan pobres son los hogares clasificados por debajo de las líneas de pobreza presentadas. Claro está que se considerará más severa la condición de pobreza de un hogar cuyo ingreso está 100 pesos por debajo de la línea de pobreza que la de un hogar cuyo ingreso es de un peso menor de esa línea.

Puede suceder que la situación de una familia cuyos ingresos están muy por debajo de la línea de pobreza mejora en un período determinado, pero no lo suficiente para dejar de ser pobre.

Para responder a esta pregunta, se pueden introducir los índices FGT (por sus creadores Foster, Greer y Thorbecke), que ofrecen mayor información para analizar la situación de los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

Estos índices comprenden tres medidas sintéticas de pobreza: la incidencia, que corresponde a la proporción de hogares pobres en la población; la profundidad o intensidad, que señala la brecha promedio que existe entre los ingresos de los hogares en condición de pobreza y la línea de pobreza; y la severidad de la pobreza, que representa la brecha de pobreza proporcional entre los pobres.

Cada uno de los componentes de este índice responde a las siguientes preguntas: ¿Cuántos pobres hay?, y ¿Qué tan pobres son los pobres?.

El siguiente cuadro presenta los resultados para la estimación de la brecha de pobreza y para el índice de pobreza FGT(2). Los resultados indican que la crisis de 1996 tuvo un mayor efecto negativo entre la población con mayor grado de pobreza. Esto se observa al comparar el aumento porcentual en el índice FGT(2) de alrededor de 90%, el obtenido para la brecha de pobreza - alrededor de 80 por ciento- y el observado en términos de la población pobre.

Para el periodo 1996-2000 se observa la situación contraria: la reducción en la pobreza es mayor en términos porcentuales a menor ingreso. Sin embargo, para la década como un todo, la brecha de pobreza y el índice FGT(2) aumentan, y lo hacen de mayor manera que la proporción de pobres. Esto significa que además de que en el transcurso de la década pasada se incrementó el número de personas pobres, en promedio, estos eran más pobres que al inicio de la década.

MÉXICO. INTENSIDAD Y DESIGUALDAD DE LOS HOGARES SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA⁵⁸
(alimentaria, con necesidades básicas, con necesidades esenciales)

CONCEPTO	1992			1994			1996			1998			2000		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Pobreza $\alpha=1$	2.79	10.39	5.65	1.94	10.49	5.28	6.14	16.92	10.17	4.85	18.84	10.18	2.6	12.51	6.2
Alimentaria $\alpha=2$	1.2	5.01	2.63	0.79	5.05	2.45	2.7	8.92	5.02	2.19	10.44	5.33	1.14	6.32	3.02
Pobreza con $\alpha=1$	4.21	12.85	7.45	3.42	13.62	7.4	9.17	21.09	13.63	7.15	22.38	12.94	4.5	16.46	8.84
Necesidades básicas $\alpha=2$	1.85	6.42	3.56	1.4	6.8	3.51	4.25	11.48	6.95	3.29	12.87	6.94	1.94	8.68	4.39
Pobreza con $\alpha=1$	12.94	24.8	17.4	12.31	29.48	19	22.55	36.44	27.74	18.9	35.9	25.37	13.26	28.8	18.91
Necesidades esenciales $\alpha=2$	6.31	14.04	9.21	5.89	16.92	10.19	12.33	22.3	16.05	9.93	22.86	14.85	6.41	17.07	10.28

⁵⁸ FUENTE: El financiero, 9 de Septiembre de 2002, Pág. 68.

3.5 . Características de los hogares en condiciones de pobreza.

Generalmente los pobres tienen las siguientes características.

- Los extremadamente pobres se localizan en su mayoría en las áreas rurales;
- Los extremadamente pobres tienen familias numerosas, mayor proporción de hijos, mayor relación de dependencia y niveles de educación más bajos;
- Ni siquiera los extremadamente pobres destinan más del 60% del gasto monetario total a la alimentación;
- La mayoría de la población extremadamente pobre desempeña actividades agrícolas;
- La población urbana extremadamente pobre está en mejores condiciones que las áreas rurales, aunque sus características de gastos y niveles educativos son similares;
- La población extremadamente pobre tiene niveles de fecundidad más altos y un mayor número de hijos por hogar. En estos hogares los hijos desempeñan el papel de pólizas de seguro para el futuro y después de los 6 años se convierten en fuerza de trabajo adicional. La alta fecundidad es el resultado de características relacionadas con la pobreza, en particular las tasas elevadas de mortalidad infantil. La alta fecundidad puede deberse tanto a la falta de educación a acceso a los métodos de control de la natalidad.
- La población extremadamente pobre puede no estar capacitada para reaccionar ante las bajas transitorias en el salario real trabajando un mayor número de horas. Las bajas no pueden compensarse trabajando más si los hogares ya están trabajando a toda su capacidad.
- Los extremadamente pobres parecen tener mayores tasas de participación por edad lo cual afecta su demanda de educación. Los

niños extremadamente pobres pueden participar desde muy pequeños en las actividades económicas.

- Por vivir en estrecho contacto con los riesgos de nutrición producto de su bajo nivel de ingreso, los extremadamente pobres tienen muy poca capacidad para soportar el riesgo. Si tienen poco acceso al crédito y pocos activos físicos, las disminuciones en el ingreso se traducen inmediatamente en un menor consumo. Esto puede afectar su capacidad para participar de lleno en el mercado de trabajo.
- La composición de la dieta de los extremadamente pobres es diferente, así como las elasticidades del dinero y de ingreso en cuanto a la demanda de alimentos.
- En los hogares extremadamente pobres del estado de nutrición parecen ejercer un efecto directo en la productividad de niños y adultos. Parece ser que el desempeño escolar también mejora con la nutrición.
- La importancia de la desigualdad dentro de los hogares es mayor. Aunque esta desigualdad probablemente no sea exclusiva de los extremadamente pobres resulta operativamente más importante, ya que determina la manera en que los ingresos adicionales se traducen en recursos para el miembro del hogar.

A continuación se presenta el perfil de los pobres, tomando en cuenta el conjunto de variables que se emplean, actualmente, para caracterizar los hogares, para ello se dividen en los siguientes grupos.

En el primero se agrupan los indicadores que permiten describir a los hogares, sus miembros y en especial al jefe del hogar. Se presenta evidencia sobre el problema que enfrentan los miembros de los hogares para generar los recursos necesarios para la vida cotidiana (índices de dependencia económica, y demográfica), así como el tamaño y la relación entre éste y la disponibilidad de espacio en la vivienda para dormir (índice de hacinamiento). Otro conjunto de variables, dentro de este mismo grupo, describe la situación en que se encuentran

diferentes miembros del hogar: el número de niños menores de 12 años, la proporción de miembros entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela, proporción entre 13 y 15 años que trabaja y proporción de personas de 15 años o más con primaria incompleta, así como el porcentaje de analfabeta. También se incluyó una serie de variables que nos dicen las características de los jefes de hogar, como el: sexo, escolaridad y edad.

En el segundo grupo se incluyen las variables que ayudan a identificar los rasgos de las viviendas y su equipamiento. Para trazar una imagen de las viviendas se emplean cuatro variables básicas: porcentaje de viviendas con piso de tierra, sin energía eléctrica, sin agua entubada y sin baño. El equipamiento de la vivienda se registra a través de algunos activos como: estufa, refrigerador, licuadora, lavadora, radio, televisor, videocasetera, vehículo y teléfono.

Las variables que caracterizan a los hogares pobres asumen valores distintos según cuál de los tres conceptos de pobreza se emplee y también hay diferencia a lo largo del tiempo; dada una definición de pobreza, es posible identificar algunas tendencias generales. Sin importar con cuál de los tres conceptos se mida la pobreza, las cifras promedio muestran que los tamaños de los hogares pobres, el número de personas por preceptos de ingresos o el número de miembros inactivos que depende de un activo, así como el número de personas por cuarto para dormir, son sustancialmente mayores que en los hogares no pobres.

CONCLUSIONES

Una vez concluido el análisis de estos programas, se puede decir que hay una notable mejoría en cuanto a su diseño. El gobierno federal se ha dado cuenta que este es un grave problema que afecta a una buena parte de la población, por lo tanto, es necesario atacar sus causas, aunque esto no significa su erradicación total. Otro punto que ha mejorado es la evaluación, tanto interna como externa, que se le ha hecho al programa vigente y a su antecesor. Estas evaluaciones permiten tener una visión más clara acerca de las dimensiones del problema, pero también han permitido ver los alcances o limitaciones del programa.

Sin embargo, al analizar la aplicación de los programas tenemos que no se han obtenido los resultados esperados, pese a que el objetivo ha sido el mismo. Conforme han pasado los años los pobres han aumentado; sus niveles de educación, salud y vivienda no han mejorado o peor aún, siguen sin tener acceso a ellos. Los beneficios brindados por éstos programas no han llegado a los más pobres, a los más necesitados, sino a los pobres moderados.

La implementación de los programas sociales no deben ser la única estrategia para combatir la pobreza, aunque se trate de cumplir al pie de la letra con sus objetivos planteados, siguen existiendo errores. Como se ha explicado, el gobierno federal ha utilizado con fines electorales, los apoyos brindados por los programas, sin que lo haya expresado abiertamente. El problema radica, no sólo en quienes hacen mal uso de los programas, sino también de quienes se dejan engañar y manipular; desafortunadamente estas personas no tienen conocimiento sobre sus "derechos y libertades" de elegir y votar por el candidato o partido que sea, y no por el candidato del partido que se encuentra gobernando. Las personas que viven en condiciones de pobreza tienden a ser manipuladas con mayor facilidad debido a su carencia de educación, organización, movilización y falta de capacidades para poder ejercer presión.

Dadas las presiones de las desigualdades históricas en el acceso a beneficios sociales, el impacto del crecimiento de la población, y los efectos sociales y económicos, se ve una clara necesidad de aumentar la eficiencia de los recursos destinados a los programas de combate a la pobreza como de mejorar la efectividad en el suministro de los servicios particularmente a los sectores más pobres.

Con frecuencia las metas de tales proyectos no logran concretarse, a pesar de “las mejores intenciones” y del compromiso más elocuente en el sentido de hacer accesibles los servicios sociales de modo amplio y equitativo.

El resultado es uno de los problemas más frecuentes en las políticas oficiales, el desvío entre lo que se anuncia como política y lo que realmente se ofrece como servicios a la población. Es casi natural que el uso de recursos públicos durante la implantación de programas sociales sea considerado por los líderes políticos sagaces como un medio importante para consolidar apoyos políticos y conciliar intereses divergentes, con el fin de mantener la estabilidad política y social.

Para poder acabar con la pobreza no solo es necesario conocer el problema, el gobierno debe darse a la tarea de romper con este círculo vicioso; ante un problema tan complejo es necesario trabajar de manera conjunta, es decir, gobierno federal, estatal, municipal pero sobre todo se necesita la participación de la sociedad. Un programa solamente, por muy bien diseñado que se encuentre, no será suficiente para acabar, ni para disminuir la pobreza, como ya vimos los apoyos no van íntegros a la población objetivo.

ÍNDICE DE SIGLAS

CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CNA	Canasta Normativa Alimentaria
CNSE	Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONASUPO	Comisión Nacional de Subsistencias Populares
COPLAMAR	Coordinación General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
DIF	Desarrollo Integral Familiar
ENCASEH	Encuesta Socioeconómica de los Hogares
ENIGH	Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares
ESNBI	Enfoque Sectorial de las Necesidades Básicas Insatisfechas
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INI	Instituto Nacional Indigenista
INN	Instituto Nacional de Nutrición
LP	Línea de Pobreza
MIP	Método de Medición Integrada
MMICCAV	Método de Medición Integrada de Cantidad y Calidad de Vida
MMIP	Método de Medición de la Pobreza
NB	Necesidades Básicas
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OPORTUNIDADES	Programa de Desarrollo Humano
PASSPA	Programa de Atención de Servicios de Salud para la Población Abierta
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROGRESA	Programa de Educación Salud y Alimentación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SARH	Secretaría de Asentamientos y Recursos Hidráulicos
SECODAM	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social

SEP Secretaría de Educación Pública

SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SSA Secretaría de Salud

STPS Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

BIBLIOGRAFÍA

- BOLTVINIK, JULIO.
- Pobreza y Necesidades Básicas, conceptos y métodos de medición. Caracas PNUD, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.
- Pobreza y Distribución del Ingreso en México. D.F., S.XXI, 1999.
- La Desigualdad en México, México, S. XX, 1984.
- CAMPOS, JULIETA. Qué hacemos con los pobres. México, 1995, Siglo XXI.
- COPLAMAR. Mínimos de bienestar. No.1,2,3,4,y 5 , Presidencia de la República; México, 1979.
- COPLAMAR. Presidencia de la República. Bases para la acción 1977-1982.
- CORTES CACERES, FERNANDO. Técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social. México. COLMEX. 1982.
- GONZALEZ NAVARRO, MOISES. La pobreza en México. COLMEX. 1985.
- HERNANDEZ LAOS, ENRIQUE. Crecimiento económico y pobreza en México.S.XXI.1992.
- INEGI. Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1982.México.
- LEVY, SANTIAGO. La pobreza extrema en México una propuesta de política.
- PAZ GARCIA, CARLOS EUGENIO. El desafío de la elevación de los niveles de bienestar en México. México. COLMEX. 1997.
- SCHTEINGART, MARTHA. Política sociales para los pobres en América Latina. GURI, México.1999.
- VELEZ, FELIX (Compilador). La pobreza en México, causas y políticas para combatirla. ITAM, 1994.

DOCUMENTOS OFICIALES

- Diario Oficial de la Federación, 18 de febrero de 2002, 15 de marzo del mismo año.
- Segundo Informe de Gobierno del Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, 1° de Septiembre de 2002.

HEMEROGRAFICOS

- La Jornada, viernes 13 de 2002, pág.13.
- La Jornada, viernes 22 de noviembre de 2002.