

UACM
Universidad Autónoma de la Ciudad de
México

Nada humano me es ajeno

PRESENTACIÓN DEL TRABAJO RECEPTIVAL PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE LA
LICENCIATURA DE
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:
MINERVA DEL CARMEN CARDENAS NERI

DIRECTOR:
FRANCISCO J. MANCHA GARCÍA

**EVALUACIÓN AL PROGRAMA SOCIAL OPORTUNIDADES Y
REVISIÓN DE LA FÓRMULA DE LA POBREZA EN TRES
MUNICIPIOS MARGINADOS DE MÉXICO.**

OCTUBRE 2008

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

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

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

Índice

INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO 1	10
MARCO TEÓRICO.....	10
1.1 PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO.....	10
1.2 ANTECEDENTES DE OPORTUNIDADES.....	13
1.2.1 SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO.....	14
1.2.2 COORDINACIÓN GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS	15
1.2.3 COMITES DE PLANEACIÓN DE DESARROLLO ESTATAL.....	16
1.2.4 SOLIDARIDAD.....	16
1.2.5 PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN, SALUD Y EDUCACIÓN.....	19
1.2.6 PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN.....	20
1.2.7 ANTECEDENTES DE LA FÓRMULA DE LA POBREZA.....	22
1.3 COMPONENTES Y ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES.....	23
CAPÍTULO 2 ANÁLISIS DE LA FÓRMULA FEDERAL PARA EL COMBATE DE LA POBREZA	29
2.1 RESULTADOS QUE EMITE EL GOBIERNO FEDERAL DE LA FÓRMULA DE LA POBREZA Y DE OPORTUNIDADES	42
2.2 ANALISIS DE OPORTUNIDADES.....	44
CAPÍTULO 3 COMPLEMENTOS METODOLÓGICOS DE LA FORMULA DE LA POBREZA.....	52
3.1 ENCUESTA NACIONAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS HOGARES (ENIGH).....	52
3.2 MEDIDA DE DESIGUALDAD	58
3.3 ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO.....	61
3.4 ÍNDICE DE MARGINACIÓN.....	65
3.5 METODOLOGÍAS DE LA POBREZA.....	71
3.5.1 MÉTODO DIRECTO.....	73
3.5.2 MÉTODO INDIRECTO.....	74
3.5.3 MÉTODO INTEGRADO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA	76
3.6 COMPARACIONES.....	78
CAPÍTULO 4 ESTUDIO DE APLICACIÓN DE OPORTUNIDADES EN COHOAPA	

<i>EL GRANDE, GUERRERO; SITALÁ, CHIAPASY EL NAYAR, NAYARIT</i>	83
<i>4.1 COCHOAPA EL GRANDE</i>	84
<i>4.1.1 LOCALIZACIÓN</i>	84
<i>4.1.2 POBLACIÓN</i>	84
<i>4.1.3 INFRAESTRUCTURA</i>	85
<i>4.1.4 PRODUCCIÓN</i>	85
<i>4.1.5 COMUNIDADES INDÍGENAS</i>	86
<i>4.1.6 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN</i>	88
<i>4.1.7 BALANCES CON OTRAS PROPUESTAS METODOLÓGICAS</i>	89
<i>4.2 SITALÁ</i>	91
<i>4.2.1 LOCALIZACIÓN Y GEOGRAFÍA</i>	92
<i>4.2.2 POBLACIÓN</i>	92
<i>4.2.3 INFRAESTRUCTURA</i>	93
<i>4.2.4 PRODUCCIÓN</i>	94
<i>4.2.5 COMUNIDADES INDÍGENAS</i>	94
<i>4.2.6 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN</i>	95
<i>4.2.7 DIFERENCIAS CON LAS OTRAS PROPUESTAS METODOLÓGICAS</i>	97
<i>4.3 EL NAYAR</i>	99
<i>4.3.1 LOCALIZACIÓN Y GEOGRAFÍA</i>	100
<i>4.3.2 POBLACION</i>	101
<i>4.3.3 INFRAESTRUCTURA</i>	101
<i>4.3.4 PRODUCCIÓN</i>	102
<i>4.3.5 COMUNIDADES INDÍGENAS</i>	102
<i>4.3.6 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN</i>	104
<i>4.3.7 CONTRASTES CON OTRAS PROPUESTAS METODOLÓGICAS</i>	105
<i>CONCLUSIONES</i>	110
<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	118
<i>ANEXO</i>	122

Introducción

El problema de la pobreza en México se refleja con el aumento del comercio informal, la inseguridad, y sobre todo el incremento de los índices de pobreza, ya que las últimas estadísticas publicadas que comprende a la pobreza alimentaria, educativa y de salud por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) explica que la pobreza del país afecta a casi 49 millones de mexicanos, en otras palabras, la mitad de la población vive en pobreza extrema. Estas personas coinciden al habitar en cinco millones de hogares en toda la República y concuerdan al tener un menor grado de desarrollo económico en las zonas rurales que por lo regular es 3.5 veces mayor al de un hogar urbano.

De tal forma, el presente trabajo es una propuesta que describe y evalúa la aplicación del programa social Oportunidades para combatir la pobreza en México, puesto que es uno de los principales programas sociales para combatir la pobreza por medio de las líneas de acción como son: educación, salud, empleo, entre otros. Y que han atendido de manera poco satisfactoria las demandas sociales de los más pobres, porque los apoyos se han distribuido entre quienes han tenido mayor capacidad para exigirlos. Es decir, los grupos sociales organizados, principalmente de las ciudades han estado en mejores condiciones para acceder a los bienes y servicios públicos. Por el contrario, los más pobres y aislados han reforzado su exclusión de los beneficios que brindan las políticas sociales.

Puesto que la implementación de las políticas sociales en México han sufrido diferentes estrategias de ejecución, pues en un primer momento se enfocaron a la comunidad y posteriormente a la población objetivo el cuál también serviría como una conexión para colocar a la población en una posición corporativista y clientelar controladas desde el Estado, es decir un modelo paternalista del Estado Benefactor donde se implementaban en todos los sectores de la población, bajo los supuestos de protección y satisfacción a los más desprotegidos, así controlar a la población y mantener el equilibrio político.¹

Sin embargo, esto se modificó en la década de los años ochentas bajo un nuevo modelo económico, el neoliberalismo, el cuál se propuso hacerlo a unos cuantos mediante mecanismos matemáticos para canalizar los recursos a los sectores que tenían condiciones de vida mínimas a la cuál se le conoció como focalización. Además, las principales políticas sociales del neoliberalismo se orientaron a los sectores marginales que inician con Carlos salinas de Gortari como políticas públicas con Pronasol,

¹ BELLO, René y José Luque, Entre lo que se hizo y lo que se dijo. Democracia y participación ciudadana en las políticas sociales de México 1998-2004, UNAM, México, 2008, p.1

Zedillo con Progres y Fox con Oportunidades.² Estos programas fueron el marco de un nuevo sistema de configuración para el combate a la pobreza, para subsanar algunos problemas que se vinculaban como la educación, salud y alimentación.

Asimismo, en este período aparecen nuevas instituciones como SEDESOL, entre otros, para hacer más transparente los procesos de aplicación de las políticas públicas. Pero también existió un proceso democrático en el año 2000 pues se consolidó el sistema político mexicano al obtener la presidencia Vicente Fox con el partido de Acción Nacional y romper con un régimen político que gobernó por más de setenta años al país, y este cambio buscaba la alternancia política y un nuevo mecanismo para eliminar problemas como la pobreza.³

En esa misma línea es como surge Oportunidades para el combate de la pobreza extrema y que hereda ciertos aspectos de los programas sociales anteriores y que se apoya en el Ramo 33 con la fórmula de la pobreza para distribuir apoyos económicos, de infraestructura, de servicios y de comunicación a las poblaciones más marginadas del país. Y con ello combatir la desnutrición, el analfabetismo, la indigencia a través de la canalización de recursos mediante fórmulas y parámetros que toman las cuatro dimensiones socioeconómicas que son: Vivienda, ingresos monetarios, educación y distribución de la población.

Sin embargo, durante el sexenio de Vicente Fox los números no mejoraron y la pobreza extrema continuó, por esta razón, se plantearon las siguientes cuestiones ¿Oportunidades ha cubierto las expectativas para combatir la pobreza en los municipios considerados de pobreza extrema en el país? O por el contrario ¿Oportunidades se relaciona con el interés de algún partido político? y ¿en qué cálculos o estimaciones se basaron para justificar la disminución de la pobreza, en el sexenio comprendido de 2000 a 2006?

Por consiguiente, el proyecto toma a la fórmula de la pobreza, por ser el mecanismo que de distribuye recursos a los municipios que más lo necesitan para la aplicación del programa social, ya que el gobierno de Vicente Fox presumió de reducir y combatir la pobreza, se demuestra con la hipótesis: las políticas públicas federales implementadas en los últimos seis años no han incidido en el mejoramiento de la calidad de vida de los municipios más marginados de México.

Y para sustentar la hipótesis se toma de referencia a los municipios de Cochoapa el Grande, El Nayar y Sitalá, como lo demuestran las diferentes metodologías que se explicarán a lo largo del texto para el combate a la pobreza, puesto que la situación en que se encuentran es todo lo contrario. Y se eligen estas comunidades al ser consideradas la más marginadas y más pobres del país por el Consejo

² *Ibíd.* p.1

³ *Ibíd.* p.2

Nacional de Población (CONAPO) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Es así como la tesis más que teórica es un análisis cuantitativo de los programas sociales para saber su impacto en los municipios más marginados porque lo que se pretende hacer es una crítica de que al tener múltiples metodologías no se llega a un acuerdo que las unifique y que sean una propuesta que eliminen el problema de la pobreza, y no continúe administrándose. Porque en los últimos tiempos lo que se ha hecho es justificar el destino de los recursos por medio de la fórmula de la pobreza. Y es por eso que se evalúa para comprender la complejidad del problema e identificar que tan efectivo ha sido Oportunidades.

De tal forma, el objeto de estudio a exponer como ya se mencionó son los estudios de caso, es decir los ayuntamientos para identificar que tan efectivo es la aplicación de Oportunidades en dichas comunidades. Para ello, la tesis considera tres objetivos para su explicación: el primero es la evaluación de las políticas públicas, es decir, un contraste del programa social con la teoría. Y de esta forma conocer si los elementos que propone el gobierno federal son los más óptimos y descubrir en que fallan para que la pobreza se mantenga.

El segundo propósito se refiere a la fórmula de la pobreza para saber si ha contribuido al combate de la misma, es decir, si los parámetros que utiliza son los adecuados para identificar las carencias de servicios básicos, porque son los recursos económicos que se utilizan para ejecutar los programas sociales, además se hace hincapié a los parámetros que se denominan zetas. Porque son parte importante para establecer a los municipios que más lo necesitan, pues las zetas miden las carencias que hay en un municipio que son el ingreso de los hogares, nivel educativo, disponibilidad en el espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje, electricidad y combustible para la cocción de alimentos en una vivienda como principales indicadores que calculan las necesidades básicas en un hogar y no se muestran porque no hay transparencia en su ejecución.

Las zetas son importantes para la focalización de recursos porque impactan positivamente para la distribución de apoyos, sin embargo, son normas establecidas, es decir son números que se aplican para todos los municipios y no concuerdan porque las características y las necesidades básicas son diferentes para cada una de las regiones que a final de cuentas no son tomadas para los municipios marginados.

Es por ello, su importancia para saber si este mecanismo es el más eficaz para identificar los espacios geográficos dónde existe pobreza en el país para poder aplicar Oportunidades y contrastarla con otras metodologías que se plantean a nivel nacional como es el Método Directo e Indirecto, el índice de marginación, entre otros; e internacionalmente con el Índice de Desarrollo Humano, ya que en ellas

también coinciden los casos de estudio al describir que se encuentran en extrema pobreza. Porque las dependencias internacionales juegan un papel importante para coordinar los programas sociales como la focalización y la descentralización de recursos en los países que así lo requieran, ya que se tiene que apegar a estándares internacionales como parte de la política neoliberal para la distribución de recursos.

El tercer objetivo son los tres casos de estudio detallando sus características organizacionales, culturales, sociales y económicas, así tener un mejor panorama de cómo Oportunidades administra la pobreza, ya que estos son los elementos básicos para poder realizar políticas públicas. Porque en primera instancia las familias son las mismas en cuanto a números y los apoyos se mantiene desde los años noventas, es decir, desde que inició son los mismos cinco millones de mexicanos. De esta forma realizar la evaluación y el análisis de cómo en Cochoapa, Sitalá y El Nayar el impacto del programa social no coincide con los informes de resultados que da a conocer Vicente Fox. Además de compararlas con otras metodologías para tener una perspectiva de la situación actual de cada una de las tres comunidades.

La investigación se desarrolla por medio del método diacrónico extensivo, es decir es un análisis de los años 2000 al 2006 con los comunicados que emite Sedesol, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Consejo Nacional de Población, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares y la Encuesta Nacional de Características Socioeconómicas de los Hogares, con la finalidad de identificar las condiciones en que se encuentran los municipios en México y sus respectivos habitantes, y con ello obtener una mejor evaluación de las políticas públicas.

Además, la tesis se enfoca en algunos aspectos teóricos como son definiciones en primer término surge el debate por entender que es la pobreza porque el término es difícil definirlo, pues hay especialistas como Julio Boltvinik, que dice *una persona es pobre cuando hay una exclusión de bienes y servicios*. Hay instituciones como el Banco Mundial que explica *las personas en situación de pobreza se refieren a aquellas que no satisfacen su alimentación y con difícil acceso a instituciones de salud*. Por otra parte se encuentra Santiago Levy; la define como *aquella persona que se encuentra desempleado, sin acceso a la educación y que se localiza geográficamente en lugares sin acceso a bienes y servicios*. En este caso, se referirá a la pobreza como tal, es decir, alguien que se encuentra sin alimentación, empleo, analfabeta y sin un poder adquisitivo que lo excluye de ciertos bienes y servicios.

Conjuntamente se encuentran los términos teóricos para poder explicar la políticas públicas, puesto que hacen referencia al análisis cualitativo, esto lo explica Dunn: “como la aplicación de una disciplina de la ciencias sociales que emplea múltiples métodos de investigación, en efecto, el

contexto por el cual se argumentó su función, la creatividad, el acceso, la comunicación, lo novedoso y lo más relevante.”⁴

Igualmente, el estudio es un proceso cíclico que reúne las siguientes características: definición del problema, formulación de soluciones, la toma de decisión, evaluación o monitoreo de los resultados y la determinación de acciones.⁵ Porque se califica la parte técnica, es decir, el estudio de las tasas de crecimiento, la cobertura y las reglas de operación. La parte cualitativa se refiere a lo social, en otras palabras, si fue satisfactoria, cubrió las expectativas, y sobre todo si atacó el problema.

Otra parte del análisis, es la evaluación que consiste en identificar y medir los efectos propios de la acción para explicar los hechos realizados, dicho de otra manera, el problema ha sido erradicado o resuelto y si ha alcanzado los objetivos. También mide la asignación de recursos y las ejecuciones que producen: ¿cuánto dinero se ha gastado?, ¿cuántos actos administrativos se han ejecutado? Igualmente se compara la información con los grupos de municipios afectados para conocer si coinciden con respecto a sus características y la aplicación de la política pública.⁶ Es por ello que se tiene que apoyar de los parámetros de las diferentes metodologías para conocer los puntos en que concuerda y en los que no coinciden.

Es decir, el razonamiento anterior consiste en un proceso de búsqueda y construcción de métodos para aplicar programas sociales que buscan solucionar un problema. En este caso, es un conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución para localizar datos y elaborar interpretaciones, entender el problema, buscar las causas que lo producen, elegir y contrastar soluciones, por último, evaluar sus metas.⁷

La tesis será en su mayoría bibliográfica para definir el marco teórico de la investigación, constará sobre lo ya escrito del tema, ordenar ideas y complementarla con datos estadísticos de los temas a tratar. Después se hará la interpretación de la información obtenida y desarrollar cuales son las relaciones y las diferencias de cada una de ellas. Además es hemerográfica para explicar que otros factores hay en las comunidades; y se realizarán algunos contrastes sobre los apoyos de Oportunidades utilizando tablas y gráficos.

Es por ello, que se hará una comparación de cómo han evolucionado los diferentes métodos y las variantes que se han realizado para medir la pobreza en México, y por qué al desarrollar diferentes criterios hay muchos que no se toman en cuenta para la aplicación de políticas públicas. Para ello se utilizarán conceptos para el análisis cuantitativo como Óptimo Pareto, Racionalidad limitada, y características particulares para la

⁴ DUNN, William N. , Public Policy Analysis and Introduction, Prentice Hall, 1994, p. 416

⁵ *Ibíd.* p.416.

⁶ MENY, Ives, Las políticas públicas, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1975, p.319

⁷ WEINER, David L & Aidan R. Vining, Policy Analysis Concepts and Practice, Prentice Hall, 1999, p.127

aplicación de diagnósticos, entre otros, de esta forma emplear la teoría para refutar lo dicho por el gobierno federal..

Una de estas definiciones, es la elección racional sobre el individuo. “Este es un supuesto de cuando el hombre es egoísta por naturaleza porque racionaliza costos y busca su interés propio.”⁸En este caso es al otorgar los programas sociales para poder decir que se combatió a la pobreza, y buscando el beneficio del gobierno para lograr obtener simpatizantes, por ello que, en los primeros años de Oportunidades otorgó más apoyos.

También se hace referencia a la información asimétrica que es “cuando hay cálculos no muy tomados en cuenta al decidir operaciones, en este caso decisiones políticas cuyo rendimiento depende de una conducta futura.”⁹Esto se debe a la información con que cuenta el gobierno para su aplicación y si esto se realiza para todos los involucrados.

La racionalidad limitada. “Esto corresponde a que los administradores no cuentan con toda la información del contexto y no sabe de los costos de transacción que obtendrá al tomar una decisión política con todos los involucrados.”¹⁰Pues aunque se hagan múltiples evaluaciones, encuestas para integrar el padrón de beneficiarios no siempre se le dará cabida a todas las familias que lo necesitan, tampoco se contará con la información verdadera, pues muchos inventan su situación y para ingresar al programa.

Las terminologías mencionadas son con el fin de evaluar y explicar el análisis de Oportunidades y profundizar en el objetivo de la tesis, pues al conocer la complejidad de la aplicación de una política pública, como es el caso de Oportunidades para el combate a la pobreza, se identifica a los perjudicados, los beneficiarios, el fin político y compararlo con los análisis de cuan certeros son los programas sociales para contrarrestar un problema en específico y de esta forma ahondar en los efectos, impactos y éxito de una política pública para mejorar la calidad de vida. Todos son elementos para estructurar el texto y el estudio que se describirá en cada uno de los capítulos.

De esta forma determinar la relación que existe entre la marginación, la participación y la aplicación de políticas públicas, ya que todo esto tiene de fondo un conflicto político en busca del voto, a través de medidas como son el abasto de medicinas, despensas y que no son las soluciones más óptimas para el combate de la pobreza. Como se observó el 2 de julio de 2000 y el cambio político influyó por la aplicación de los programas sociales en México.¹¹ De esto se hablará ampliamente en los capítulos de

⁸ COLOMER, Joseph, Historia de la teoría política, “*La teoría económica de la política*”, Alianza, España, pp.361-366

⁹ COASE, R., La empresa, el mercado y el derecho, Alianza, Madrid, 1992, pp.53-70

¹⁰ Op. cit. pp.361-367

¹¹ BELLO, René y José Luque, Entre lo que se hizo y lo que se dijo, Democracia y participación ciudadana en las políticas sociales de México 1998-2004, UNAM, México, 2008, p.3

los estudios de caso y en el capítulo dos, con referencias empíricas que demuestran como logró Vicente Fox ganar la confianza de los más necesitados.

La tesis se presenta en cuatro capítulos, el primer capítulo muestra una reseña histórica y sus efectos en el país con el fin de comprender que sucedió en el estado para poder llegar a las propuestas aplicadas para el combate de la pobreza en México. Así como los antecedentes de los programas pioneros que conformaron y dieron origen al programa social vigente con sus componentes y estructura. Igualmente analizar los cambios en cuanto a la unidad de análisis que es la postura que tomaron los sexenios anteriores para el combate de la pobreza, pues con Salinas se enfocaron a la familia, Zedillo se dirigió a la comunidad y por último con Fox al individuo para demostrar cómo fue el proceso de focalización en los primeros intentos de política pública.¹² Posteriormente se mencionará los principales puntos de Oportunidades por medio de los objetivos y sus principales funciones, la organización de cada uno de los elementos que lo constituyen.

El segundo capítulo explica la fórmula federal para el combate a la pobreza, que es una descripción de la ley de coordinación fiscal, y se presenta con cada uno de los deflatores que destinan recursos para el combate de la pobreza en México. Así como los números estadísticos de cómo se encuentran los municipios en el país para contrastarlos con los estados considerados más pobres, con la finalidad de presentar los resultados que emite el gobierno federal. Es decir, los resultados finales de cómo se distribuyeron los ingresos estimados por la fórmula de la pobreza, el porcentaje y el número de personas pobres a nivel nacional en zonas urbanas y rurales; y la incorporación de beneficiarios de 2000 a 2006. Por último, el análisis de Oportunidades tomando de referencia información teórica para contrarrestarla con los supuestos del programa social y el análisis numérico con tablas y gráficos de la población incorporada, la productividad de los recursos y el impacto social de los favorecidos por el programa social.

El tercer capítulo analiza los complementos metodológicos de la fórmula de la pobreza como son los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos con una serie de tablas de cómo gastan los mexicanos a nivel nacional y sus respectivos ingresos. El Índice de Marginación, pues aquí se apoya el comité técnico para identificar las zonas más apartadas del país, así estimar la falta de servicios básicos en los municipios. Posteriormente se presenta el primer complemento y analogía que es el índice de Desarrollo Humano es un informe que busca mejorar las condiciones de vida de toda la población para superar la pobreza a nivel internacional. De esto se conocerá un estimando de cuáles son los ocho estados con una menor calidad de vida. También se explican algunas opciones de medición de pobreza y algunos son complementos, cómo es el Método Directo e Indirecto, que se encargan de estimar que productos de la canasta básica como son los que cubren una ingesta calorífica para satisfacer la alimentación y el gasto de otros productos para el transporte, medicamentos, productos de uso personal, entre otros, con tablas que proporciona el Comité

¹² Ibíd. p.3

Técnico para la medición de la pobreza. Y el Método Integrado se refiere a la medición de la pobreza que es un recuento de los otros dos métodos mencionados. Después comienzan los contrastes de los ocho estados con el índice de marginación, el IDH, el presupuesto asignado, ya que esto es el análisis cualitativo y así demostrar que tan eficiente ha sido Oportunidades.

Por último se describirá el cuarto capítulo, la evaluación del programa social Oportunidades en los municipios de Cochoapa el Grande, Sitalá y Del Nayar para comparar los problemas de aplicación y con ello se analizará si han tenido una cobertura total, si ha sido eficiente o si se relacionan con el interés de algún partido político en específico. Detallando características propias de las comunidades. Posteriormente se presenta una propuesta tentativa para combatir el problema. Finalmente aparecerán las conclusiones de la tesis describiendo los resultados del trabajo, las recomendaciones y las propuestas de mejora para una política pública en el país para el combate de la pobreza en México.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO

POLÍTICAS PÚBLICAS Y CASOS DE ESTUDIO

El principal objetivo de la tesis es analizar las políticas públicas para el combate a la pobreza, al evaluar Oportunidades como propuesta del gobierno federal y la fórmula de la pobreza como principal mecanismo para distribuir los recursos para la aplicación de los programas sociales en los municipios de Cochoapa el Grande, Sitalá y El Nayar, así conocer que tan efectivos han sido en cada uno de sus propósitos que se ha planteado como son erradicar el analfabetismo, mejorar el empleo y lograr un mejor desarrollo humano. A través de los conceptos básicos como pobreza, marginación, distribución de la riqueza y evaluación de políticas públicas. Para lograr estos objetivos es necesario comprender el marco histórico de los programas sociales y los antecedentes para comprender las diferencias y los mecanismos de aplicación y poder ponderar al programa social Oportunidades.

1.1 PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO

La pobreza, en México, se ha combatido por medio de los programas sociales orientados por el apoyo institucional del gobierno federal. Principalmente durante los años cuarenta, época conocida como “el milagro mexicano,” porque se crearon el Instituto del Seguro Social, el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, que fueron preámbulos para instaurar COPLAMAR, y posteriormente estructurar Oportunidades.

Por ello, este apartado realiza un recuento histórico para comprender cual fue el contexto que vivía México, para la creación de instituciones que apoyaran a los más desprotegidos. El proceso inicia a finales de los años treinta y principios de los cuarentas, donde el Estado actuaba como interventor en la economía, creando infraestructura para la industria y los principales impulsores fueron el sector obrero, en él hay un control de mano de obra por medio de los sindicatos, la corrupción y represión para controlar los salarios y mantener la estabilidad económica. El otro factor fue el campo ya que se producían alimentos como la producción de hortalizas, frutas, entre otros, para el consumo interno. Sin embargo, el contexto social mostraba cambios, ya que la industria se concentró en las ciudades, y el sector agropecuario se fue reduciendo, por esa razón en algunas partes urbanas se crearon cinturones de miseria, ciudades perdidas y centros de población marginados.

En lo que corresponde a las instituciones públicas, se establecieron para apoyar a los estratos sociales que más lo necesitaban, específicamente, en 1944, cuando se fundó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para los trabajadores de empresas privadas y apoyar al sector trabajador en materia de

salud. Y en 1946 se instaura el Programa de Leche Industrializada (Liconsal), es una empresa estatal que distribuye el líquido a un precio accesible en apoyo de la alimentación y nutrición de las familias en condiciones de pobreza y contribuir al desarrollo de capital humano. Por otra parte, la Secretaría de Asistencia Pública (SAP) reforzó la asistencia social ya que en el año de 1947, con la colaboración del IMSS se puso en marcha el programa de desayunos escolares con una mayor cobertura en los estados. Además de otros programas que se pusieron en marcha como guarderías, subsidios escolares y campañas para estimular el desarrollo integral del menor.

Sin embargo, a finales de la década de los cuarentas, la maquinaria fue poco competitiva y se realizaron menos exportaciones, provocando algunos problemas internos como fueron los endeudamientos extranjeros.¹³

Posteriormente, el modelo cambiaría al de sustitución de importaciones el cual se prolongó hasta los años sesenta. A finales de 1959 y principios de 1960 se establece el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que otorgaría prestaciones en relación a la salud, pero no sólo eso, sino también a las culturales, sociales y económicas para trabajadores y pensionados del estado.

En 1961, se creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI); posteriormente se convertiría en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y los Institutos Regionales de Protección a la Infancia (IRPI) para proteger a la niñez en especial de las familias de escasos recursos. Igualmente se fundó la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), era un órgano paraestatal para la regulación del mercado de producción básicos a través de la administración y la relación entre productores y consumidores para evitar intermediarios.

El proceso histórico tendría cambios económicos entre los años setenta y ochenta, ya que hay un estancamiento con inflación y devaluaciones, además pasó a una política estabilizadora, llamándola “Austeridad Programada” buscando la administración a las políticas salariales, monetarias, financieras y crediticias. Evidentemente las consecuencias fueron los despidos en masa de trabajadores de la industria creando el desempleo, también implicó el crecimiento del déficit debido al endeudamiento de préstamos y la devaluación del peso.

Pero continuaba la apertura de dependencias públicas como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el cual se fundó en 1972 para obtener créditos para la vivienda de las familias trabajadoras. Del mismo modo se instauró el Programa de Distribuidora

¹³ HANSEN, Roger, La política del desarrollo mexicano, México, 1973, Siglo XXI, p.p. 51-67

Conasupo (Diconsa) para contribuir al gasto familiar mediante el abasto de productos básicos y complementarios a localidades rurales.

Entre los años ochenta y noventa, el modelo económico fue el neoliberalismo implementado por recomendación del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se caracterizó por aumentar las exportaciones, la apertura del mercado y la inversión extranjera, así como una reducción de actividades del Estado. Sin embargo, se agudizaron los problemas del desempleo y aumentó el comercio informal, se dio una baja de productividad, creando polarización social, que es la exclusión social, la desigual distribución del ingreso, agravando la pobreza y mayor marginación en los municipios aislados del país. Y es a partir de los años ochenta, que el apoyo institucional se concentra en programas sociales para combatir la pobreza extrema, y el 25 de mayo de 1992, se crea la Secretaría de Desarrollo Social como principal responsable de la política social para el combate a la pobreza extrema entre campesinos, indígenas y colonos de las zonas urbano-marginadas.¹⁴

Por otro lado, las elecciones presidenciales del año 2000, trajo un cambio democrático importante con la elección de Vicente Fox por el partido Acción Nacional, el cuál rompía con la hegemonía priísta y abría el espacio a la alternancia democrática.¹⁵ Con este cambio se pensaba que también se modificarían algunas instituciones en cuanto a líneas de acción y hacerlas más transparentes y otras se consolidarían como el Instituto Indigenista que asimismo es parte importante para la aplicación de programas sociales.

De esta forma, las instituciones sociales se han encaminado por apoyos gubernamentales en ciertos sectores, como fueron las capitales de los estados y se otorgaron a algunas familias para que tuvieran acceso más fácil. Esto aumentó la pobreza en las localidades dispersas e incomunicadas, asimismo, los subsidios fueron insuficientes. Por otro lado, el país enfrentaba otros problemas como la exclusión social, la desnutrición, el analfabetismo, la migración y últimamente la delincuencia, el abuso de menores y el aumento de niños de la calle, esto por la polarización así como la indigencia y el abandono, pero sobre todo la desintegración social.

Pero, el objetivo del apartado es mostrar la creación de instituciones que son esenciales para aplicar programas sociales como el DIF, IMSS, INFONAVIT, entre otras, porque son parte importante para comprender los proyectos gubernamentales mostrados en contra de la pobreza. Además algunos son los que se encargan de gestionar entre la sociedad y las dependencias gubernamentales para poder

¹⁴ AYALA, José, Economía del sector público mexicano, UNAM, México, 2001, p.612

¹⁵ BELLO, René y José Luque, Entre lo que se hizo y lo que se dijo, Democracia y participación ciudadana en las políticas sociales de México 1998-2004, UNAM, México, 2008, p.1

aplicarlos y conocer el contexto por el cual se crearon. Pero existen otros elementos que fueron incorporándose o modificándose para integrar Oportunidades que se enunciaran en los antecedentes de los programas sociales.

1.2 ANTECEDENTES DE OPORTUNIDADES

Oportunidades es un programa federal para el desarrollo humano en las zonas de pobreza extrema del país, su objetivo se apega a la estrategia Contigo, es decir, formular y coordinar una política social, solidaria y subsidiaria del gobierno federal orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad. “Sus acciones están dirigidas a atender los ámbitos de nutrición, educación, servicios de salud, seguro de vida, previsión social, generación de empleo, seguridad, capacitación laboral y vivienda.”¹⁶

Además de integrarse con las dependencias que se mencionaron en el apartado anterior como el DIF, Liconsa, Diconsa, contra la lucha de la pobreza puesto que han tenido como principal objetivo el combate a la escasez por los diferentes problemas, alimentación, salud y educación, y transformaciones del país en materia económica, política y social.

Y como se mencionó hay antecedentes que lo conformaron, uno de ellos fue el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) se instaura en abril de 1973 para superar la insuficiencia de las zonas rurales más deprimidas.¹⁷ Este programa se proponía mejorar las condiciones de vida de la población campesina con la creación de empleos, infraestructura y dotación de servicios, posteriormente se añadieron algunos objetivos al programa como fue la producción de alimentos básicos. Pretendía elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición, salud, educación y vivienda, de esta forma, contribuir con una distribución más equitativa del ingreso.

También se planteó enlazar actividades con otras entidades y para ello se caracterizó a las comunidades rurales a poblaciones de 300 a 5,000 habitantes integrados en microrregiones que incluirían a municipios completos. Además se creó un Comité Coordinador que estaría a cargo del gobierno estatal y la participación de dependencias federales en la entidad.¹⁸ El proyecto logró tener una cobertura en 133 microrregiones que integró a 1,070 municipios, beneficiando, en un principio a 300 comunidades con la generación de 8.8 millones de jornales eventuales y más o menos 29,000 empleos permanentes. Para la infraestructura se incorporaron 164,000 hectáreas mediante obras de conservación de suelo y agua, la construcción de 11,780 kilómetros de caminos rurales, dotación de

¹⁶SEDESOL, Manual de Procedimientos para la Operación del programa Oportunidades, México, 2004, pp.1-20

¹⁷SEDESOL, Evolución y Balance de los programas para el combate a la pobreza en México 1970-1997, México, 1997, p. 10

¹⁸ *Ibíd.* p.10

agua potable a cerca de 832,000 habitantes y la construcción de aulas. Teniendo principalmente a los estados de Jalisco, Sinaloa, Zacatecas, Oaxaca, Guerrero, Chiapas, San Luis Potosí y Michoacán.¹⁹

Sin embargo, el programa se canceló entre los años de 1982 y 1983 porque no tenía diagnósticos y estrategias que fueran de acuerdo a las necesidades de la población, y sin un adecuado instrumento técnico, por la ausencia de normas y estrategias para su integración, así como el centralismo del programa que ocasionaba la corrupción y el mal manejo de los fondos.

1.2.1 SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO

Otro programa fue el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) es una estrategia que se formuló a finales de los sesentas y principios de los setentas para la reactivación económica del campo y sus trabajadores. El programa buscaba ser un instrumento de planificación integral en materia alimenticia, el cual planteó metas y acciones de política agropecuaria, comercial, industrial y de consumo de alimentos básicos. Así como una alianza del Estado, es decir, el gobierno y los campesinos.

El objetivo del SAM consistió en cubrir las metas y el análisis de medios oportunos para elevar el consumo alimenticio, desde el incremento en la producción de alimentos básicos, hasta diversos apoyos directos al consumo de las mayorías; el fortalecimiento de una industria de bienes de capital agroalimentario; el impulso a la investigación tecnológica de procesos y enriquecimiento de nutrimentos a los alimentos, dándole mayor énfasis a las necesidades para la creación de la pequeña y mediana empresa.²⁰

Las estructura del SAM planteó la participación de grupos sociales como campesinos, técnicos, empleados públicos, agrupaciones sindicales, empresarios y profesionistas mediante el diálogo y la discusión. Pero con muy pocos resultados porque faltaron ideas innovadoras para lograr acuerdos que beneficiaran a todos los integrantes.

El proyecto se otorgó por medio de apoyos con créditos económicos, semillas mejoradas, fertilizantes, equipo y maquinaria agroindustrial, asistencia técnica y mayor cobertura en el combate de plagas y enfermedades, dándole prioridad a las zonas temporaleras (zonas de árboles que carecen de flores como el pino). Al reorientar los subsidios y los nuevos precios que mejoraron a los involucrados beneficiando a los campesinos.²¹ En 1982, se obtuvo una mayor producción de granos y oleaginosas, de esta forma se logró impedir la importación de una gran cantidad de esos productos, que incrementó el empleo de los campesinos.

¹⁹ *Ibíd.* p.11

²⁰ *Ibíd.* p. 17

²¹ *Ibíd.* p.19

El SAM logró la autosuficiencia que se asoció en la superación de la pobreza y este programa fue modelo para poder tener ajustes a otros programas que conformaron apoyos a los agricultores, pero sin tanto éxito como el SAM. Este programa desapareció por la falta de apoyo al campo y porque cayó el precio del petróleo con la crisis del 82, es decir, que ya no había dinero para financiarlo. Pero en los años noventa se diseñó un programa similar que se conoció como Procampo.

1.2.2 COORDINACIÓN GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS

Otra propuesta fue la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) 1977-1982; surgió para atender las necesidades de las zonas deprimidas y grupos marginados del país, como dependencia directa del Ejecutivo. Para ello, identificó a los grupos más desprotegidos por medio de la marginación a fin de tener una aproximación de las personas menos favorecidas.²²

Los objetivos y estructura de COPLAMAR se integran con las principales Secretarías del Estado como fue Hacienda, Salud, Educación y se sumaban otras como eran la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Leche Industrializada Conasupo (Liconsa), entre otras, para formar un total de once organizaciones gubernamentales. Se proponían asegurar una oferta mayor de servicios y alimentos en los grupos más marginados, promover las fuentes de trabajo mediante la canalización de recursos públicos y privados, una mayor aplicación de recursos que beneficien a los pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para tener un desarrollo regional más equilibrado. Asimismo organizar a los grupos más marginados en zonas rurales para fortalecer su capacidad de negociación en la producción, distribución y consumo del programa.²³

La estrategia se define con dos líneas de acción, la primera consistió en influir sobre las causas generadoras de la marginación interna del país y la segunda actuar sobre sus efectos en materia de alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción y otros servicios colaterales.²⁴

Los resultados consistieron en la construcción de 3,024 unidades médicas Rurales y 62 Clínicas Hospital de Campo del sistema IMSS-COPLAMAR que atendieron a 18 millones de habitantes; se construyeron 276 Almacenes Regionales CONASUPO-COPLAMAR para el abasto de productos básicos en 14 mil tiendas, además de abastecer de infraestructura para el agua potable, caminos rurales, capacitación y empleos cooperativos, así como el rescate de especies vegetales.

²² *Ibíd.* p. 22

²³ *Ibíd.* p.22

²⁴ *Ibíd.* p.23

El principal obstáculo al que se enfrentó COPLAMAR en sus inicios fue la falta de coordinación entre las dependencias y la centralización del poder que no permitieron analizar efectivamente las zonas marginadas y atender las necesidades para tener una mejor cobertura. Aunque COPLAMAR no dejó de aplicarse se fue modificando y esto se explica en los siguientes puntos pues es parte importante para la aplicación de Oportunidades.

1.2.3 COMITES DE PLANEACIÓN DE DESARROLLO ESTATAL

Otra característica para el funcionamiento de los programas sociales son los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADES) que surgen a principios de los ochentas, es un órgano que se desprende del sistema nacional de planeación para organizar la participación de los municipios a través de convenios de coordinación para contribuir en el proceso de la planeación del desarrollo socioeconómico estatal y municipal en conjunto. Asimismo se organiza un comité de planeación municipal (COPLAMUN) para tener un mejor funcionamiento de COPLADES en la planeación estatal y municipal.

Las COPLADES tienen una estructura orgánica cuya presidencia recae en el gobernador de cada estado, un coordinador que es nombrado por el ejecutivo estatal y un secretario técnico que en un principio era un delegado de la Secretaría de Programación y Presupuesto y ahora son representantes de la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La función de los comités de planeación es la descentralización del Estado para tener mecanismos gubernamentales que hagan más eficaces los esfuerzos entre los tres niveles de gobierno, evitar la corrupción, organizar y hacer más transparente la distribución de recursos. Esto con el fin de ejecutar las obras y servicios de alcance municipal, así como coordinar la evaluación de programas y obras con la participación activa de todos los sectores de la sociedad. Las COPLADES se encuentran en todos los planes porque organizan y aplican los diferentes programas y continúan en la actualidad con la finalidad de hacer más eficientes los programas para el combate a la pobreza.

1.2.4 SOLIDARIDAD

El Programa Nacional de Solidaridad (PNS o PRONASOL) es la primera política pública que trató de coordinar lo económico con lo social para lograr los objetivos de crecimiento y estabilidad, simultáneamente con el propósito de avanzar hacia una mayor equidad, mediante el incremento del empleo, el aumento del poder adquisitivo de los salarios, la erradicación de la pobreza extrema y, en

general, la mejor distribución del ingreso y las oportunidades.²⁵ Asimismo, es un instrumento orientado a atacar de manera frontal la situación de pobreza y pobreza extrema de los grupos más vulnerables como son la población indígena, los trabajadores migrantes, los minifundistas en zonas temporales y los habitantes de las zonas desérticas en los años de 1989 a 1994.

Las líneas estratégicas son: “1. La creación de empleos bien remunerados, la protección y aumento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores. 2. Atención de las demandas prioritarias del bienestar social. 3. Protección del medio ambiente. 4. Erradicación de la pobreza extrema,”²⁶ La estructura del programa se basó, como primer punto, en la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, tenía el objetivo de combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas, en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos.

Al proyecto se incorporaron las dependencias del Estado como son las Secretarías de Hacienda, Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, el Instituto Mexicano del Seguro Social, CONASUPO, Instituto Nacional Indigenista, Fideicomiso de la Palma Corriente (FIDEPAL), entre otras dependencias que formaron la comisión. Las principales funciones de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad eran establecer los criterios y lineamientos para la integración de los programas especiales para la población objetivo, así como la coordinación de los diferentes niveles de gobierno, los sectores sociales y privados. Para ello, definieron y acordaron las estrategias, políticas y acciones que deberán seguir las dependencias y entidades de la administración pública federal en materias del programa.²⁷

Otro elemento fue el Consejo Consultivo del Solidaridad, este estuvo formado por representantes de las dependencias gubernamentales, los núcleos indígenas, los sectores sociales y privados; y especialistas en el campo de las ciencias sociales. Su función fue proponer y expresar las bases de los programas así como su definición.

También se conformó el Comité de Evaluación tenía el objetivo de realizar estudios sobre el impacto social y económico de los programas realizados. Los integrantes de este comité, eran académicos especialistas y representantes de las Secretarías, igualmente contaban con un coordinador designado por el presidente de la República.²⁸

²⁵ Op. cit. pp. 1-20

²⁶ ONTIVEROS Ruíz, Guillermo, El Programa Nacional Solidaridad, México, El Colegio de México, 2005, p.49

²⁷ *Ibíd.* p.51

²⁸ *Ibíd.* p.56

Pronasol contaba con otros elementos como fue el acuerdo Internacional del Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial (BM). Con los siguientes lineamientos: Erradicar la extrema pobreza y el hambre, lograr una educación primaria universal, promover la igualdad de la mujeres y empoderarlas, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud, combatir el VIH/ SIDA, la malaria y otras enfermedades, asegurar la sostenibilidad ambiental y forjar una colaboración mundial para el desarrollo.²⁹

Por otra parte, la conformación de beneficiarios y las áreas de acción se conforman de acuerdo al cuadro 2.1 que se encuentra al final en el anexo estadístico, el cual ejemplifica como fue la estructura y el mecanismo de las líneas de acción. A su vez los programas se clasificaron en:

- a) Beneficio social familiar
- b) Beneficio social comunitario
- c) Especiales
- d) Productivos
- e) De alcance territorial

Igualmente se subdividían en otros programas más concretos y más específicos, el primer programa que era Beneficio Social Familiar, se desprenden los sub-programas de salud y de infraestructura educativa. Los de salud eran conocidos como IMSS-SOLIDARIDAD, Acuerdo Solidaridad y Hospital Digno, tenían el objetivo de ampliar la atención médica especialmente de las poblaciones rurales marginadas, así como la construcción de centros de salud y hospitales.

El segundo aspecto Infraestructura Educativa tenía los programas de escuela digna, niños en solidaridad, escuelas en solidaridad, maestros jubilados y apoyo al servicio social. Con el objetivo de rehabilitar y dar mantenimiento a las escuelas, proporcionar becas a los niños de primaria y secundaria, asimismo asistencia médica y nutricional, despensas, dotación de material didáctico para evitar la ausencia de los niños, y reincorporar a los maestros que tenían las posibilidades de continuar con la enseñanza.

El tercer aspecto Beneficio Social Comunitario tiene dos ejes principales que son desarrollo urbano y programa nacional de solidaridad en la infraestructura carretera y de caminos rurales. Estos ofrecían abastecer agua potable y alcantarillado, electrificación, urbanización, espacios deportivos, proyectos ecológicos, vivienda, regularización de la tenencia del suelo urbano, alimentación y abasto, asimismo, mejorar la infraestructura básica y de comunicación, con la construcción de tomas de agua, introducir

²⁹ Secretaría de Desarrollo Social, Informe de labores 1991-1992, México, 2000, p.18.

el servicio eléctrico, pavimentar calles, construir canchas deportivas, mejorar las viviendas, dotar de bienes básicos y despensas a las familias de bajos ingresos.

El cuarto punto Programas Especiales consideraba lo social y el apoyo a comunidades indígenas, con ello se beneficiaban las oficinas postales y telégrafos, paisano, solidaridad penitenciaria, jornaleros agrícolas migrantes, mujeres en solidaridad, desarrollo económico, bienestar social, ayuda alimentaria directa, educación, fomento al patrimonio cultural, procuración de justicia y brigadas de solidaridad. Sus objetivos son similares a los anteriores, dar empleos, apoyos, infraestructura, etc. Además existieron otros como jornaleros, zonas áridas, entre otros, pero para no repetir los mismos objetivos se hace mención de los principales proyectos.

Sin embargo, PRONASOL como todo programa no operó inmediatamente, fue hasta 1994 y sólo operaron 16 programas, construyó un 11% de las carreteras, se aplicó en 12 estados y 395 municipios. Es decir, que cubrió un pequeño porcentaje de lo que se había planteado. Pero el programa se ajustaría a los posteriores sexenios y coordinarse mejor con otros programas.

1.2.5 PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN, SALUD Y EDUCACIÓN

Otro proyecto que se aplicó, después de PRONASOL, fue el PASE, el cual se implementó paralelamente en el medio urbano y rural, ya que en ese momento había 2,412 municipios en el país, 1,153 eran considerados de alta y muy alta marginación. El diagnóstico del programa en materia de educación se realizó con un análisis estadístico del año de 1990, con un total de 2.5 millones de niños de 6 a 14 años de edad que no asistían a la escuela por carecer de recursos económicos. Además se tomo en cuenta el ciclo escolar de 1994-1995, donde por cada 100 niños que ingresaban a la secundaria sólo concluían 75 infantes, igualmente coincidía con el bajo rendimiento de muchos de ellos debido a que tenían problemas de salud y nutrición.³⁰

En materia de salud se realizó con datos de 1994, donde casi 10 millones de personas carecían de acceso a los servicios de salud. Y de acuerdo con la encuesta nacional de nutrición de 1988, el 41.9% de la población menor de 5 años padecían desnutrición. La desnutrición no solo afectaba a los niños también a las mujeres especialmente las embarazadas y en situación de lactancia porque podían tener anemias, abortos, partos prematuros, retardo en el crecimiento intrauterino, peso bajo del producto al nacer, entre otros, además coincidía al encontrarse en las comunidades indígenas. Las cifras eran alarmantes pues un 75% de los menores de 5 años mostraba algún grado de desnutrición y más del 30% lo padecía en un grado severo.

³⁰ *Ibíd.* p19

Las estrategias de acción del PASE fueron dotar de complementos nutricionales a los niños de 2 años, mujeres embarazadas y en lactancia. Los niños de 2 a 16 años se les daría vitaminas, nutrientes y tratamientos contra parásitos, así como, el control de talla, peso y vacunación para los niños pequeños. También recibirían capacitación para los padres, y asistirían mensualmente a las unidades médicas o centros de salud que tengan o no personas vulnerables.³¹ Los estímulos educativos se darían para el medio rural y urbano, conforme al cuadro 2.2 que se encuentra en el anexo.

Destacando que para los tres primeros grados se dio un apoyo que fue creciendo según aumentaban los grados y el nivel escolar de los niños. Además el apoyo a las niñas en secundaria es mayor que el de los niños porque se consideraba que las niñas debían ser motivadas para continuar con su permanencia y continuidad, de esta forma evitar matrimonios y embarazos prematuros.

Por otra parte, el PASE incorporó la base de datos denominada Áreas Geoestadísticas Básicas (Ageb) de alta y muy alta marginación, es decir, se identificaba geográficamente a las familias pobres que se encontraban en el padrón de subsidios para el consumo de leche y tortilla, las Ageb continuarían operando hasta Oportunidades.

Así pues, el programa sólo tuvo un año de duración, en 1996, porque fue un programa piloto, pero el PASE tiene muchos elementos de PRONASOL, en ciertos aspectos en cuanto a líneas de acción y otros se fueron agregando como las Agebs. Se menciona lo principal que fue la incorporación de diagnósticos que no se habían realizado anteriormente, a excepción de COPLADES, para tener un proceso de actividades e identificar las zonas con mayores problemas.

1.2.6 PROGRAMA DE SALUD, EDUCACIÓN Y ALIMENTACIÓN

Otra propuesta fue PROGRESA que unía esfuerzos para focalizar las acciones de ayuda a grupos específicos de la población en pobreza extrema para alcanzar mejores niveles de bienestar con acciones en materia de educación, salud y alimentación. El programa se iría aplicando por etapas y la selección de beneficiarios se llevaría a cabo a través del índice de Marginación, las Ageb, el acceso a servicios básicos y con la primera Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares ENCASEH, principal instrumento de obtención de datos de PROGRESA con el fin de identificar a las familias desprotegidas.

El ENCASEH es un universo de hogares y personas pertenecientes a las ciudades, que de acuerdo con PROGRESA, cumplían con las condiciones necesarias al presentar altos niveles de pobreza (según el “Censo” y el Censo de Población de 1995). Los resultados obtenidos se situaron principalmente en los estados de Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz. La

³¹ *Ibíd.* p.20

información se obtuvo de 506 localidades y 24,700 hogares. Para la selección de familias se incluyó información demográfica, educativa, étnica, económica (incluyendo datos de vivienda, bienes durables, e ingresos) así como antecedentes migratorios y acceso a programas sociales y servicios de salud.³²

La base obtuvo puntajes que eliminaron a los pobres de no pobres y con una línea de pobreza extrema basada en el costo de la Canasta Normativa Alimentaria definida por COPLAMAR. Subsecuentemente se realizó un análisis para clasificar por regiones las variables socio-económicas que discriminan entre hogares pobres y no pobres de la primera clasificación, a fin de construir variables con un indicador multidimensional que ordenara a los hogares por puntajes de 0 a 100, esto se puede observar en el cuadro 2.3 del anexo.

Los datos sirvieron para la aplicación de PROGRESA y sus componentes fueron el educativo con becas y útiles escolares, el de salud se aplicó con un paquete básico de servicios que incluía vacunas, atención a mujeres embarazadas, tratamiento antiparasitario y control de accidentes. El componente alimentario fue una transferencia monetaria fija mensualmente. Estos fueron los objetivos, pero su conformación se conformó en base al cuadro 2.4 del anexo.

El cuadro explica los requisitos y lo que se entregó, con respecto a los años de 1997 a 1999, que es el tiempo en que duró el proyecto. PROGRESA no muestra grandes cambios con respecto a los apoyos porque se enfoca principalmente en educación, salud y alimentación, que se materializan en apoyos económicos o materiales.

Sin embargo, su diferencia radica en la ENCASEH y es por ello que no se abordan todos los puntos para no repetir la información. Igualmente, los efectos del programa se dio en la asistencia a las pláticas de salud y de planeación, pues la población objetivo consideraba la asistencia como algo opcional y no obligatorio. Los niños por su parte, además de asistir a la escuela tienen que trabajar, eso también afecta la presencia en las aulas porque para una familia pobre hay prioridades como cuidar a la gente de la tercera edad o muy pequeña como bebés o hermanos, además de atender los quehaceres del hogar y el trabajo de campo.

Además, los promotores suelen ser los maestros y personal de salud, esto se debe por ser los más capacitados, pero no pueden atender todas las demandas, como es el censo, ya que sólo su participación es capacitando y entrevistando, pero son consultas de campo que no siempre se realizaban.

³² COORDINACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO, Programa de Desarrollos Humanos (Oportunidades), componentes de salud, educación y alimentación, México, SEDESOL, 2006, pp.18-35

Es así como, los programas sociales en México se han puesto en marcha por diversos factores, han tenido el apoyo y coordinación de las dependencias del Estado, los campesinos, familias, niños, doctores, maestros, entre otros. Y como se pudo observar los programas no son novedosos ni innovadores, tampoco fueron la mejor solución al combate a la pobreza porque los números de personas en esa situación aumentaron, pues la población objetivo se mantuvo en las capitales de los estados. Además no había transparencia en cuanto a la aplicación de recursos y de los programas.

Los proyectos que se mencionaron son los que construyeron Oportunidades, y por ello se explicó la conformación de elementos de cada uno porque sólo cambiaron su nombre y se agregaron datos para el diseño de muestras. Aunque muchas veces los beneficiarios no pertenecen a la población objetivo, entonces la cobertura no será perfecta porque los criterios de identificación no han sido los más adecuados, pero aún así continúan operando. Lo más importante del apartado fue ilustrar el mecanismo por el cual se fundamenta Oportunidades y necesita dinero para su operación; para ello se crearon los Ramos, en especial el 26, por ello se explicará ampliamente porque de ahí surge la fórmula de la pobreza.

1.2.7 ANTECEDENTES DE LA FÓRMULA DE LA POBREZA

Los programas sociales en México operan a través de los recursos del erario público, anteriormente estos recursos no eran del conocimiento en general, es por ello que, el Ramo 26 surge en 1986 con la finalidad de contribuir a la mejora de asignación de recursos a los programas y proyectos para hacerlo más transparente. El objetivo es la promoción regional y la transformación por medio del presupuesto de egresos.³³ Es decir, se les da una determinada cantidad en un tiempo establecido puede ser por meses, trimestres y semestres, a lo que se le conoce como ministraciones. El Ramo, en un primer momento fue para la Promoción Regional y posteriormente se transformó a Desarrollo Regional, con el fin de proporcionar y desarrollar infraestructura de bienes y servicios para mejorar la calidad de vida.

El presupuesto inicial fue de 83.3 miles de millones de pesos, que representó el 3.8 por ciento de participación total del presupuesto de 2,211.3 miles de millones de pesos. En 1995, el Ramo 26 cambia su nombre a “Superación de la pobreza” es más amplio y se fundamenta en tres ejes: “El desarrollo de las capacidades de las personas y las familias; la ampliación de la infraestructura básica municipal y; la creación de oportunidades de empleo e ingreso”³⁴

³³ AYALA, José, Economía del sector público mexicano, UNAM, México, 2001, p. 615

³⁴ ONTIVEROS Ruíz, Guillermo, El Programa Nacional Solidaridad, México, El Colegio de México, 2005, p.25

Pero, en 1997 sufre otra transformación ya que el Ramo integra a los Fondos de Desarrollo Social Municipal (FDSM) y el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo, estos Fondos se integraron por programas y proyectos de alcance nacional y regional, eran acciones que buscaban alternativas de ocupación. El FDSM se empleó para la infraestructura básica como agua potable, alcantarillado, urbanización, electrificación, pavimentación de colonias populares y caminos rurales para mejorar el entorno y hacer más fácil la comunicación. Pero en 1998 dejó de ser el principal Fondo del Desarrollo Municipal porque se reasignó al Ramo 33 que es el Fondo para la Infraestructura Social y Municipal, sus recursos se reorientaron a atender regiones que se definen por su grado de pobreza y de marginación.³⁵ De esta forma, es como a partir de 1986 trata de hacer más transparente el mecanismo de asignación de recursos y con ello atender las necesidades de los más pobres. Aunque en el siguiente capítulo se mostraran sus respectivos indicadores. Se trató de explicar los elementos que lo construyeron con la finalidad de explicar su función con Oportunidades.

De esta forma, se presentaron los antecedentes de la fórmula de la pobreza y de los programas sociales, pero se necesita tener los elementos que estructuran al proyecto actual. Para ello se explicarán los componentes y organización de Oportunidades pues esta sigue los lineamientos de la focalización que es la concentración de recursos y la transferencia de ellos para el combate de la pobreza.

1.3 COMPONENTES Y ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES

En la actualidad, Oportunidades es el único programa social para el combate de la pobreza extrema, se inserta en la vertiente del desarrollo social y humano, del Plan Nacional de Desarrollo, que emiten cada sexenio los presidentes en función, el cual promueve una política social integral, en acciones que buscan mejorar la salud y la alimentación de las familias para mejorar las capacidades de los individuos y ampliar las alternativas para mejorar su nivel de vida.³⁶

Los objetivos del programa son muy parecidos a los de PRONASOL y PROGRESA que son: mejorar las condiciones de salud de los mexicanos, abatir las desigualdades en materia de alimentación, educación y salud, y reducir los rezagos que afectan a los pobres. Además se apoya de otros programas para tener una mayor cobertura y mejor aplicación de recursos. “Sus acciones están dirigidas a atender los ámbitos de nutrición, educación, servicios de salud, seguro de vida, previsión social, generación de empleo, seguridad, capacitación laboral y vivienda.”³⁷

³⁵ Op. cit. p. 205

³⁶ SEDESOL, Reglas de Operación, “Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades)”, México, 2002, pp.17-24

³⁷ *Ibíd.* pp. 17-24

Considerando lo anterior, la regla que opera en Oportunidades se llama “Estrategia Contigo” y se derivan cuatro vertientes que son:

- ◆ **Desarrollo de capacidades.** Busca que todo mexicano cuente con la posibilidad de acceder a educación de calidad, servicios de salud y niveles adecuados, que le permitan participar plenamente en la sociedad.³⁸
- ◆ **Generación de opciones de ingreso.** Pretende que las capacidades se traduzcan en mayores niveles de bienestar, mediante el acceso al financiamiento y la asesoría técnica para emprender proyectos productivos, así mejorar el empleo.³⁹
- ◆ **Formación de patrimonio.** Garantiza un nivel mínimo de solvencia a los adultos y sus familias a través de los programas de vivienda, capacitación y asistencia técnica para el trabajo y ahorro.⁴⁰
- ◆ **Protección social.** Persigue la formación de capacidades y la generación de oportunidades de ingresos que no se vean afectados por acontecimientos imprevistos. Las familias puedan planear el futuro y tengan la capacidad de mantener su nivel de vida ante siniestros y eventos inesperados del hogar.⁴¹

De esta forma, se propicia la integración y articulación de las acciones de la actual política social para alcanzar condiciones de mayor equidad e igualdad, maximizar su impacto en la sociedad y hacer más eficiente el uso de recursos públicos. Simultáneamente, los sub-programas se encargan del desarrollo local o también llamado MICRORREGIONES, tienen el propósito de coadyuvar al desarrollo, a través de la realización de obras y acciones en beneficio de sus habitantes, buscando la corresponsabilidad de la población. La selección de espacios es por zonas urbanas y rurales que se apoya de la Áreas Geoestadísticas Básicas para hacer más eficiente la administración de cada uno de ellos.

Los principales sub-programas son los siguientes:

- a) Programa de Empleo Temporal (PET) plantea mejorar las alternativas de inserción en el mercado laboral de las familias que habitan en el medio rural mediante acciones intensivas de mano de obra temporalmente desocupada, de esta forma generar beneficios a corto, mediano y largo plazo. Sus acciones tienen el objetivo de elevar y diversificar el ingreso permanente al aumentar el valor, la capitalización y la rentabilidad de los activos

³⁸ *Ibíd.* p.17-24

³⁹ *Ibíd.* p.17-24

⁴⁰ *Ibíd.* p. 17-24

⁴¹ *Ibíd.* pp.17-24

que poseen los habitantes de las localidades atendidas, generando oportunidades de ingreso en los periodos de menor demanda de mano de obra.

- b) Suplementos Alimenticios otorga apoyos directos de manera bimestral a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición. Asimismo, la entrega de nutrientes busca reforzar la alimentación infantil, a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
- c) El Programa de Abasto Rural tiene el objetivo de garantizar el abasto de productos básicos y complementarios, también propone mantener los precios de productos básicos como el maíz, frijol, arroz, azúcar entre otros, para apoyar la economía de las familias. Estos podrán ser obtenidos mediante el acceso al padrón de beneficiarios y abastecerlos en tiendas Diconsa.
- d) El Programa Apoyo Alimentario tienen el objetivo de entregar mensualmente un paquete alimentario en dos modalidades: en especie o apoyos económicos. Además se promueven acciones de salud y nutrición entre los integrantes de los hogares beneficiarios mediante pláticas, talleres de información y fomento de participación.
- e) Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales tienen el objetivo de favorecer a los ancianos mayores de 60 años en condiciones de pobreza alimentaria que no son atendidos por ningún programa federal y que viven en localidades rurales con menos de 2,500 habitantes de alta y muy alta marginación.

De esta forma es como se presentaron los principales programas de Oportunidades, hay otros como atención a jornaleros, incentivos estatales, Hábitat, 3x1, Jóvenes por México, entre otros. Además cada programa tiene subprogramas que canalizan cada de uno de los lineamientos de esta política pública, como son Hábitat, Tu Casa, becas, útiles escolares, despensas, etc. Por otro lado, la incorporación de las familias se lleva a cabo en el registro del Padrón Activo de Beneficiarios por medio de asambleas en zonas rurales y en reuniones de orientación. Al identificarlas se les entrega apoyos alimentarios mensuales ya sea con papillas, leche, despensas o apoyos económicos. Las becas educativas son mensuales, se entregan durante diez meses del ciclo escolar y aumenta conforme pasan de año. Para la educación secundaria continua el monto mayor a las chicas que a los chicos porque las niñas son más susceptibles a abandonar sus estudios por diferentes razones.

Otra modalidad que es la adquisición de útiles escolares que puede ser monetario o por un paquete de útiles para los niños que cursan la primaria y en el segundo semestre se les otorga un apoyo adicional.

Para los estudiantes de secundaria es sólo un apoyo al inicio de cada ciclo. Pero son muy parecidos a lo que se describió en Solidaridad, el PASE y Progresá.

La manutención en materia de salud es económico dependiendo de la enfermedad para la compra de medicamentos o el tratamiento, pero por lo general son consultas y suministro de medicamentos gratuitos, así como vacunas, anticonceptivos, entre otros, en las unidades médicas de la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Los programas como jornaleros agrícolas, Hábitat y Microrregiones es por medio de llenar formatos con el nombre del proyecto, costo total, ubicación, y de esta forma es como se les otorgará la ayuda económica. Para el PET y el 3x1 son apoyos económicos o materiales que dependen también de llenar formatos para la aprobación del proyecto. Pero se hace mención a los principales guías ordenadores para el combate a la pobreza.

Por otra parte, la integración de comités y convenios se realiza por la aprobación del comité técnico se integró por siete académicos del Colegio de México y un representante de cada uno de los siguientes organismos: "Consejo Nacional de Población (CONAPO), Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y la Presidencia de la República"⁴² Este comité es el que se encarga de evaluar cada uno de los programas así como de identificar las ineficiencias y eficiencias de los programas, ya que es el órgano de coordinación y definición de políticas, estrategias y acciones que la administración pública emprenda.

Una diferencia de los programas utilizados anteriormente, es que hay un comité por cada uno de los programas, también hay comités comunitarios y tienen la facultad de interpretar las Reglas de Operación y resolver los casos no previstos en las mismas. También se conforman por subsecretarios de Sedesol, Infraestructura de Sistema de Comunicación y Transporte (SCT), Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGARPA), y planeación y política ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y serán apoyados por el grupo permanente de trabajo. Todos operan en conjunto con los gobiernos de los estados y los gobiernos municipales considerados por cada uno de los programas. Igualmente Sedesol "recomienda tener un Consejo de Desarrollo Municipal para que pueda evaluar y vigilar la aplicación del presupuesto ejercido del o los programas sociales."⁴³ De esta forma se tendrá un mejor desempeño del funcionamiento Oportunidades en los municipios.

Otro componente es el Consejo Consultivo conformado con representantes de las dependencias y entidades integrantes de los programas de Oportunidades, como los grupos indígenas más importantes

⁴² CORTÉS, Fernando, Estudios sociológicos de el Colegio de México, "Acerca de la medición oficial de la pobreza en México en el año 2000", Vol. XXI, núm. 6, Ene-03, p.463

⁴³ *Ibíd.* p.464

y representantes de los sectores social y privado. El consejo tendrá el objetivo de expresar su opinión y proponer los programas instrumentados en relación con los programas por medio de reuniones y convenios, además de las COPLADES y el Ramo 33.

Otro elemento que se integra para hacer más eficiente Oportunidades, es la Encuesta de Evaluación de los Hogares (ENCEL) un instrumentó que inició para evaluar PROGRESA, que continua con la evaluación del programa cada seis meses, además del Cálculo de Subsidio de Electricidad (RES) que se refiere al acceso a la electricidad y al gasto de electricidad de los hogares.⁴⁴ Para hacer más transparente la estructura y aplicación de la política pública.

En conclusión, el capítulo expuso brevemente la transformación y los antecedentes de Oportunidades y como se pudo observar las líneas de acción se concentran sólo en tres objetivos como son la educación, salud y alimentación. Apoyándose de otros aspectos como son los indígenas, los campesinos, los migrantes, entre otros. Todo esto es lo que conforma el programa social que parte de la estrategia contigo para conformar sub-programas que son las acciones tomadas por el gobierno federal y los comités e instrumentos para identificar y evaluar la política pública.

Pero los programas sociales mostrados no son políticas públicas puras, pero lo intentan, pues para serlo necesita de tres condiciones mínimas, estas las explica Luis Aguilar: 1° Debe haber un diagnóstico o análisis del contexto; 2° Corresponde la actuación del Estado, los tres poderes y los tres niveles de gobierno; 3° Se incluye la participación de la sociedad.⁴⁵ En caso de que sólo se reúnan las dos primeras, es decir, no participa la sociedad, se le llamará decisión política, tienen la característica de que se aplican en el momento y no se realizan diagnósticos. Esta es una diferencia entre política pública y programa gubernamental. Aunque Oportunidades explique que es con el apoyo de los grupos más vulnerables no es así porque ellos no deciden y no participan directamente en el diagnóstico y tampoco se explica cual es papel que desempeñan, pues lo único que hacen es recibir apoyos

De igual forma, se explicó brevemente como se constituyeron las dependencias gubernamentales con el Milagro Mexicano teniendo un recorrido histórico de las principales dependencias que comienzan en los años cuarentas hasta la actualidad para tener una perspectiva de que ocurría en el país para llegar a la pobreza en México. Y tener una representación de cómo se fueron instaurando y aplicando los programas sociales para cubrir algunas de las principales carencias en el país.

Los programas sociales, como se mostró en este capítulo, tiene las características similares en cuanto a su línea de acción, sin embargo, su diferencia radica en cuanto a la focalización, porque Salinas con Solidaridad se dirigió a la comunidad, Zedillo con ProgresA a la familia y Fox con Oportunidades al

⁴⁴ Coordinación Nacional de Desarrollo Humano, Programa de desarrollo Humano (Oportunidades), componentes salud, educación y alimentación, México, SEDESOL, 2006 pp.18-35

⁴⁵ AGUILAR, Luis, El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa, 1976, p.25

individuo con las microrregiones. Esto al ser conducidos por el modelo económico del neoliberalismo y al globalización al enfocarse a unos cuantos y a la necesidad de construir una relación entre los individuos y la economía.

Por último se mostró como se estructuró Oportunidades y los cambios de los programas que lo conforman. Aunque no se aborda con detalle el presupuesto y la cobertura porque se analiza con más particularidad en el capítulo dos y el cuarto capítulo con los estudios de caso. Además falta explicar cómo funciona y dónde se aplica, para ello se abordará en los siguientes capítulos, igualmente el procedimiento y la metodología de la fórmula de la pobreza para poder repartir recursos y estimar las familias beneficiarias del programa social Oportunidades.

CAPÍTULO 2

ANÁLISIS DE LA FÓRMULA FEDERAL PARA EL COMBATE DE LA POBREZA

Recapitulando, los programas sociales en México son una solución para el combate a la pobreza extrema, y el dilema se encuentra en la carencia de capacidades y/o oportunidades de desarrollo y con insuficiencias de infraestructura social básica. Además, el problema no se encuentra aislado, ya que se presenta con otras situaciones como son los escasos ingresos, la insalubridad, la desnutrición y la vulnerabilidad a las enfermedades, así como a las inclemencias del medio ambiente.

Igualmente, para evitar la corrupción se crearon métodos que lo hacen más eficaz y dinámico, pero medir la pobreza no es tarea fácil, pues se enfrenta a conflictos como: ¿Qué entendemos por un nivel de vida mínimo? ¿Cómo medimos el nivel de vida? ¿Cómo medimos la severidad de la pobreza? En México, una propuesta que es eje de programas sociales es el que difunde la Organización de las Naciones Unidas, esto consiste en repartir recursos del gasto social para atender los servicios sociales referidos a educación, sanidad, seguridad social, vivienda, deportes y religión.

El gasto social es parte del capital que se asignan al gasto público, es decir, es el dinero destinado a cubrir, en este caso a las necesidades básicas de los grupos más vulnerables de la sociedad. De esto se encarga el Ramo 33 con la fórmula de la pobreza, se designa por el gobierno federal para distribuir recursos económicos a los estados y municipios más pobres del país.

La fórmula obtiene información de las encuestas de Ingreso y Gasto de los Hogares que difunde el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH) y la Encuesta de Características Socioeconómicas de Zonas Urbanas ENCASURB. Los sondeos son establecidos por parte de la Coordinación de Oportunidades para determinar el grado de pobreza de los hogares en el país. Para el sexenio a estudiar, la ENCASEH incluyó un sondeo sobre localidades de alta y muy alta marginación, se estudio a la población de 15 a 34 años de edad, se eligieron estas edades como límite porque gran parte de las transiciones en el ámbito familiar ocurren en este rango de edades.⁴⁶ En México, la población considerada fue de alrededor de 4.8 millones de personas, con un número levemente superior (4%) de mujeres que de hombres, también consideró un total de dos mil cuatrocientos treinta y nueve municipios.

La ENCASEH cuestionó a la población sobre educación como por ejemplo: ¿asiste actualmente a la escuela (nombre)? al trabajo: ¿en su trabajo principal, (nombre del lugar dónde labora) cuántos días

⁴⁶ SEDESOL, Balance de impactos de oportunidades 2000-2006, México, 2007, p. 2

trabajó?, también sobre el nivel de salud ¿hay personas ciegas, son analfabetas?, si necesitan algún aparato para moverse u oír, entre otras.⁴⁷

Por otro lado, Oportunidades se coordina con las dependencias de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social y el Congreso de la Unión para repartir los recursos del Ramo 33. Los primeros pasos los realiza Sedesol cuando efectúa el cálculo de las asignaciones, la SHCP interviene ante la Cámara de Diputados para la propuesta de asignación y cuando se aprueba se publica el monto para cada uno de los estados de la República. Por último, los gobiernos estatales ejecutan el cálculo final y se asigna lo correspondiente a cada uno de los municipios.

Después, Sedesol se encarga de administrar los programas sociales y la aplicación del Ramo 33, pero antes necesita de un diagnóstico de las condiciones del municipio para saber por dónde, cómo, cuando, por qué y quiénes aplicarán y coordinarán las participaciones y políticas sociales. Es por ello, que se apoya de las microrregiones para obtener la zonas de mayor rezago social y de la fórmula de la pobreza.

El ramo 33 tuvo algunos puntos previos ya que su metodología y distribución correspondieron al Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 26, pero en ese momento se le llamó Índice de Rezagos (IR), la cual pretendía medir las carencias y detectar el nivel de necesidades básicas insatisfechas de los municipios más marginados del país en 1996. el procedimiento es en base a parámetros matemáticos e inició de la siguiente forma:

$$IR_i = r L_i = r \sum_{j=1}^v \frac{W_{ij}}{V} \cdot \frac{P_m}{P_e}$$

En otras palabras:

IR_i indica el índice reescalado de los principales rezagos considerados

r es el proceso de reescalamiento

L_i representa el promedio de las variables normalizadas consideradas como las más importantes, para la i -ésima entidad federativa, ponderado por la relación entre la población municipal y su correspondiente entidad federativa.

V representa las variables seleccionadas en función de sus correlaciones y consideradas como las más importantes que son las siguientes:

- Porcentaje de población analfabeta mayor de 15 años,
- Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje,
- Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica y

⁴⁷ SEDESOL, Catalogo de preguntas para ENCASEH, México, 2007, p.p. 2-17

- Porcentaje de población en localidades con menos de 5,000 habitantes

De los datos anteriores, se obtiene un vector columna L_i de 1×31 , que corresponden a la i -ésima entidad federativa, es decir los estados, pero no se consideraba al DF por tener otra estructura administrativa, se obtiene un índice normalizado, promediado, ponderado por población y reescalado. Para tener cada una de las variables es necesario aplicar otras metodologías, es decir, lo anterior es una fórmula general, la cual se desglosa con cada uno de los parámetros de la siguiente manera:

$$L_i = \sum_{j=1}^v \frac{W_{ij}}{V} \cdot \frac{P_m}{P_e}$$

La normalización se realiza para cada atención i en términos porcentuales, con la finalidad de poder trabajar con elementos de naturaleza común. Para la normalización se cambio la z establecida en la nomenclatura estadística por una w , a fin de evitar posibles confusiones con la z descrita en la fórmula, es decir, la z representa a la línea de pobreza y por ende, el símbolo con lleva otro significado, que se desarrollará en los siguientes puntos. A partir de esta consideración se representa a cada observación normalizada bajo la siguiente forma:

$$W_{ij} = \frac{X_{ij} - \mu}{\delta_j}$$

El reescalamiento r , se lleva a cabo mediante la fórmula siguiente, una vez obtenido el vector de la columna L_i .

$$IR_i = \frac{L_i - (\min L_i - .3)}{[(\max L + .3) - (\min L - .3)]}$$

El calculo se hace conforme a la fórmula (FGT), esta se realizó en 1984, y es denominado así por lo autores Foster, Greer y Thorbecke quienes se propusieron englobar los siguientes axiomas:

- “Monotonicidad: es la reducción del ingreso de un hogar pobre
- Transferencia: es una cesión pura del ingreso de un hogar pobre a cualquier otro hogar que es más rico
- Transferencia sensible: es una transferencia, $t \alpha$, de ingreso toma el lugar de un hogar pobre con ingreso y_i a un hogar y_i $t d > 0$, entonces la magnitud del incremento en la pobreza debe ser menor y_i .”⁴⁸

La fórmula que se ha ocupado internacionalmente es la siguiente:

⁴⁸ FOSTER, Greer, Joel y Thorbecke, Eric, “A Class of Decomposable Poverty Measures”, en Econométrica, Journal of the Econometric Society, Vol. 52, No.3, Mayo, 1984, pp. 761-765

$$P(y,z) = \frac{1}{n} \left[\sum_{i=1}^q \frac{g_i}{z} \right]^a$$

El procedimiento se refiere a la $Y = (y_1, y_2, \dots, y_n)$ como un vector de ingreso de los hogares en orden creciente y para el que se asume que al símbolo $z \geq$ es una línea predeterminada de pobreza. Otros deflatores son g_i que es igual a $z - y_i$; que es el déficit del ingreso de i -ésimo hogar; q representa a la siguiente operación $q(y; z)$ es el número de hogares pobres (que no tienen un ingreso no mayor a z). N (minúscula) es el número total de hogares; a es la medida de aversión a la pobreza. De esta forma, se identifica la heterogeneidad de la pobreza y la distribución del ingreso. Esto es lo que explicaron en la fórmula FGT,⁴⁹ pero en México se ajustó a la fórmula de rezagos; y en 1996 se obtuvo la siguiente fórmula:

$$P(\alpha, z) = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^q (g_j/z)^\alpha; \alpha \geq 0,$$

Dónde:

α = Parámetro que conforme adquiere los valores de 0.1 o 2, atribuye mayor peso a la brecha de la pobreza de los hogares pobres.

Z = Línea de pobreza equivalente a dos salarios mínimos de 1990

q = Número de hogares cuyos ingresos no superan la línea de pobreza, de manera que cumplen la condición de tener $g_i > 0$.

g_i = Brecha o déficit de la pobreza del i -ésimo hogar respecto a la línea de pobreza y esta definida por $(z - y_i)$.

Y_i = Ingreso de los hogares por debajo de la línea de pobreza.

n = Número de hogares.

Debido a su característica de ser desagregable geográficamente, el índice nacional es igual a la suma de los índices estatales. De esta forma se puede describir regionalmente como:

$$P(\alpha, z) = \sum_{j=1}^m (n_j/n) \cdot P_j(\alpha, z)$$

y se calcula para cada entidad federativa, de la siguiente forma:

$$P_j(\alpha, z) = (1/n_j) \sum_{i=1}^{q_j} (g_{ij}/z)^\alpha$$

⁴⁹ *Ibíd.* pp. 761-764

Dónde:

n_j = número de hogares de la entidad federativa

q_j = número de hogares pobres para cada j-ésima entidad federativa,

g_{ij} = brecha o déficit de la pobreza del i-ésimo hogar incluido en la j-ésima entidad federativa respecto a la línea de pobreza z .

La aplicación de $P(\alpha, z)$ en el terreno de la política de superación de la pobreza requiere su transformación a:

$$P(\alpha, z) = \sum_{j=1}^m Q_j$$

Mediante la determinación de Q_j :

$$Q_j = (n_j / n) \cdot P_j(\alpha, z)$$

Y de T_j :

$$T_j = Q_j / P(\alpha, z)$$

Donde:

T_j = contribución porcentual de la j-ésima entidad federativa a la pobreza nacional

Q_j = índice de pobreza estatal ponderado por la razón de la población de la entidad federativa entre la población total.

Los cálculos proporcionados por el FGT y la fórmula de rezagos se añadieron para ejemplificar que los parámetros son muy parecidos, en algunos casos se realizan ajustes que convengan a cada país dónde se aplique el FGT. Sin embargo, en este primer intento por medir la pobreza, no se toma en cuenta a la educación, alimentación, solamente el ingreso. Y es algo muy importante para la pobreza pues para lograr un desarrollo no se acerca a los mínimos requeridos. En 1997, como se mencionó en el capítulo anterior, se adiciona y reforma la ley de coordinación fiscal asignando los fondos de:

1. Fondo de aportaciones para la educación básica y normal
2. Fondo de aportaciones para los servicios de salud
3. Fondo de aportaciones para la infraestructura social
4. Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y del Distrito Federal; y
5. Fondo de Aportaciones múltiples

Estos fondos representan las aportaciones y la distribución de los recursos a las entidades federativas. Cabe señalar que por eso se incorpora en este apartado al IR para comparar los cambios, uno de ellos es la incorporación del D. F para la aplicación de Oportunidades. Además se incorporan a la fórmula

otros valores que se simbolizan con \sum que representa la sumatoria correspondiente a las entidades federativas y el subíndice i se refiere a la i -ésima entidad federativa quedando de la siguiente manera:

$$\sum F_i = \sum (M * T_i)$$

Los símbolos representan:

M = Monto aprobado en el presupuesto de Egresos de la Federación que se refiere al destino del Presupuesto de Egresos y a la equidad de servicios de salud.

F_i = Monto correspondiente a la i -ésima entidad federativa del monto total M .

T_i = Distribución porcentual correspondiente a la i -ésima entidad federativa del monto total M .

El cálculo de T_i es con la i -ésima entidad federativa con la siguiente fórmula:

$$T_i = D_i / DM$$

Dónde:

DM = es el monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado.

D_i = Monto total del déficit de la i -ésima entidad federativa con gasto inferior al mínimo aceptado.

En dónde:

$$D_i = \max [POB_i * (PMIN * 0.5 * 8REM_i + IEM_i) - G_{ti}, 0]$$

Los deflatores representan:

POB_i = Población abierta en i -ésima entidad federativa

$PMIN$ = Presupuesto mínimo *per cápita* aceptado

REM_i = Razón estandarizada de mortalidad de la i -ésima entidad federativa

IEM_i = Índice estandarizado de marginación de la i -ésima entidad federativa

G_{ti} = Gasto total federal que para población abierta se ejerza en las entidades federativas sin incluir M del ejercicio correspondiente.

Posteriormente, continuaron las modificaciones incorporando un comité técnico, al encargarse de formular y analizar el presupuesto del Ramo 33 y de ahí proceder a los municipios considerados pobres. Igualmente añadir los indicadores de los índices de marginación para obtener la fórmula. Por estas razones se consideran cuatro dimensiones socioeconómicas que son:

▣ Educación

▣ Vivienda

▣ Ingresos monetarios

▣ Distribución de la población.

De todo esto, es como se formulan los indicadores para poder repartir las participaciones en los municipios del país. Además la fórmula de pobreza es el criterio establecido por SEDESOL y por la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público que instauran los mecanismos para su asignación. La fórmula se presenta a continuación y aparece tal cual en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para hacer hincapié en los cambios con respecto al Índice de Rezagos. La asignación considera con mayor prioridad a los lugares con los más altos niveles de concentración de pobreza y mayores carencias en infraestructura. Las variables son siguientes:

$$IGP_j = P_{j1} \beta_1 + P_{j2} \beta_2 + P_{j3} \beta_3 + P_{j4} \beta_4 + P_{j5} \beta_5^{50}$$

La fórmula representa:

P_{jw} = es la brecha respecto a la norma de pobreza extrema de las necesidades básicas w para el hogar j en estudio

$\beta_{1...5}$ = es el ponderador asociado a la necesidad básica w ; y

j = es el hogar en estudio

Este procedimiento representa al Índice Global de Pobreza de un hogar, IGP_j , el cual se conforma con las brechas P_{j1} , P_{j2} , P_{j3} , P_{j4} y P_{j5} de las necesidades básicas a que se refiere a la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar, sus correspondientes ponderadores son $\beta_1 = 0.4616$, $\beta_2 = 0.1250$, $\beta_3 = 0.2386$, $\beta_4 = 0.0608$ y $\beta_5 = 0.1140^{51}$

Las necesidades básicas y sus ponderadores son resultado de lo siguiente:

W1 = Ingreso *per cápita* del hogar,

W2= Nivel educativo promedio por hogar,

W3= Disponibilidad de espacio de la vivienda,

W4 = Disponibilidad de drenaje; y

W5 = Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.⁵²

Los cambios son con respecto al ingreso, al nivel educativo, el espacio y el combustible, porque anteriormente con el índice de rezagos eran analfabetismo, ocupantes sin energía eléctrica y población en porcentajes, aquí es conforme a disponibilidad. Las w son variables para calcular el valor de cada estado o municipio, todas ellas estimadas por el Comité Técnico. El primer parámetro ingresos por persona se establece por medio de una norma que se estima en una línea de pobreza extrema por persona de \$584.4 pesos mensuales. La brecha de ingreso se calcula al restar la misma línea, el valor del ingreso promedio del hogar y dividiendo el resultado entre la misma línea. El estimado del ingreso

⁵⁰ Ley de Coordinación Fiscal, Disponible en: www.cdhecu.gob.mx/leyinfo/pdf/31.pdf, (Fecha de consulta Mayo 2006.)

⁵¹ *Ibíd.* pp.3-15

⁵² *Ibíd.* pp.3-15

promedio del hogar toma en cuenta los ingresos por trabajo recibidos por todos los receptores de cada hogar y divide su monto entre el número de sus miembros.

Por último, el valor de esta brecha, ingreso, se sitúa en una escala común que señala cuanto es la carencia o el logro del hogar en esta necesidad, acontece al jerarquizar todos los valores que resultan menores a cero, estableciendo como nivel inferior el valor de (-0.5). La escala de valores consiste en multiplicar por (1/8) aquellas brechas cuyo valor sea mayor o igual que (-9) y menor que (0), y de esto se obtienen valores de (-0.5), otro son las brechas menores a (-9). Es decir, estas últimas cifras son los valores que se designan para saber si un hogar es pobre.

El segundo parámetro nivel educativo promedio por hogar se calcula al combinar las variables de alfabetismo, grados aprobados, nivel de instrucción y edad de cada miembro del hogar con más de 6 años, se obtiene mediante la relación de grados aprobados del individuo, entre la norma establecida según su edad. La relación se obtiene al multiplicar la variable de alfabetismo, que es cuando la persona tiene 10 años o más; y en lo sucesivo a este procedimiento se le conocerá como fórmula (1) se muestra a continuación:

$$NE_{ij} = \left[\frac{E_{ij}}{Na} \right] * \text{Alfabetismo}^{53}$$

De dónde:

NE_{ij} Indica el nivel educativo de la persona i en el hogar j

E_{ij} Representa los grados aprobados del individuo i acorde con su nivel de estudios y edad, en hogar j.

Na Es la norma mínima requerida de grados aprobados para el individuo acorde a su edad.

A la variable alfabetismo se le asigna el valor cero a las personas que no sepan leer y escribir de lo contrario se asigna el valor uno, ya que el alfabetismo actúa como un indicador de control, anulando el coste alcanzado en años aprobados a la persona de 10 años o más, que no sepa leer ni escribir. La norma establece que un individuo, a partir de los 14 años, requiere que mantenga al menos la primaria concluida, pero a estos menores todavía se les considera dentro del margen de tolerancia. Además los niños de siete y ocho años no se les exige algún año aprobado; y si llegaran a tener grados aprobados se les considera como un logro educativo. A ellos se les considera con la fórmula dos de la siguiente manera:

$$\text{Brecha educativa} = 1 - \text{Nivel Educativo (NE)}^{54}$$

La siguiente tabla ejemplifica las normas asociadas que establece Sedesol con su respectiva edad, grados aprobados y la exigencia de alfabetización:

⁵³ SEDESOL, Metodología para el calculo de variables de la formula de la pobreza, México, 2005, p.5

⁵⁴ *Ibíd.* p.6

Edad (años)	Norma de grados escolares aprobados	Alfabetismo (exigencia)
7	0	No se exige
8	0	No se exige
9	1	No se exige
10	2	Se exige
11	3	Se exige
12	4	Se exige
13	5	Se exige
14	6	Se exige

Fuente Sedesol 2007

La tabla ejemplifica los estándares estadísticos que emite el comité técnico y una vez estimada la brecha educativa de cada persona mayor de 6 años, se procede a incluirla en la misma escala, es decir, entre 0 y 1, si existe rezago educativo entre -0.5 y 0 en caso de haber obtenido un logro educativo. Además la educación es una característica individual, por lo tanto se estima la brecha individual para después obtener la brecha educativa promedio del hogar.

El tercer punto disponibilidad de espacio de la vivienda mide la relación que existe entre el número de ocupantes por hogar y la cantidad de cuartos con dormitorios disponibles, se fija de acuerdo a la norma, de donde una construcción pueden existir tres personas por cada cuarto dormitorio, se aplica lo siguiente:

$$DE_j = \frac{\text{Número de cuartos dormitorio} * 3}{\text{Número de ocupantes por hogar}} \quad (3)^{55}$$

De dónde:

DE_j es la disponibilidad de espacio para dormir en la vivienda del hogar

Si el resultado de la fórmula anterior es mayor que uno se incluye en la escala común. Pues lo que se considera son el 0 y 1; en caso de que el hogar presente un rezago en disponibilidad de espacio en la vivienda entre -0.5 y 0 es la que pretende superar la norma para erradicar la pobreza.

Para incorporar los valores DE_j se realiza otra operación, al obtener el valor DE_j se multiplica por (1.5/75) y el resultado se le suma uno menos (DE_j 75), obteniéndose DER. Para calcular la brecha de vivienda se resta de la unidad el valor DER_j o en caso de carencia DE_j, esto con el fin de obtener las carencias por estado e integrarlas a los resultados nacionales.

El cuarto aspecto es disponibilidad de drenaje se establece como norma mínima aceptable el desagüe conectado a fosa séptica, y para realizar el computo se resta de la unidad el valor observado con base a los datos de la siguiente tabla.

⁵⁵ *Ibíd.* p. 10

Categoría	Valor asignado para el cálculo
Conectado a la red pública	1.5
Conectado a la fosa séptica	1.0
Con desagüe a la barranca o grieta	0.5
Con desagüe a un río, lago o mar	0.3
No tiene drenaje	0.0

Fuente Sedesol 2006

Las cantidades se trabajarán para cada estado y de esta forma localizar los hogares que no cuentan con el servicio. Por último, disponibilidad de electricidad-combustible funciona como una variable de control para cocinar y se construye en dos etapas. La primera es para observar la disponibilidad de electricidad, si cuenta con el servicio, la brecha se considera con el valor 0. Si dispone de electricidad se procede la evaluación del combustible tomando como referencia el gas como combustible para cocinar. La siguiente tabla muestra los valores asignados para cada categoría:

Categoría	Valor asignado para el cálculo
Electricidad	1.0
Gas	1.0
Petróleo	0.5
Leña	0.1
Carbón	0.1

Fuente Sedesol 2006

El balance se calcula al restar la unidad el valor asignado de la tabla anterior. Estos fueron los cómputos de la normas de las necesidades básicas con sus respectivos valores. De esta forma, se obtiene los valores de las necesidades básicas que aparecieron al principio de la fórmula que son los siguientes:

- 1) Ingreso *per cápita* (0.4616)
- 2) Nivel educativo promedio por hogar (0.125)
- 3) Disponibilidad de espacio de la vivienda (0.2386)
- 4) Disponibilidad de drenaje (0.0608)
- 5) Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar (0.1140)

Las cinco brechas se estiman para cada hogar respecto a las normas de pobreza extrema que corresponden a las necesidades básicas, con el siguiente procedimiento:

$$P_j = \left[\frac{Z_w - X_{jw}}{Z_w} \right]$$

En donde:

Z_w = Norma establecida para la necesidad básica w , es decir, Ingreso *per cápita*, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda y disponibilidad de drenaje.

X_{jw} = Valor observado en cada hogar j , para la necesidad básica w

Los resultados de cada una de estas brechas se ubican dentro de un intervalo de -0.5 a 1 , cada brecha se multiplica por los ponderadores establecidos en la fórmula de la pobreza, una vez sumadas, se obtiene el Índice Global de Pobreza del Hogar, que se encuentra en el mismo intervalo. Una puntualización importante es con referente a los cálculos subsecuentes, puesto que sólo consideran los hogares cuyo valor se ubique entre 0 y 1 , que son aquellos en situación de pobreza extrema. Los datos se obtiene de las encuestas del ENCASEH y ENCASURB.

Una diferencia de la fórmula de la pobreza y de rezagos es que la z ya no simboliza los salarios sino a las necesidades básicas. Las zetas es uno de los ejes centrales de la tesis y por ello se tuvo que explicar cada uno de los parámetros para comprender de donde se obtienen y cuales son sus valores.

Posteriormente, el valor del IGP del hogar se eleva al cuadrado para atribuir mayor peso a los hogares más pobres, después se multiplica por el tamaño del hogar, con lo cual se incorpora el factor poblacional. De esta forma, se conforma la Masa Carencial del Hogar, determinada por la siguiente metodología:

$$MCH_j = IGP_j^2 * T_j^{56}$$

Los símbolos significan:

MCH_j = Masa Carencial del Hogar j ;

T_j = Número de miembros en el hogar j en pobreza extrema

Al sumar el valor de MCH_j para todos los hogares en pobreza extrema de un estado, se obtiene la Masa Carencial Estatal. La referencia de la masa carencial se incorpora puesto que en la fórmula de rezagos no apareció, esto es con el fin de precisar la pobreza estatal y municipal para las estadísticas del comité y esta se determina por la siguiente expresión:

$$MCE_k = \sum_{j=1}^{jk} MCH_{jk}^{57}$$

Las expresiones significan:

MCE_k = Masa Carencial del Estado K ;

MCH_{jk} = Masa Carencial del Hogar j en pobreza extrema en el estado k ; y

J_k = Número total de hogares pobres extremos en el Estado k .

La estimación de los porcentajes de la Masa Carencial Estatal se realizó en base a los datos del Censo General de Población y Vivienda 2000, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y se conformó de acuerdo a la tabla 3.1 que se encuentra en el anexo.

⁵⁶ Ley de Coordinación Fiscal, Disponible en: www.cdhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/31.pdf, (Fecha de consulta Mayo 2006.)

⁵⁷ *Ibíd.*

Los resultados de la masa carencial estatal dan cien por ciento, pero no es así al realizar la sumatoria en base a los datos anteriores el resultado original es del 99.997947, esto se debe a varias razones; por ejemplo no se realizaron bien los cálculos, o las cantidades correctas no aparecieron en el cuadro anterior. Además la Masa Carencial no cambió ya que el Comité Técnico estableció los mismos datos para el año 2000 y 2005 pues es el censo se realiza cada cinco años y las cifras se mantuvieron iguales. Una vez determinada de las Masa Carencial Estatal se hace una agregación similar de todos los estados para obtener la Masa Carencial Nacional. Las masas carenciales estatales se obtienen de cada una de los estados y se divide entre la Masa Carencial Nacional (MCN) para determinar la participación porcentual del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social esto se realiza con la siguiente fórmula:

$$PE_k = \frac{MCE_k}{MCN} * 100$$

En donde:

PE_k = Participación porcentual del Estado K,

MCE = Masa Carencial del Estado k y

MCN = Masa Carencial Nacional

Así, la distribución del Fondo de aportaciones para la infraestructura social se realizan en función de la proporción que corresponde a cada estado de la pobreza nacional, según lo establecido. Hasta el momento esta fórmula es la que continúa aplicándose sin cambios para la infraestructura social que es el agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural y del Fondo de Infraestructura Social Estatal que son obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal. Pero hay ocasiones en que no se puede aplicar la fórmula de la pobreza por falta de información, para ello se utiliza las estadísticas del INEGI y se determinan cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso para cada una de ellas:

1. Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición y este primer indicador se le llamará R1.
2. Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado en igual situación y, se considerará como R2.
3. Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio considerada como R3; y

4. Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado con igual condición a la que se le denominará R4.

Esto se expresa en el Índice Municipal de Pobreza (IMP):

$$IMP_i = R_{i1}\beta_1 + R_{i2}\beta_2 + R_{i3}\beta_3 + R_{i4}\beta_4$$

Donde:

$R_{i1...4}$ = rezago asociado a cada una de las cuatro necesidades básicas consideradas por IMP en el i -ésimo municipio con respecto al rezago estatal en esa misma necesidad.

$\beta_1...4$ = Ponderador cuyo valor es 0.25 en cada uno de los rezagos.⁵⁸

De esta forma será la distribución del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social y se realiza en función de la proporción que corresponda a cada estado de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido por la fórmula de la pobreza. Y de ahí a cada uno de los programas de Oportunidades tomando en consideración el padrón de familias beneficiarias, la infraestructura de los municipios, entre otros. Los datos se desglosarán en el siguiente apartado para realizar algunas comparaciones.

Sin embargo, las zetas no concuerdan porque al incorporar la fórmula anterior no permite tener una perspectiva de la pobreza, pues si bien mide ciertas necesidades aún continúa la exclusión. Y al aplicar la metodología del índice municipal de pobreza no se destinan apropiadamente a los municipios más marginados por la dispersión de localidades, además, la fórmula no toma en cuenta las prácticas organizacionales de los municipios pues la mayoría de las localidades aisladas son indígenas que se basan por usos y costumbres, lo que dificulta la veracidad de los datos.

Así es como, el gobierno federal emite cada año los resultados de la superación de la pobreza en México. Y lo que corresponde a la fórmula, se debe entender que no mide el grado de pobreza, pero sí identifica los lugares y a las personas pobres, así determinar ponderadores y estadísticas que permiten realizar otras metodologías para identificar a los beneficiarios.

Aunque la fórmula sólo mide algunas de las necesidades básicas, la alimentación no la determina, es decir qué tipo de nutrición tienen los pobladores para percibir si una persona es pobre o no. Además tampoco calcula si esas familias concuerdan al necesitar aparatos para discapacitados o si necesitan alguna cirugía. Sin embargo, hay otros datos que hay que analizar para compararlos con los resultados que emite el gobierno federal. De esta forma, se presentaron las metodologías por el cuál se designan los recursos económicos para la aplicación de Oportunidades, de acuerdo a ciertas carencias estatales, pero el diseño deja a un lado muchos parámetros para justificar la erradicación de la pobreza extrema.

⁵⁸ SEDESOL, Metodología para el cálculo de variables de la fórmula de la pobreza, México, 2005, p.14

2.1 RESULTADOS QUE EMITE EL GOBIERNO FEDERAL DE LA FÓRMULA DE LA POBREZA Y DE OPORTUNIDADES

Las estadísticas que proporciona la fórmula de la pobreza y el Comité Técnico de Evaluación, son para estimar el presupuesto a cada uno de los proyectos. Se realiza por trimestres y su publicación es anual, pues como es una dependencia pública Sedesol, informa cada año de sus logros y sus metas ante la Cámara de Diputados.

La fórmula de la pobreza designó a los estados con mayores niveles de carencia a Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz. Para ello, se destinaron en el sexenio pasado las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios del Ramo 33 con respecto al cuadro 3.2 del anexo estadístico, esto es para conocer la cantidad monetaria destinada. Pero no da a conocer el porcentaje de pobreza y cifras absolutas de los hogares en México, ya que es otra dependencia la que se encarga de mostrarlas como es CONEVAL, en base, al apartado anterior, permite un análisis para evaluar la conformación de la pobreza en el país, esta se desglosa en la tabla 3.3 a nivel nacional, urbana y rural.⁵⁹

El cuadro designa, el porcentaje y las cifras absolutas de la conformación de hogares con pobreza a nivel nacional, urbana y rural, los datos se obtienen en su totalidad del Censo de Población y Vivienda, de la metodología y resultados de los índices de marginación. La tabla muestra que hubo un decremento, es decir, cada año fueron mejorando las familias en porcentajes, pero al verificar las cifras absolutas en estos cuatro años se mantuvo igual la pobreza, no mejoró, la información toma de referencia hasta el año 2004, ya que la de los últimos años no se encuentra disponible hasta la presente tesis. Pero el gobierno federal opina lo contrario al explicarlo con los porcentajes hubo un pequeño avance y Oportunidades continuaría funcionando.

La composición de la pobreza por zonas según la fórmula anterior menciona que se compone en porcentajes de acuerdo al cuadro 3.4 de las personas en condición de pobreza de 2000 a 2004. Los resultados de la fórmula de la pobreza señalan que el sexenio de Vicente Fox mejoró la calidad de vida. Además el programa social Oportunidades sirvió como herramienta para el combate de la desnutrición en México. También se ofrecieron los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y

⁵⁹La estimación es un informe que proporciona CONEVAL para la medición de la pobreza, pero en el presente trabajo no se muestra la metodología, porque es muy variante, es decir las estadísticas que proporcionan no son muy ciertas. Además toma las mismas referencias numéricas de los índices de marginación y de la fórmula de la pobreza; como son tipo de suelo del hogar, el acceso a la educación, a la salud, etc La metodología que utiliza no es la más óptima para su estudio, ya que es simbólica para Sedesol, pues ésta sólo la avala.

Nutrición (2006), el programa benefició al 25% de los hogares a nivel nacional (5.8 millones de hogares). La cobertura de leche Liconsa fluctuó entre el 6 y 11 por ciento hasta el 2006.⁶⁰

Del mismo modo, el padrón de beneficiarios a becas escolares de nivel primaria se conformó con valores absolutos con los estados considerados más pobres del país, se pueden observar sus números en el cuadro 3.5 del anexo estadístico. Es así como, el sistema educativo de Oportunidades explica que para los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz concentraron el 40% de los becarios de educación media superior. Y los niños entre los 12 y 15 años aumentaron la matrícula escolar, pues se redujo el ausentismo de las aulas en los estados de Chiapas con el 14%, Veracruz 18%, Puebla 14% y Oaxaca 12%. Es decir, que los niños en pobreza extrema superaron las expectativas en un 50%,⁶¹ aumentando su participación en la enseñanza nacional.

Por otra parte, el Comité Técnico de Evaluación estimó que hay un aumento de beneficiarios en la mayoría de los estados, a excepción de Oaxaca que fue decreciendo en los años de 2004 a 2006. Esto quiere decir que Oportunidades no cumplió totalmente con sus expectativas de incrementar a los niños beneficiarios, puesto que el estado de Oaxaca es uno de los estados considerados de pobreza extrema.

Por otro lado, la integración de las familias beneficiarias, los resultados finales, emitidos por Sedesol, informa que Oportunidades tuvo una cobertura universal porque ocho de los estados con menor grado de desarrollo humano, como Puebla y Chiapas; el porcentaje de cobertura del programa varía entre 68.5% de los hogares de Puebla y 90% en Chiapas.⁶² ver cuadro 5.6 del anexo. La tabla muestra la incorporación de beneficiarios, pues tampoco se acerca a los porcentajes que se habla a nivel nacional, es menor, ya al sumarlos es como los porcentajes aumentan.

Por otro lado, los hogares de los estados con mayores niveles de bienestar y desarrollo humano, como el Distrito Federal, Baja California, Baja California Sur y Nuevo León, son los que menos cobertura tienen por parte del programa por tener mejores oportunidades y no tener pobreza extrema o muy alta marginación. El total del padrón beneficiario de los ocho estados en cifras absolutas se encuentra en el cuadro 3.7.

La tabla muestra los resultados que emite Oportunidades a nivel nacional y es el total de las familias atendidas durante el sexenio de Fox, se percibe que hubo un avance en cuanto a las cifras finales, es decir, que cubrió las expectativas, pero aquí se suman las que se fueron incorporando durante los años de 2000 a 2006 y se suman todos los municipios de cada uno de los estados, por eso aumentan los recursos y los beneficiarios, sin embargo, en el siguiente apartado y en los casos de estudio se podrá observar con más detalle que esto no ha sucedido así.

⁶⁰ SEDESOL, Balance de impactos de oportunidades 2000-2006, México, 2007, p. 2

⁶¹ *Ibíd.* pp. 6-7

⁶² *Ibíd.* p.10

La incorporación por medio de la ENCASEH se observa en el cuadro 3.8. La tabla muestra como se identificaron las familias a través de la ENCASEH, que es el principal órgano que muestra la situación de las familias para incorporarlas a Oportunidades y se puede observar que esto no se cumple porque son muy pocas las familias que logran tener acceso por medio de esta encuesta. Pero entonces ¿por qué al final se incorporan a más familias? Esto se debe a qué se van incorporando a las familias que por alguna razón tienen algún nexo con las promotoras.

Los resultados que emite el gobierno federal son muy óptimos beneficiado a una mayor población, ha aumentado la matrícula educativa, es decir, que Oportunidades logró combatir con éxito la pobreza y disminuir que los niños dejaran la escuela por medio becas e incentivos en los estados más pobres de México. Pero la realidad es otra, si bien la política pública contiene algunos elementos, falta analizar con bases teóricas los resultados para explicar el verdadero impacto del programa.

Es así como a los ojos públicos Oportunidades ha superado la pobreza y en este apartado se mostraron los elementos que proporcionan las diferentes dependencias como es el Comité Técnico y CONEVAL por medio de la fórmula de la pobreza, pero hay otros datos numéricos que corroboran la hipótesis que se analizaran en los siguientes puntos.

2.2 ANALISIS DE OPORTUNIDADES

El análisis retoma elementos de la política pública, Luis Aguilar propone: 1°) Debe haber un diagnóstico o análisis del contexto; 2°) Corresponde la actuación del Estado, los tres poderes y los tres niveles de gobierno; 3°) Se incluye la participación de la sociedad⁶³ Es decir, conocer el tejido social e incluir la participación social, esto no es así porque los programas engloban el universo completo de los municipios, además cada estado y municipio tienen diferencias, en su cultura y sus tradiciones. La participación de la cual habla Oportunidades no ha contemplado a este sector por la falta de comunicación y realmente saber el entorno de cada una de las localidades a analizar.

Para ello, se retomaran algunos puntos de los apartados anteriores, como son el Ramo 33, los resultados a nivel nacional de las zonas pobres en México y los ocho estados que estima el Comité Técnico de Oportunidades y Sedesol como los más pobres del país que son Campeche, Chiapas, Guerrero Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz.

El primer elemento es el análisis de políticas públicas lo define Dunn como: “una aplicación de la disciplina de la ciencias sociales que emplea múltiples métodos de investigación, el contexto por el

⁶³ AGUILAR, Luis, El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa, 1976, p.25

cual se argumenta su aplicación, la creatividad, el acceso, la comunicación, lo novedoso y lo más relevante.⁶⁴

Además, extrayendo conceptos que se mencionaron en la introducción, el análisis es un proceso cíclico que estudia: la definición del problema, la formulación de soluciones, la toma de decisión, la evaluación o monitoreo de los resultados, y la determinación de acciones.⁶⁵ Ya que se califica la parte técnica, es decir, la parte cuantitativa que estudia las tasas de crecimiento, la cobertura y las reglas de operación. Y lo social que es lo cualitativo, si fue satisfactoria, cubrió las expectativas, entre otras.

Para Dunn hay 5 preguntas básicas para realizar el cotejo desde la raíz y estas son: ¿Cuál es la naturaleza del problema y por qué se busca la solución?, ¿cuál de las propuestas tiene dos o más líneas de acción y cuál se deben escoger para resolver el problema?, ¿Qué tipo de política pública se aplica?, ¿Cuáles son los resultados de elegir esas líneas de acción, a quién perjudicaste, fue satisfactorio, hubo beneficios?, ¿los logros de los resultados contribuyen a resolver el problema?, ¿qué resultados futuros se pueden esperar si otros son elegidos?

Estas preguntas se contestan con el combate a la pobreza al destinar el gasto público del ramo 33 para la alimentación, salud, educación, infraestructura, etc. Es por ello, que se mostraran los cuadros de hogares, línea de pobreza y sus resultados, que se localizan en el anexo estadístico.

El análisis es por medio de la perspectiva, implica la producción y transformación de información. Es decir, antes de tomar acciones se hacen predicciones de lo que podría pasar y lo que debería hacerse. Esto se realiza al analizar la información de alternativas, políticas y preferencias. Al efectuar un contraste con relación a los programas como el Pase, Pronasol y Progresá, porque fueron las primeras alternativas que combatieron el problema de la pobreza. La retrospectiva es un estilo operacional que analiza las diferencias y lo que pasó al aplicar la política pública, la solución que se aplicó y si se resolvió adecuadamente por medio de tres aspectos metodológicos.⁶⁶

El primero es la disciplina orientada, este estudio se aplica por políticos, científicos y psicólogos que buscan pruebas teóricas que describen las causas y consecuencias de las políticas, identifican las variables y las metas.⁶⁷ De aquí es la importancia del comité de evaluación de Oportunidades, pues ellos se encargan de realizar diagnósticos e identificar las variables del Ramo 33 y la aplicación de los programas sociales.

El segundo es el problema orientado, se compone por el mismo grupo anterior analizan la naturaleza del problema, la veracidad de la política pública y las variables que identifican y explican el

⁶⁴ DUNN, William N. Public Policy Analysis. An Introduction, Prentice Hall, 1981, p.416

⁶⁵ *Ibíd.* p.417

⁶⁶ *Ibíd.* p.417

⁶⁷ *Ibíd.* p.417

problema⁶⁸ Para eso son las encuestas emitidas por las dependencias gubernamentales como son el INEGI, ENCASEH, ENCASURB, ENCEL y los resultados de la superación de la pobreza.

El tercero son aplicaciones orientadas, este incluye a grupo de sociólogos, psicólogos, antropólogos que buscan las causas y consecuencias de las políticas publicas y los programas. Ellos obtienen el monitoreo y evaluación de los resultados, así como su impacto.⁶⁹ Son los grupos que se componen por los comités de cada uno de los programas, los subcomités de Sedesol y las subdelegaciones. De esta forma, es como el análisis se integra por un grupo de especialistas que analizarán a detalle cada uno de los objetivos y propuestas de lo que se desarrolló en la política pública.

Pero hay otros elementos que integran el análisis, pues la evaluación consiste en reconocer y medir los efectos propios de una acción para explicar los hechos realizados, es decir, si el problema ha sido erradicado o resuelto y si ha alcanzado los objetivos. También mide la asignación de recursos y las ejecuciones que producen: ¿cuánto dinero se ha gastado?, ¿cuántos actos administrativos se han ejecutado? Además se debe comparar la información con varios grupos de municipios afectados para saber si coinciden.⁷⁰ Esto último se mostró en el apartado anterior con los cuadros de beneficiarios y presupuesto asignado.

La parte numérica se basa en otro autor Cohen el explica que el análisis es la evaluación de metas por medio de indicadores que nos permitirá medir el alcance de los objetivos de un programa por medio de variaciones porcentuales de la población objetivo, además, de realizar a la organización, la toma de decisiones, las estrategias y las reglas del juego. Para ello, se toman los siguientes indicadores de las tablas de beneficiarios y con las siguientes formulas de indicadores de evaluación para tener un mejor análisis sobre la evaluación de Oportunidades y de esta forma explicar si mejoró o se mantuvo la pobreza en el país, así como el aumento de beneficiarios.

La parte numérica se referirá, en primer punto, al presupuesto de los estados más pobres del país y del total, con el ramo 33 y la fórmula para evaluar la productividad que es una división del último dato entre el primero menos uno por cien; así es como se obtuvieron los valores de la siguiente tabla.

⁶⁸ *Ibíd.* p.417

⁶⁹ *Ibíd.* p.418

⁷⁰ MENY, Ives, Las políticas públicas, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1975, p.319

Ramo 33/Años	Campeche	Chiapas	Guerrero	Hidalgo	Oaxaca	Puebla	San Luis Potosí	Veracruz	Total de los 31 estados y el D.F.
2000-2001	13.92	13.95	14.01	13.82	17.36	16.86	14.57	15.45	15.31
2001-2002	5.12	11.98	7.60	8.87	12.84	9.18	8.01	9.95	7.99
2002-2003	8.12	9.20	11.73	10.30	9.60	10.64	11.89	10.05	9.54
2003-2004	5.84	4.81	2.85	5.10	4.87	4.55	2.42	3.87	4.48
2004-2005	18.80	10.46	13.59	15.36	8.91	11.68	13.38	11.83	11.95
2005-2006	-3.97	3.71	-0.66	-2.34	4.79	2.06	0.20	0.41	1.04
2000-2006	56.35	67.30	59.07	61.84	73.71	68.23	61.12	62.94	61.22

Fuente Ley de Coordinación Fiscal, Ramo 33

La tabla señala variaciones con respecto a su productividad, los datos que se obtuvieron no se acercaron ni al cien por ciento de lo que se habían propuesto. El cuadro explica la competencia y el crecimiento del presupuesto asignado. Sin embargo, al observar los valores del 2000 al 2006, supera el cincuenta por ciento en la mayoría de los estados y en total llega a un 61.22%. Es decir, aumentó el presupuesto, según el gobierno, pero esto indica que los estados afectados no tienen el suficiente capital que logre aumentar la carencia de los servicios básicos. El siguiente análisis es con referencia a la tabla de hogares pobres con cifras absolutas y la misma fórmula de productividad.

Tabla de Hogares				
Tomando de referencia las cifras absolutas				
Cifras absolutas				
Nacional/ Años	2002-2000	2002-2004	2004-2005	2000-2005
Alimentaria	-99.1077	-99.093	-98.977484	-99.17286362
Capacidades	-99.0971	-99.047	-99.023155	-99.15978651
Patrimonio	-99.0207	-99.035	-99.004283	-99.05943307
Rural				
Alimentaria	-99.1184	-99.173	-98.903427	-99.20035103
Capacidades	-99.0681	-99.15	-98.95483	-99.17186383
Patrimonio	-99.0083	-99.097	-98.966961	-99.07541983
Urbano				
Alimentaria	-99.0864	-98.941	-99.088299	-99.11831756
Capacidades	-99.1393	-98.886	-99.105399	-99.1421936
Patrimonio	-99.023	-98.977	-99.034916	-99.03581749

Fuente Elaboración propia con base de las estadísticas de CONEVAL 2006

El cuadro mide la tasa de productividad de los hogares en pobreza extrema, los datos corresponden al cuadro 3.3 del anexo y los números son negativos porque los valores decrecen en un 1% o 2% y se observa que es muy pequeña la diferencia de disminución de la pobreza. Esto concuerda con la hipótesis al decir que se mantuvo la pobreza y no fue eficiente Oportunidades para su combate.

La siguiente tabla se relaciona a la condición de pobreza del cuadro 3.4, es decir el número de personas pobres del país y esta es la que nos indicará si efectivamente hay disminución.

Tabla personas en condición de pobreza 2000-2004			
Número de personas			
Nacional/ Año	2000-2002	2002-2004	2000-2004
Alimentaria	-99.2448191	-99.1945953	-99.3917737
Capacidades	-99.1851938	-99.1485295	-99.3062166
Patrimonio	-99.0773333	-99.0811755	-99.1522311
Rural			
Alimentaria	-99.3328524	-99.1284056	-99.4185178
Capacidades	-99.2692034	-9.68488699	-99.3399802
Patrimonio	-99.1644829	-99.0491285	-99.2055306
Urbano			
Alimentaria	-99.0543638	-99.2956215	-99.3339142
Capacidades	-99.0525704	-99.2114611	-99.2529149
Patrimonio	-98.9891975	-99.1079648	-99.0983286

Fuente Elaboración propia con base a la estadísticas de CONEVAL 2006

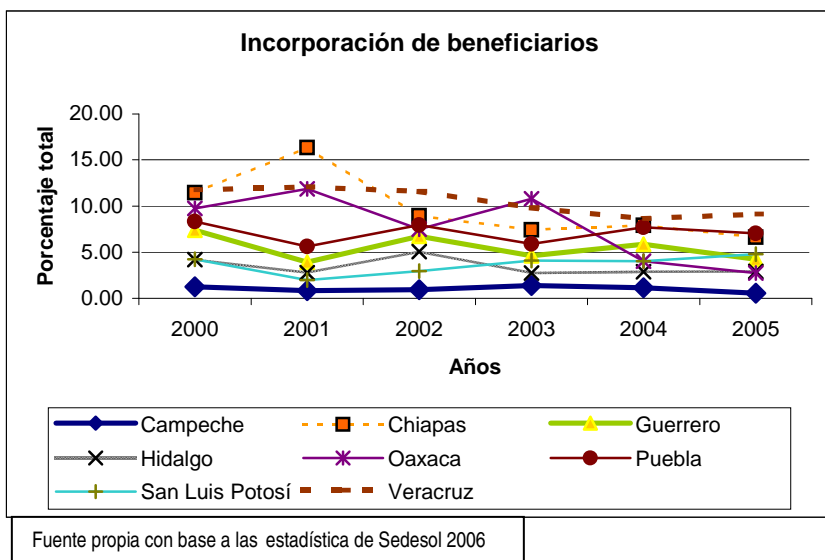
Los números se mantienen igual, es decir, entre 1 y 2 por ciento, la pobreza se mantuvo no hubo mejoras en su productividad, todas se mantienen un -99 porque las cifras entre los diferentes años disminuían, sin embargo, esos pequeños descensos indican que no ha mejorado el combate a la pobreza y se mantienen en las mismas condiciones. Es por ello, que no se toman muy en cuenta los valores que establece el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) porque no definen lineamientos para concordar con los números finales.

El análisis continua con la siguiente tabla, ver cuadro del anexo 3.9,. los datos se tomaron de la incorporación de beneficiarios del cuadro 3.6 y los resultados que emite Oportunidades. La información obtenida es más notable a nivel nacional, ya que los números ya no son de -99 sino que se encuentran entre un -68, -79 para los estados de Campeche y Oaxaca, es decir que la productividad de incorporación de beneficiarios aún es muy baja y no se acerca a un gran crecimiento de población. En otras palabras, el aumento de población beneficiaria va de 1% a un 32%, durante todo el sexenio de Fox, es por eso que las cifras se mantienen entre 4.9 y 5.8 millones de beneficiarios.

Por último, el estudio se realiza con el padrón de becarios a nivel primaria, y ¿por qué se realiza con este estrato? porque es el grupo más vulnerable a tener un adecuado acceso a la educación en todo el país, además, es la población objetivo a considerar por el programa social, ver anexo cuadro 3.10. Los números se parecen un poco más a los hogares pobres, la diferencia se da en el estado de Hidalgo ya que sólo es de un -89 y nos muestra que los números se mantienen en referencia a la incorporación de estudiantes puesto que es entre un 1% y un 11%, esto no es bueno porque son muy pocos los infantes beneficiarios de las becas, y demuestra que existe la posibilidad de la deserción, el analfabetismo y una mala calidad educativa que no permite que se erradique la pobreza. Es así como, se administra la

pobreza para mantener la misma cantidad de beneficiarios y que no aumenta el presupuesto para hacer más eficientes los programas sociales. Al observar las cifras y también se puede observar es que hay más consumismo por las becas, pues sólo les dan dinero.

Por lo que respecta a la incorporación de beneficiarios de Oportunidades de los años 2000 a 2005 de los ocho estados considerados más pobres del país, se muestran en la gráfica.



Se puede observar que efectivamente la incorporación aumentó en los primeros años, posteriormente se mantuvo y no hay nada que indique que aumentaron las familias beneficiarias, al contrario disminuyó. Ahora se hará el análisis con la encuesta ENCASEH para evaluar su impacto y su productividad de los ocho estados más pobres y más marginados del país. Ver anexo estadístico cuadro 3.11.

La tabla muestra la productividad de la encuesta destacando que en el año 2000 es cuando mejor estuvo el comportamiento de identificación para los estados de Chiapas y Guerrero, pero después hubo una disminución en la mayoría de los estados, estableciendo que la identificación tiene una labor deficiente porque restringe el número de personas que pueden acceder al programa y no hay un efectivo manejo de la información. Ver cuadro 3.12 del análisis del impacto social.

La tabla explica el impacto social de los estados mediante la siguiente fórmula: las personas atendidas entre los que solicitan su acceso, en este caso es por medio de la ENCASEH, y podemos observar que no hay tal impacto porque son números muy pequeños de las personas que podríamos decir lo solicitan. Pero en este caso no es así, porque es por medio de las promotoras y subdelegados, entre

otros los que se encargan de su identificación. Es por ello que, Oportunidades no logra tener un impacto satisfactorio entre los pobladores y por eso las cifras son menores.

Por esas razones, Oportunidades es un alivio porque sus programas son de carácter temporal y buscan aligerar los costos de ajuste y las necesidades más urgentes de los grupos más pobres. Además, no se han mostrado todos los documentos oficiales y no coincide con la información que se emite a nivel internacional. Por ejemplo, tomando los datos de la misma fórmula, los indicadores no muestran que se haya superado la pobreza, al contrario se ha mantenido igual sin ningún cambio.

Tampoco puede ser considerada como política pública pura porque al conformar los Comités no quiere decir que la ciudadanía participe totalmente en los sub-programas, pues por lo general son líderes que no conocen los procesos operativos o no conocen el contexto de los estados. Si bien, con microrregiones es dotar de infraestructura, pavimentación, carreteras, alumbrado y servicios públicos no es así porque muchos proyectos quedaron inconclusos, entonces Oportunidades no cumplió con uno de sus primeros cometidos.

Al medir el impacto en los estados pobres coincide con otro problema, la migración a los Estados Unidos para buscar un mejor sustento y esto no lo explica Oportunidades. Tan sólo en el estado de Guerrero "Se calcula que el 80 por ciento de los hogares indígenas tienen un integrante que decide migrar; bajo esta circunstancia, las familias jornaleras dependen menos de su parcela y cada vez más de la venta de su mano de obra."⁷¹

De esta forma, es como el análisis de Oportunidades no ha dotado de infraestructura, no ha superado la pobreza y sobre todo no ha cubierto lo básico las familias más pobres, ya que tienen que salir de sus estados en busca de un mejor nivel de vida. Y si lo hacemos por medio de la retrospectiva es el resultado no es satisfactorio porque la gente no mejora al contrario ha quedado más pobre de lo que ya estaba. Si evaluáramos su estructura tampoco, porque las encuestas no se han realizado en a los lugares más lejanos del país, entonces ¿por qué continúan siendo los mismos estados los más pobres?

A nivel operativo, el presupuesto total asignado de los estados, contempla el pago de los servidores públicos, el pago por papelería, los viáticos, lo que se conoce como costos de transacción, esto reduce el porcentaje que se destinará realmente a los pobres, es decir, el presupuesto es menor al designado, ya que los apoyos son más monetarios que materiales y de esta forma no se sabe con exactitud si el dinero se utiliza para la alimentación, salud, educación o salud.

Es decir, el programa social Oportunidades ha otorgado los apoyos por medio de la focalización, dotar de acciones gubernamentales en algunos estratos, para mejorar la pobreza, pero no ha sido efectivo,

⁷¹ SAAVEDRA Lezama, Jesús, "Decenas de pueblos de Guerrero, afectados por la migración," *La Jornada*, Estados, 6 de julio de 2005, p.37

pues bien lo que se ha realizado es un populismo, al buscar el voto, recordemos que se dio mayor cobertura de beneficiarios y becarios en los primeros años. Pero el neoliberalismo también se ha efectuado ya que los vales, los insumos y productos se han otorgado por compañías de auto servicio como Wall-Mart que es para el consumo de ciertos bienes ya que las tiendas Diconsa no siempre tienen productos de la canasta básica. En otras palabras, es un populismo neoliberal para administrar la pobreza en México.

CAPÍTULO 3

COMPLEMENTOS METODOLÓGICOS DE LA FORMULA DE LA POBREZA

Los primeros capítulos son más descriptivos para explicar el funcionamiento de Oportunidades y la fórmula de la pobreza para la aplicación del programa gobierno por medio de la distribución de recursos en las entidades del país. Ya que el proyecto se caracteriza por ser sociológico y económico, que es parte de un mecanismo para la asignación de capital y mejorar el bienestar y la productividad. De esta forma, se obtendría una mayor igualdad de derechos y riqueza que es el fin del equilibrio social para el desarrollo de un país.

Es por ello, que busca un patrón para concebir los fenómenos de desigualdad y exclusión que nos lleva a uno de los comparativos y complementos del análisis de una política pública. Esto se realizará al explicar los Índices de Marginación y los Índices de Desarrollo Humano, la Línea de Pobreza y las Necesidades Básicas Insatisfechas. Después se realizarán algunos cotejos, no sin antes enunciar uno de los principales componentes del cual parten todas las metodologías mencionadas que es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos para comprender el ingreso de las familias y su gasto en el país.

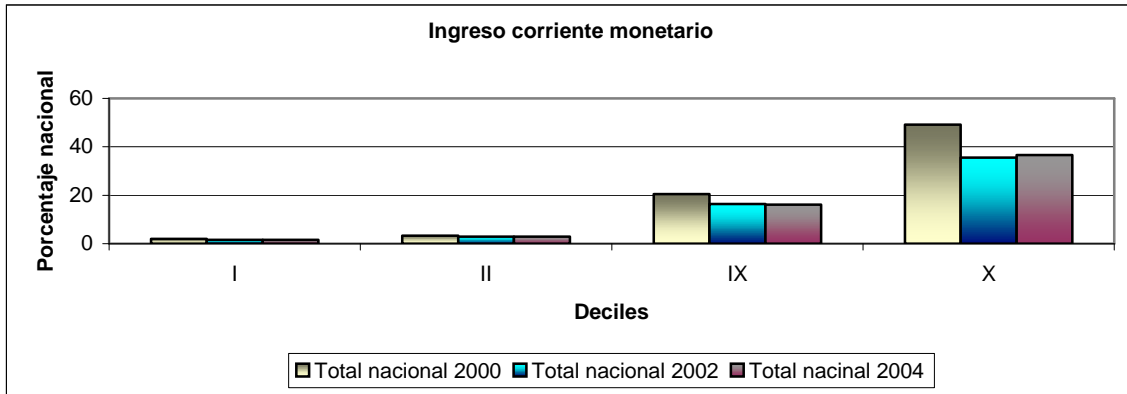
3.1 ENCUESTA NACIONAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS HOGARES (ENIGH)

La encuesta es un análisis estadístico en relación al monto, estructura y distribución de los ingresos de los hogares en México que provienen del trabajo, intereses, propiedades o transferencias recibidas. También describe el destino de sus gastos ya sea en bienes de consumo no duradero (alimentos, bebidas y tabaco) o en bienes de consumo duradero (inmuebles, automóviles, vivienda, etc.) para el uso privado del hogar. Y de aquí se obtiene la información para el cálculo del Índice de Desarrollo Humano, la fórmula de la pobreza y los diagnósticos de Oportunidades, es decir, el gasto para cada uno de los bienes.

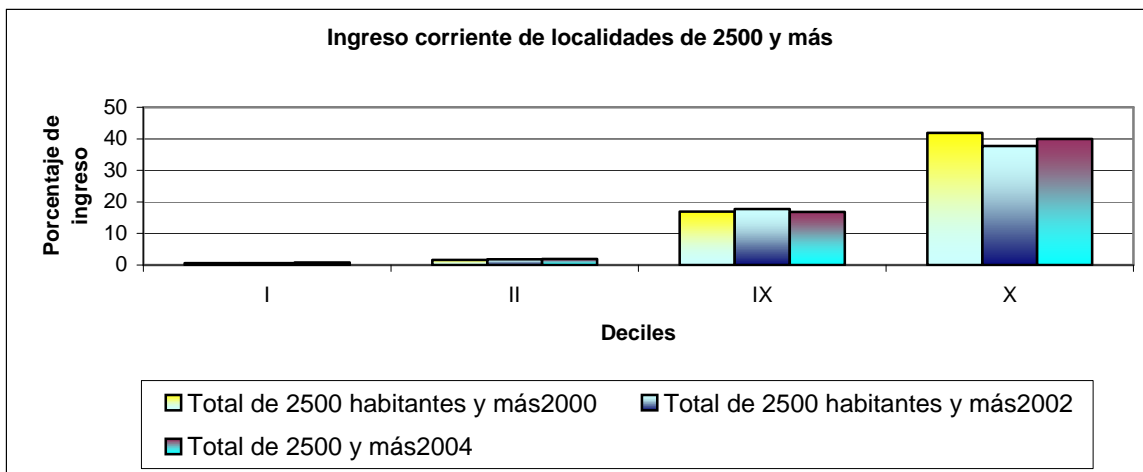
La presentación de los resultados han sido diseñados para clasificar a los hogares y las personas en deciles (son grupos formados de diez en diez, es decir es un listado de información, de acuerdo al monto de su ingreso, hogar o personas ordenadas de menor a mayor), y en múltiplos de los salarios mínimos generales (M. S. M. G.) se desglosa de esta forma para comprar a los hogares y personas con características similares en determinados estratos.

A continuación, se muestra una serie de gráficos que informa la variación del ingreso y de los hogares del 2000 al 2004; entre las dos primeras y los dos últimos deciles, se toman estos estratos ya que son

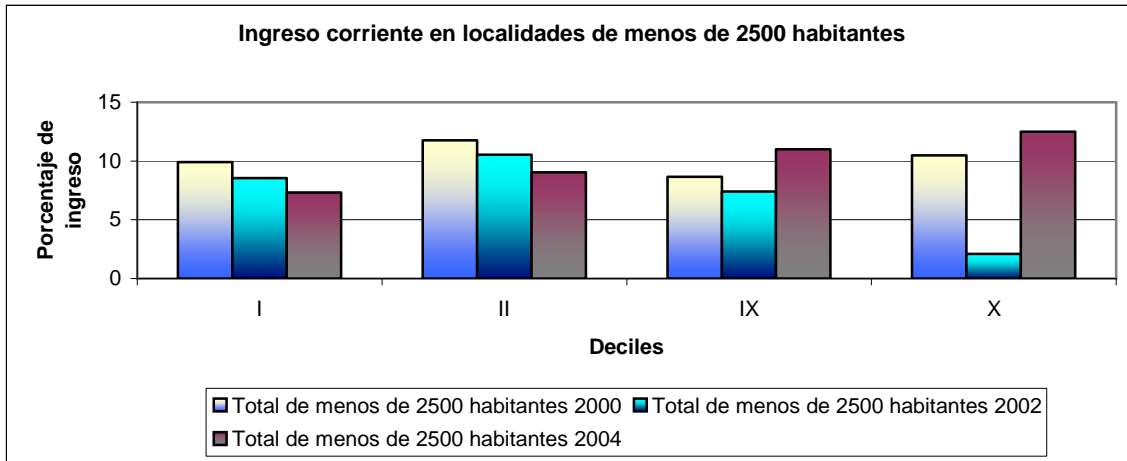
las personas que reciben entre 1 y 1.5 salarios mínimos y los últimos que perciben entre 7 y 8 salarios, para realizar contrastes en cuanto a la concentración de la riqueza. Así como su composición total nacional, en localidades de 2500 habitantes y más; y menores de 2500 habitantes.



Fuente ENIGH 2000,2002 y 2004



Fuente ENIGH 2000, 2002 y 2004

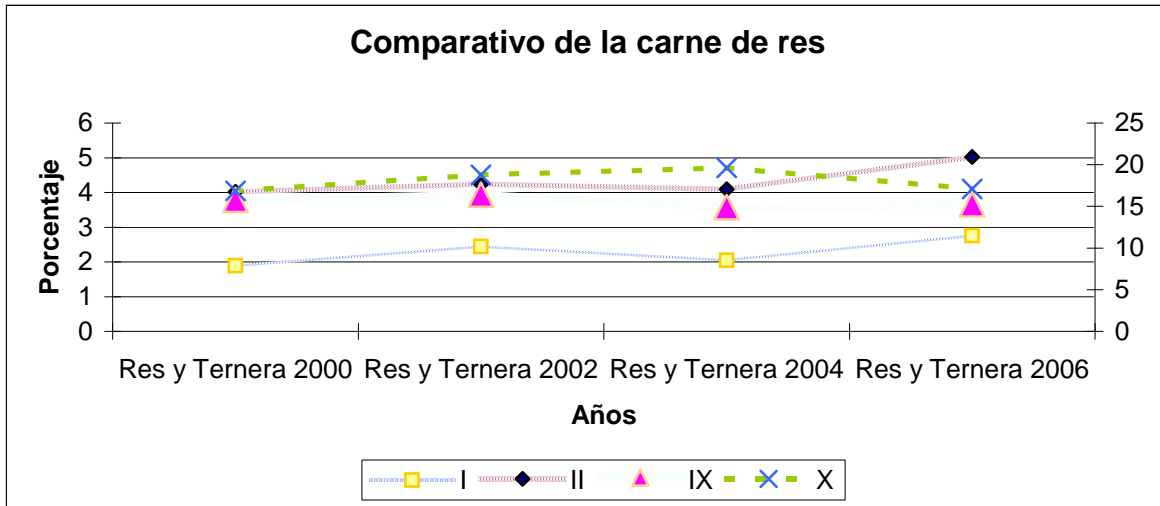


Fuente ENIGH 2000, 2002 y 2004

Las tres gráficas exponen, el ingreso recibido de las familias, e indican que hay un ligero deceso, esto no quiere decir que aumentó el ingreso sino que aumentó la población. Es decir, la economía de la población, con respecto a su ingreso no ha aumentado, se ha mantenido igual y esto señala que no se ha generado riqueza, no han bajado los precios y por lo tanto no han subido los salarios. Pero hay una enorme diferencia entre los primeros deciles y los últimos que van de un 3% hasta un 50%. Lo que demuestra que hay una gran desigualdad entre el ingreso de las personas pobres y ricas del país, de acuerdo a las estadísticas de la ENIGH.

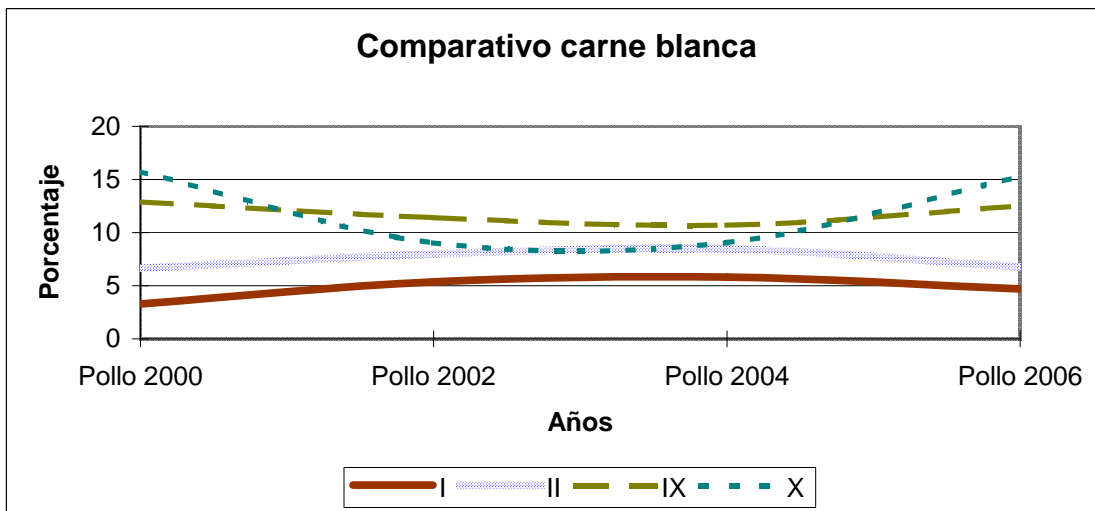
De tal forma, el objetivo del apartado es mostrar uno de los elementos que se consideran en todas las metodologías que se enumeran a continuación, pero hace falta conocer otros datos que se obtienen de las tabulados como es el gasto de los hogares.

Puesto que en el capítulo dos, se explicó cuales son los principales rubros de Oportunidades, la alimentación, para ello se realizaron algunos comparativos de cómo gastaron las familias en cuanto al consumo de la carne de res, leche, huevo, tortillas y pollo, igualmente con los dos principales deciles y los dos últimos para tener un contraste del gasto de los habitantes en el país, ocupando los tabulados de las ENIGH que comprende los años 2000 a 2006.



Fuente cálculos propios

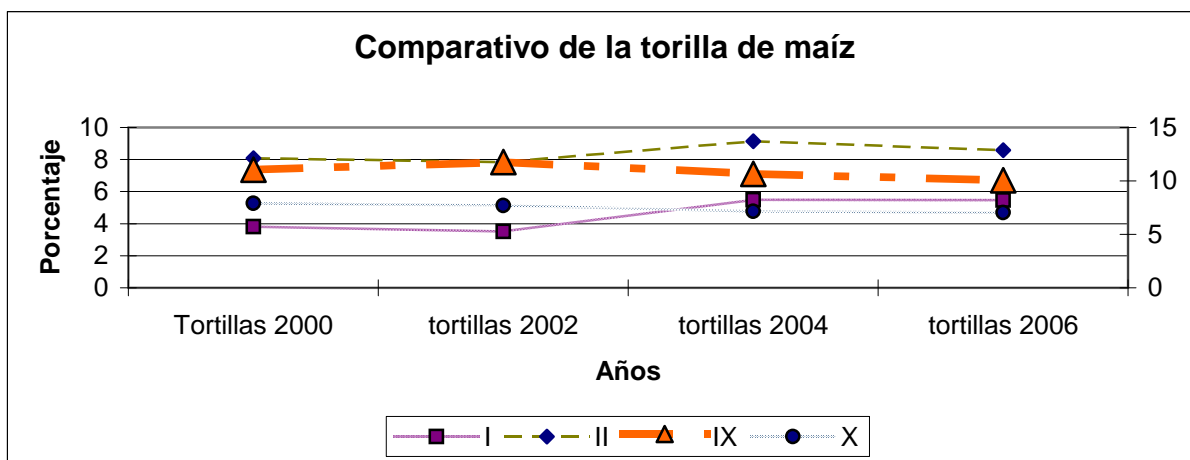
La composición del gasto de los primeros deciles en México, se explican en esta gráfica al mostrar que ha habido un aumentó en el gasto para ambos deciles, es decir que las familias destinan entre 1.50% y 5% para el consumo de carnes rojas. En lo que corresponde a los últimos deciles muestran que destinan entre un 15% y un 17% de su presupuesto para adquirir carne, es mayor en cuanto a los primeros deciles en un 10% y 12%, lo que determina que a una familia pobre no le alcanza, o sólo compra carne roja por lo menos una vez al mes. Otro comparativo es con la carne de pollo, por ser un alimento más barato que la carne de res.



Fuente cálculos propios

La gráfica compara el gasto para la compra de carne blanca de los años de 2000 y 2006, ha habido un decremento para los dos primeros deciles porque destinan entre un 3 y 8% las familias con menores

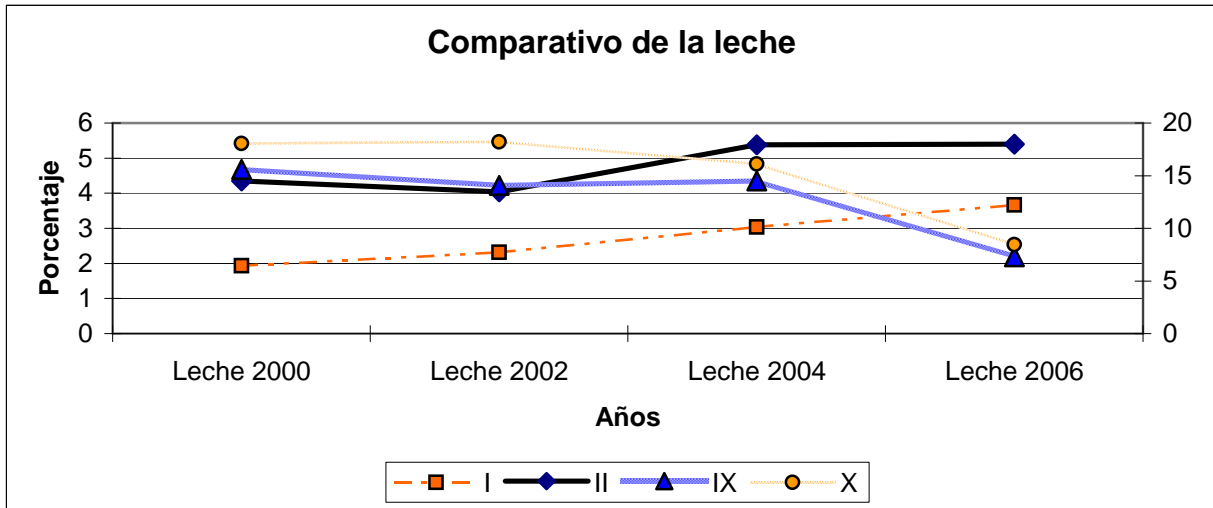
ingresos, ya que no les alcanza. Sin embargo, el presupuesto que destinan las familias con mayor poder adquisitivo es superior ya que es entre un 12 y 15 por ciento, pero en los años de 2002 y 2004, en el decil diez es menor pues baja un 8%, aún así estas familias destinan entre un 9 y 7 % más para la compra de este alimento. Al compararlo con la carne de res es mayor el presupuesto con respecto al pollo, a excepción de los primeros deciles porque la adquisición es más económica. Pero hay otro alimento que no puede faltar en los hogares la tortilla.



Fuente cálculos propios

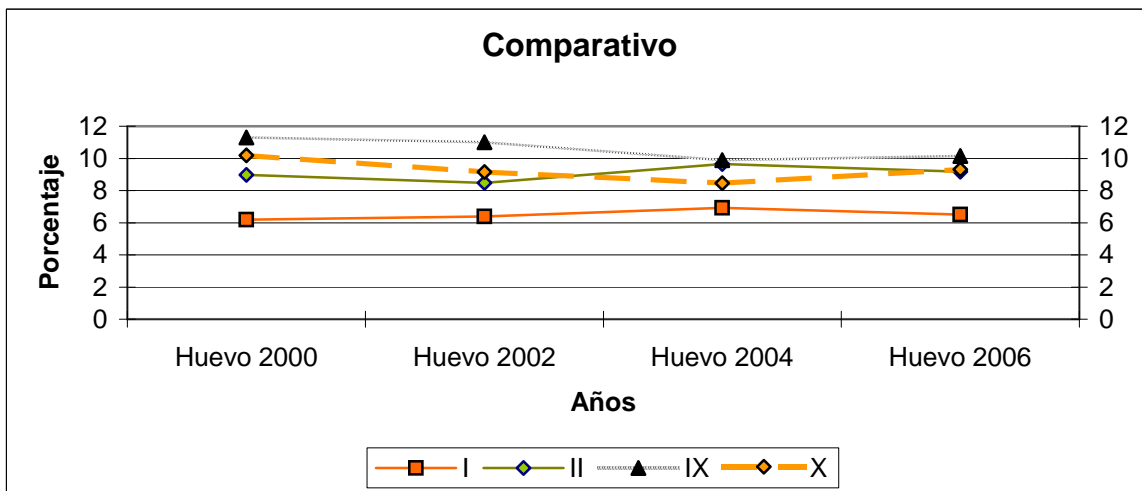
La gráfica representa el gasto de las familias, con los tabulados de las ENIGH y las personas con menor poder adquisitivo destinan entre un 3 y 9% para la compra de tortillas, es poco lo que se destina en proporción al ingreso entre los dos primeros deciles, igualmente se observa en el 2004 que se designó aún más su presupuesto, por la especulación del precio, pero con respecto a las carnes, el gasto es una pequeña proporción. Sin embargo, para los últimos deciles el destino para la compra de tortillas es de un 8% a un 12%, para el decil nueve es mayor que para el decil diez, esto es porque el consumo del decil diez es menor que para los primeros deciles, aunque, el presupuesto es menor con lo que respecta a las carnes roja y blanca.

Aún así, es mayor el gasto para los últimos deciles que para los primeros, pues no todos consumen tortillas. Por otro lado, la compra de leche, es otro alimento importante para los niños, adultos mayores y madres en lactancia por su contenido en calcio, se muestra a continuación.



Fuente cálculos propios

El destino para el consumo de leche es de entre un 2 y 6 % entre los dos primeros deciles y como se puede observar el gasto aumenta porque aumentó el precio de la leche, incluyendo la leche de Diconsa en el 2004. Con respecto a los últimos deciles se destina entre un 16 y 20 por ciento de su ingreso, es mayor el presupuesto por entre un 12 y 14 puntos porcentuales. Además el consumo de este nutriente para los últimos estratos no es tan necesario como para los pobres, pues lo sustituyen por otros lácteos como el yogurt para beber. Por último se realiza el último comparativo que es el principal producto comestible que sustituye a la carne roja y blanca.



Fuente cálculos propios

El gasto de este producto, para los primeros deciles, es mayor en comparación con los resultados mostrados en las gráficas anteriores, ya que va de un 6 a un 10 por ciento, durante el sexenio anterior.

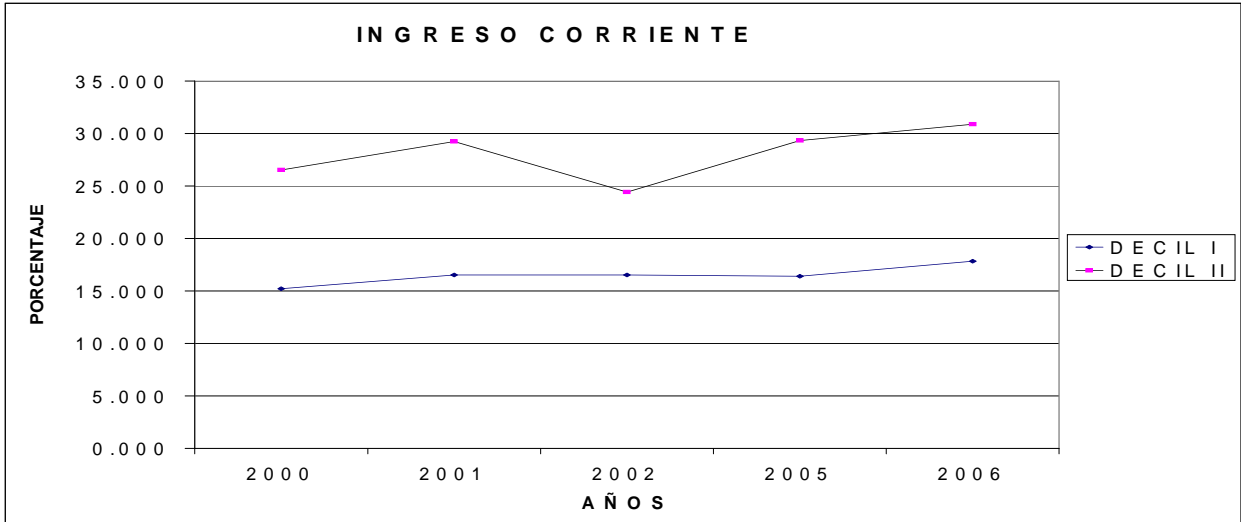
Sin embargo, con los últimos deciles la proporción es menor, disminuye porque mucha gente no lo come por su alto contenido en colesterol y lo sustituyen por otros productos.

Los comparativos nos indican la diferencia entre los pobres y ricos, en cuanto a consumo de los principales productos de la canasta básica. La conclusión final es que los últimos estratos gastan más para el consumo de carnes, pero los primeros deciles gastan más en la compra del huevo, leche y tortilla. Pero también hay que recordar que las familias que se encuentran en los primeros deciles, muchos tienen pequeñas granjas para su auto consumo, además las comunidades que lo realizan sus compras por trueque no se ve en los datos que muestran las ENIGH.

Por otro lado, las personas con mayor poder adquisitivo, por lo regular comen fuera de casa y algunas veces consumen estos productos los fines de semana, o lo sustituyen por otros que no se encuentran aquí como es el huevo llamado Omega 3 que es bajo en colesterol. La finalidad de estos contrastes es demostrar que hay grandes diferencias en cuanto a lo que destinan para su alimentación y en quienes se concentra los mayores niveles de ingreso, destacando los últimos deciles. De esta forma, es como se concentra la riqueza entre unos cuantos, pero hay otros elementos que complementan las alternativas para clasificar a las familias pobres. Para ello, se realiza un primer contraste que sirve para el análisis de la política pública de cómo se obtiene la desigualdad económica de las familias en México.

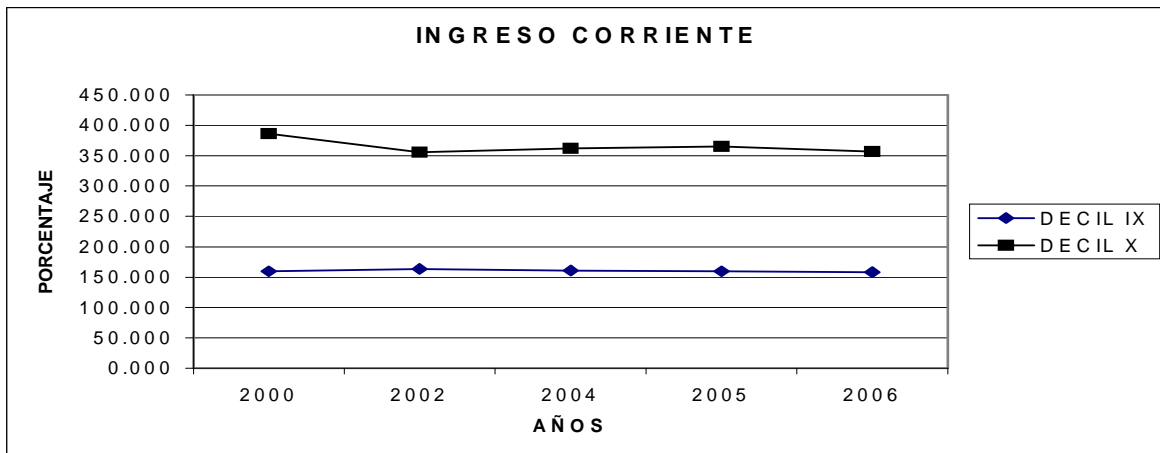
3.2 MEDIDA DE DESIGUALDAD

El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad económica que resume cómo se distribuye el ingreso en un conjunto de individuos. De tal manera esta medida nos permite estudiar como se distribuye el ingreso en distintos estratos de la sociedad y de esta manera identificar a las familias pobres. Para ello se divide a la población en cierto número de estratos, en nuestro caso deciles, de manera creciente según sus ingresos, identificando en los primeros niveles a las familias con menores niveles de ingreso y en los últimos a las familias con mayores ingresos. La siguiente gráfica toma de referencia a los deciles de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los años 2000 y 2006 para indicar cómo se comportó el ingreso corriente de las familias de los dos primeros deciles y con ello explicar en que condiciones se encuentra la población pobre del país.



Fuente cálculos propios

La gráfica retoma datos de las ENIGH, la cuál explica las familias del primer decil, que perciben entre 0 y 1 salario mínimo, recibieron entre el 15% y 17% de su ingreso, es decir, aumentó considerablemente, 2 puntos porcentuales y a grandes rasgos, se percibe que la pobreza se sostuvo, no incrementó, manteniendo la desigualdad entre los pobres, con respecto a los más ricos. El siguiente decil, en el cual las familias perciben entre 1.01 y 1.50 salarios mínimos se encuentra entre el 26 y 30%, es decir, el ingreso aumentó un 4%, aún así es menor a la proporción de las familias, pero al compararlo con los últimos deciles, se determina lo siguiente:

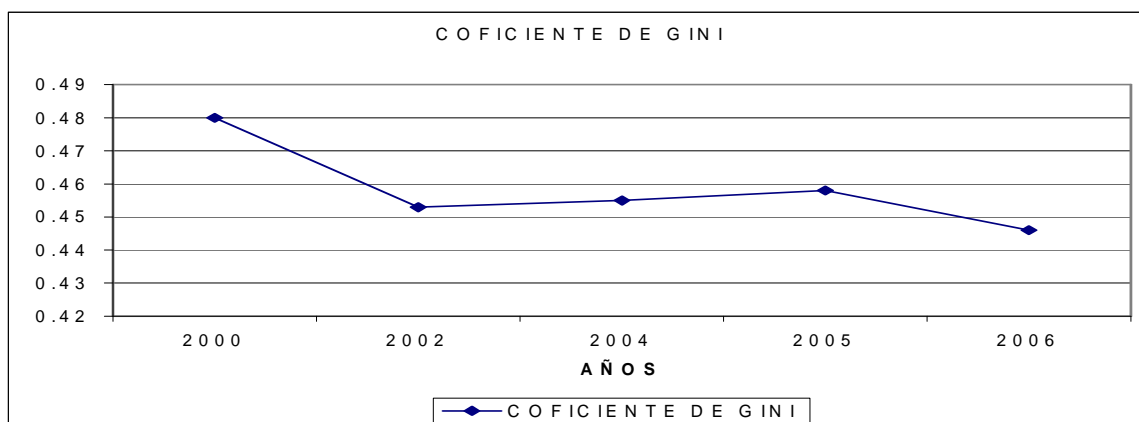


Fuente cálculos propios

El comportamiento es parecido, pero el ingreso es mayor ya que el decil nueve percibe entre 7.01 y 8.00 salarios mínimos, el porcentaje es de 159% y 158%. En cuanto al decil 10, que percibe entre 8.01 y más salarios, en el 2000 sus ingresos son de casi 400% en el año 2000, pero fueron mayores que en

el año 2006 con el 350%, pero la riqueza se mantuvo pues se encuentra entre 386% y 356% más que los primeros deciles. Estos gráficos permiten comparar la desigualdad del ingreso entre los más pobres y más ricos. sin embargo, al contrastarlo con los referentes del Comité Técnico de Oportunidades con los deciles del 3 al 8 no se aprecia esta diferencia.

Retomando las medidas de desigualdad con el coeficiente de Gini representa lo siguiente:



Fuente cálculos propios

El coeficiente de Gini tiene una fuerte caída entre los años dos mil y dos mil dos de tres décimas, aumenta ligeramente en el 2005 y nuevamente baja en el 2006 a casi dos décimas. Es decir, la desigualdad es mayor, y el Gini es una medida de concentración que toma los valores entre el 0 y 1; cuando el valor se acerca a uno, indica que hay mayor concentración del ingreso, en cambio, cuando se acerca a cero la concentración del ingreso es menor.⁷² En otras palabras, hay una mayor de concentración de la riqueza en los estratos de mayor ingreso, manteniendo la desigualdad entre los habitantes que perciben menores ingresos y esto no lo explica Oportunidades, pues no lo tomo en cuenta. De estos se obtienen otras metodologías que permiten entender como se complementan para designar, la desigualdad, la pobreza, la marginación y el desarrollo humano del país, así identificar los lugares y personas a los cuales se debe atender por medio de los programas sociales. Es por ello que los siguientes apartados mostraron sus respectivas metodologías y así conocer que integran y buscan identificar para finalmente realizar la evaluación de Oportunidades.

⁷² MEDINA, Fernando, Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso, CEPAL-ECLAC, Chile, 2001, Pp.17-19

3.3 ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es un organismo de las Naciones Unidas con el fin de reducir la pobreza por medio de proyectos y programas con la colaboración de los gobiernos federales, estatales y municipales, así como mejorar el desarrollo social de los países más pobres. De esta forma, desarrollo social es un proceso que, en el transcurso del tiempo, conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población en diferentes ámbitos: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo, salarios, involucra la reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso.⁷³ Por ello, el desarrollo humano se refiere a la creación de un entorno en el que las personas puedan desplegar su pleno potencial y tener una vida productiva y creativa, de acuerdo a sus intereses y necesidades.⁷⁴

El PNUD utiliza al Índice de Desarrollo Humano (IDH), puesto que es una herramienta que permite analizar las características federales, regionales y municipales de las capacidades básicas de los individuos en una sociedad, el cual define una metodología que pueda explicar la desigualdad internacionalmente en distintas dimensiones. Pero en los años noventa, el informe sólo era para las dependencias del gobierno federal, posteriormente su publicación se orientó al público en general, el primer informe sobre Desarrollo Humano en México se divulga en el año 2003.

El IDH mide el ingreso promedio y la disponibilidad de recursos, que son calculados por medio del PIB *per cápita* (consiste en dividir los recursos totales del hogar (medidos a través de la variable de ingreso y/o gasto) para conocer el grado de desigualdad de un país, también se utilizan las dimensiones que son longevidad, conocimientos y acceso a recursos. Los indicadores de estas dimensiones son esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización, la matriculación escolar y el Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita*.

En 1990, México fue clasificado como un país con un alto desarrollo humano, pero en 1999 se modificó el proceso de medición del IDH ya que se incorporaron más indicadores para su análisis como el índice de marginación y los informes de COPLAMAR. En ese entonces, México se encontraba en un desarrollo medio y en el 2002 el IDH es del 0.796; en 2004 es de 0.793, es decir, se mantiene el promedio medio con tendencias a bajar. Pero los datos del 2006, aún no se mostraron en el informe de Desarrollo Humano de 2005, ya que se encuentran en proceso de actualización.

También, el cálculo del IDH es regional, en el caso de México para obtener los parámetros de las dimensiones a analizar, se utiliza la metodología del informe anterior, es decir, 1990, 2002, 2004, etc,

⁷³ Centro de estudios Sociales y de Opinión Pública, Definición," Desarrollo Social (Actualización: 16 de junio de 2006), en www.diputados.gob.mx/cesop/

⁷⁴ *Ibíd.*

y los conceptos referentes al Plan Nacional de Desarrollo Humano 2001-2006; y otros elementos que son:

- ❑ Para el cálculo del *Índice de Esperanza de Vida* se utilizaron los datos de Consejo Nacional de Población (CONAPO) con las proyecciones de vida de 1995 a 2050
- ❑ El *Índice de educación* tomó como referencia el componente de alfabetización de los Censos Generales de Población y Vivienda, 2000 y 2005.
- ❑ La *matriculación escolar* utiliza los datos de los alumnos inscritos al inicio de cursos, según entidad federativa 2000/2001. Se toman de las estadísticas del INEGI, es decir los cuadros estadísticos e información sobre población entre 6 y 24 años de edad.
- ❑ El *PIB per cápita en dólares con Paridad de Poder de Compra (PPC)* se construyó a partir de los datos del PIB del año 2000 y la población total por entidad federativa. También se utilizó el tipo de cambio fix, éste último “es el tipo de cambio que determina el Banco de México para solventar obligaciones denominadas en dólares de los E.U.A., pagaderas en la República Mexicana. Para realizar la citada determinación, el Banco de México solicita cotizaciones a instituciones de crédito de operaciones al mayoreo liquidables al segundo día hábil bancario, a la fecha siguiente de la cotización, es decir, 48 horas. Y con base a los datos y tabulados básicos de los censos generales de población y vivienda.”⁷⁵

La información general crea un parámetro para cada uno de los componentes (esperanza de vida, educación, PIB), para lo cual se seleccionan variables de referencia de mínimos y máximos así comparar los logros de cada estado. El desempeño de cada componente se expresa con la siguiente fórmula con un valor entre 0 y 1.

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

La fórmula se utiliza para el calculo de cada uno de los deflatores, a excepción el computo del índice de educación porque se pondera con dos tercios el logro en la tasa de alfabetización y con un tercio el logro en la tasa bruta de matriculación. Los valores máximos y mínimos establecidos por el PNUD son los siguientes:

⁷⁵Banco de México, “Definición,” disponible en: www.banxico.org.mx/tipo/estadisticas/indicadores/tipoCambioFix.html, (fecha de consulta: 5 de enero de 2007)

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

Fuente: PNUD 2000

Las cantidades tienen el fin de establecer unidades internacionales. Enseguida se ejemplifica, el cálculo de cada dimensión con datos del estado de Zacatecas en el año 2000. El índice de esperanza de vida es de 74.8 años y los valores máximos y mínimos, se realizan con el siguiente cálculo:

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

Posteriormente, el índice de educación toma al índice de alfabetización de adultos y el de tasas brutas de matriculación combinadas. Después, se combinan ambos índices para crear el índice de educación. En Zacatecas en el 2000, la tasa de alfabetización de adultos (personas mayores a 15 años de edad) era de 91.96% y la tasa bruta de matriculación combinada (para personas entre 6 y 24 años de edad) era de 60.79%, su metodología es:

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

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

Índice de educación = $\frac{2}{3}$ (índice de alfabetización de adultos) + $\frac{1}{3}$ (índice bruto de matriculación) = $\frac{2}{3}(0.919) + \frac{1}{3}(0.607) = 0.815$

El siguiente cálculo es el índice de ingreso se obtiene utilizando el PIB *per cápita* ajustado (en dólares PPC en E. U. A.). En el IDH, el ingreso entra en sustitución de todos los demás aspectos del desarrollo humano que no se reflejan en una vida larga y saludable ni en los conocimientos adquiridos. Después se ajusta el ingreso debido a que para lograr un nivel respetable de desarrollo humano no se requiere de un ingreso ilimitado. En consecuencia, se utiliza el logaritmo del ingreso para Zacatecas, el PIB *per cápita* es de 4,636.3 dólares, además de los valores máximos y mínimos.

$$\text{Índice del PIB} = \frac{\log(4636.3) - \log(100)}{\log(40000) - \log(100)} = 0.640$$

Por último, al obtener los tres índices de cada componente, índice de esperanza de vida, de educación y del PIB, se realiza el promedio y se consigue el IDH.

$$\text{IDH} = 1/3(\text{índice de esperanza de vida}) + 1/3(\text{índice de educación}) + 1/3(\text{índice del PIB}) = 1/3(0.823) + 1/3(0.815) + 1/3(0.640) = 0.759$$

Las principales ocho entidades con menor IDH se presentan en el cuadro 4.1 con referencia a los tabulados del año 2002 y 2004. El cuadro muestra que la situación en México, con los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Veracruz, Hidalgo, Zacatecas y Puebla, coinciden con la fórmula de la pobreza al quedar en los últimos lugares, quiere decir que no hay un espacio adecuado para desarrollar su potencial, su productividad y por ende hay pobreza. El cuadro 4.2 muestra cifras similares para el año 2004, es decir, se mantuvieron iguales los dos años. Pero el cambio más general se da en los estados de Michoacán, Veracruz e Hidalgo pues cambiaron su posición del 29 al 27 de los años 2002 y 2004, estas son referencias estadísticas a nivel estatal.

El IDH explica que para tener un mejor desarrollo se deben ubicar entre el 0.9 y 1 para decir que tienen un buen desarrollo humano. Lo que ubica a estos estados entre los septuagésimos lugares, internacionalmente de los 125 lugares, es decir que México se encuentra a la mitad de lograr un buen desarrollo humano.

Sin embargo, también existe el IDH municipal es un ejercicio reciente y todavía tienen algunas dificultades ya que se utilizan, esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos y matriculación escolar (para los niveles primaria, secundaria, profesional técnico, bachillerato y licenciatura) en un rango de entre 6 y 24 años. Y para el ingreso, este cambia con respecto al estatal, pues utiliza los dólares con paridad de compra y las estadísticas del Censo de Población y Vivienda combinados. Además el cálculo regional utiliza la estimación de la ENIGH, siguiendo la metodología Elbers, Lanjouw y Lanjouw. Consiste en elaborar modelos que caracterizan al ingreso como función de las características del hogar, el tipo de vivienda, la educación de los miembros del hogar y las variables de localidad. Los resultados, para no hacerlos repetitivos, se explicarán en el siguiente capítulo.

El objetivo del IDH es mostrar una metodología que permita el análisis general, el cual fue satisfactorio porque los estados con pobreza extrema coinciden, además de mostrar otra metodología que informa el potencial productivo que va de acuerdo a los intereses y necesidades que puede ser una alternativa a considerar para la aplicación de políticas públicas con el fin de combatir las desigualdades del país, sobre todo mejorar la salud, educación, empleo, salarios, etc, para reducir la pobreza y la distribución de la riqueza en México.

3.4 ÍNDICE DE MARGINACIÓN

La presente metodología, también sirve como complemento de la fórmula de la pobreza, ya que parten de las necesidades básicas que representan las w, es decir las necesidades básicas porque comprende a la población rural de comunidades alejadas, en México, que carece de servicios básicos como: energía eléctrica, agua entubada, drenaje y excusado o tienen algún nivel de hacinamiento, es decir, cuando más de dos personas comparten un cuarto para vivir. En este caso las familias que habitan en este tipo de viviendas se encuentran vulnerables a enfermedades gastrointestinales, dermatológicas y respiratorias entre las más frecuentes, además de tener una educación inadecuada por las pocas posibilidades de bienes culturales y servicios de información.

A esto se le llama marginación: es un fenómeno histórico que por los diferentes desarrollos económicos han dejado a comunidades pobres, excluyéndolos de grupos sociales dominantes e igualmente de las poblaciones urbanas.⁷⁶ En un principio, la marginación se concebía como fruto de la parcial integración al proceso de modernización, y se esperaba que conforme se intensificara y extendiera el desarrollo se erradicaría la marginación, pero esto no sucedió así.

De él se extrae, el índice de marginación, es una medida-resumen que permite hacer un análisis demográfico, para explicar las carencias que padece alguna entidad federativa y municipios, así como la falta de empleo, de acceso a la educación, las condiciones en que habitan en las viviendas y su ingreso económico. Además, permite tener un análisis integrado y comparativo de las carencias de cada uno de los municipios que se encuentran agrupados por grados de intensidad. La información que se recaba para integrar el índice de marginación se toma de referencia al Censo General de Población y Vivienda, que se realiza cada cinco años, ya que se retoman datos relacionados a la vivienda, nivel educativo, ingresos monetarios y ubicación geográfica de la población.

Es así como, la marginación social aporta medidas analíticas que no ofrecen otros indicadores de déficit social y que hoy son de gran utilidad tanto para la comprensión del carácter múltiple del fenómeno como para el diseño de políticas económicas y sociales específicas de ataque a la desigualdad y exclusión social, y este es el más importantes para Oportunidades.

Desde 1990 se realizan los índices, pero sólo se utilizaban cuatro de los cinco indicadores construidos para medir la intensidad de la marginación social relacionada a la vivienda. A continuación, se enuncian las nueve dimensiones con su respectivo calculo, las letras que aparecen en paréntesis son las variables para obtener su metodología, que al final integran la fórmula general del índice de marginación:

⁷⁶ CONAPO, Índice de marginación, México, 1990, p. 4

a) *Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada*. (I_{15}). Esta dimensión se refiere a la falta de agua que perjudica la salud y por la forma insalubre de almacenamiento, además, por lo regular invierten tiempo y esfuerzo físico en el traslado del líquido que dificulta las labores domésticas, el cuidado de la familia, así como, el no asistir a clases por atender este problema. Su fórmula se calcula entre el número de ocupantes en viviendas propias que no disponen de agua entubada entre el total de ocupantes en hogares particulares menos el total de ocupantes de domicilios que no especificaron la disponibilidad de agua entubada, se representa con las variables de:

$$I_{15} = \frac{O_i^{sa}}{O_i^t - NE_i^a} \times 100$$

O_i^{sa} : simbolizan los ocupantes de viviendas particulares sin disponibilidad de agua entubada

O_i^t : es el total de ocupantes en viviendas particulares

NE_i^a : representan a los ocupantes de viviendas particulares que no especificaron la disponibilidad de agua entubada

b) *Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni sanitario exclusivo*, (I_{13}), en los años de 1990 y 1995 el indicador era porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado, se refieren al mismo concepto, además, se considera a la letrina, pozo negro o retrete, siempre y cuando sea para uso exclusivo de los ocupantes. Puesto que la falta de este servicio propicia el riesgo de contraer enfermedades transmisibles como son las gastrointestinales y respiratorias, afectando el hábitat y problemas a la salud pública. Para obtenerlo, se identificó de la siguiente manera:

$$I_{13} = \frac{O_i^{sde}}{O_i^t - NE_i^{de}} \times 100$$

O_i^{sde} : representa los ocupantes de viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje ni sanitario exclusivo

O_i^t : es el total de ocupantes en viviendas particulares

NE_i^{de} : son los ocupantes de viviendas particulares donde no se especificó la disponibilidad de drenaje y sanitario exclusivo

c) *Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica*, (I_{14}). La carencia del servicio excluye a la población de la participación en los sistemas modernos de comunicación y entretenimiento, así como la utilización de electrodomésticos. En algunas localidades, se utiliza fuentes de energía alternativa que producen altos costos ambientales y financieros. Su metodología es la siguiente:

$$I_{i4} = \frac{O_i^{see}}{O_i^t - Ne_i^{ee}} \times 100$$

O_i^{see} : representa los ocupantes de viviendas particulares sin disponibilidad de energía eléctrica

O_i^t : es el total de ocupantes en viviendas particulares

Ne_i^{ee} : corresponde al número de ocupantes en viviendas particulares que no especificaron su disponibilidad

d) *Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra, (I_{i7})* Se refiere a las viviendas sin recubrimiento de piso, que limitan la posibilidad de tener una larga vida y saludable, afectando principalmente a los menores de edad. La medida se representa de la siguiente manera:

$$I_{i7} = \frac{O_i^{pt}}{O_i^t - Ne_i^p} \times 100$$

O_i^{pt} : concierne a los ocupantes de viviendas particulares con piso de tierra

O_i^t : es el total de ocupantes de viviendas particulares

NE_i^p : son los ocupantes que no especificaron su material de piso

e) *Porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento, (I_{i6})* esta considera la vivienda cuando existe hacinamiento, es decir, cuando duermen en un cuarto más de dos personas ocupantes de viviendas particulares teniendo espacios inadecuados para el estudio y esparcimiento.

El porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento, en los cálculos de 1990 se sumaban en global las viviendas con un cuarto y con más de tres ocupantes; viviendas con 2 o más cuartos y con más de cinco ocupantes; viviendas con tres dormitorios y con más de 7 ocupantes y con cuatro cuarto-dormitorios con más de 9 personas. Pero en los cálculos actuales, hay un desglose más detallado de estas variables porque se pueden desprender o identificar más variables a partir de este cálculo.

$$I_{i6} = \frac{V_i^h}{V_i^t - Ne_i^d} \times 100$$

V_i^h : corresponde a las viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento

V_i^t = es el total de viviendas particulares

NE_i^d = son las viviendas particulares con especificaron su nivel de hacinamiento.

Los parámetros anteriores hacen referencia a las carencias y servicios de vivienda, pero hay otra dimensión como es ingresos por trabajo determina al acceso a satisfactores esenciales relacionados al gasto social del estado (como son la educación y salud), además, es la capacidad adquisitiva de los

ingresos. Esto determina las capacidades para adquirir bienes y servicios e influye en la determinación de los salarios, las remuneraciones en relación con la productividad del trabajo. El indicador se construye del:

f) *Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos.* (I_{19}) Este se obtiene con la suma de la población ocupada que no recibe ingresos más aquellos que perciben hasta dos salarios mínimos, entre el total de la población ocupada.

$$I_{19} = \frac{P_i^{sm_{<2}}}{P_i^o} \times 100$$

$P_i^{sm_{<2}}$: representa la población ocupada que no recibe ingresos por trabajo o que solamente percibe hasta dos salarios mínimos

P_i^o : es el total de la población ocupada

La siguiente dimensión es educación pretende explicar el logro de niveles educativos básicos a corto plazo y la inserción en el mercado de trabajo competitivo a largo plazo. Ya que la escolaridad en la economía constituye el aumento de la productividad del trabajo y la incorporación de innovación tecnológica. Los rezagos más significativos de la población en desventaja se construyen de la siguiente manera:

g) *Porcentaje de la población de 15 años o más que es analfabeta.* (I_{11}) su fórmula es:

$$I_{11} = \frac{P_i^{anual}}{P_i^{15+} - NE_i^{alfa}} \times 100$$

Las variables simbolizan:

P_i^{anual} : representa la población de 15 años o más analfabeta

P_i^{15+} : representa la población de 15 años o más y

NE_i^{alfa} : es la población de 15 años o más que no especifica su condición de analfabetismo

h) *Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa.* (I_{12}) Para obtener el cálculo se llevó a cabo en dos etapas, porque no se había contemplado un concepto el de primaria trunca, con respecto a los tabulados de 1990, en el año 2000 es donde se incorporan. La población que no especifica su último grado aprobado en la instrucción primaria, se realiza con la población que aprobó hasta quinto grado de primaria. Otro es al obtener el dato de aquellas personas que truncaron sus estudios en sexto de primaria. Y se representa con la siguiente metodología:

$$PP_i^{1-5} = P_j^{1-5} + \left[\frac{P_i^{1-5}}{P_i^{1-5} + P_i^6} \times NE_i^{6P} \right]$$

PP_i^{1-5} representa la población de 15 años o más que aprobaron entre el primer y quinto grado de primaria con los no especificados de este nivel educativo ya distribuidos

P_i^{1-5} : es la población de 15 años o más que declaró haber aprobado entre el primero y quinto grado de primaria

P_i^6 : es la población de 15 años o más que solamente completó el nivel primaria

Ne_i^{j0} : representa la población de 15 años o más que truncó sus estudios; sin indicar su último grado aprobado

Una vez calculada la población con primaria incompleta se realiza lo siguiente:

$$I_{12} = \frac{P_i^{si} + PP_i^{1-5}}{P_i^{15+} - NE_i^{ins}} \times 100$$

P_i^{si} es la población de 15 años o más sin instrucción,

PP_i^{1-5} es la población de 15 años o más que aprobaron entre primero y quinto grado de primaria, con los no especificados de este nivel educativo,

P_i^{15+} es la población total de 15 años o más, y

NE_i^{ins} es la población de 15 años o más que no especificó su nivel de instrucción.

La última dimensión comprende a la distribución de la población, se refiere a la residencia en localidades pequeñas, dispersas y en situación de aislamiento, que impide el aprovechamiento de servicios básicos, infraestructura y equipamiento. También esta expuesta a padecer con mayor frecuencia la privación de las condiciones materiales mínimas de bienestar y son las acciones de la población social.

i) *Porcentaje de población que vive en localidades de menos de 5,000 habitantes.* Su calculo es en base al siguiente paso matemático:

$$I_{18} = \frac{P_i^{1<5000}}{P_i^t} \times 100$$

$P_i^{1<5000}$: simboliza la población en localidades

P_i^t : es la población total

Por último, el cómputo del índice de marginación se obtiene por medio de los nueve indicadores y se procede a una fórmula general. De esta forma, se obtiene datos que se acercan, pues se debe recordar que hay municipios que no especifica su información, es por eso que el cálculo se redondea a esta diversidad para obtener datos que se aproximen con lo que corresponde. El cálculo se expresa de la siguiente manera:

$$Y_{i1} = \sum_{j=1}^9 C_j Z_{ij} = C_1 Z_{i1} + C_2 Z_{i2} + \dots + C_9 Z_{i9} = IM_i$$

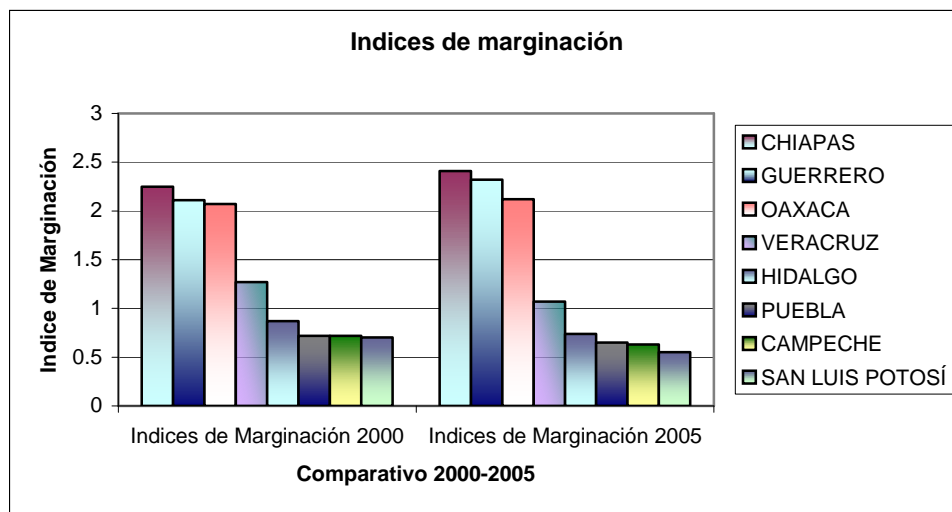
Y_{i1} representa el valor de la unidad de análisis i en la primera componente principal estandarizada, es una matriz generalizada que se obtiene de los nueve indicadores de su transformación de espacios en vectores.

C_j es el ponderador del indicador j para determinar la primera componente principal estandarizada, este se obtuvo de una combinación lineal de las nueve variables

Z_{ij} es el indicador estandarizado j de la unidad de análisis i , es decir, es un promedio aritmético de análisis (estados y municipios)

IM_i es el valor del índice de marginación de unidad de análisis i

Hay una puntualización con respecto a los años de 1990 y 1995, ya que en ese entonces eran 2,403 municipios y en la actualidad se realizó en base a los 2,436 municipios con las nueve variables. Estos indicadores son esenciales para medir la distribución y la falta de servicios públicos en las zonas más marginadas. La situación actual del análisis con referente a los índices de marginación, de acuerdo a los resultados obtenidos de 2000 a 2005, se representa con la siguiente gráfica.



Fuente índices de Marginación 2000-2005

La gráfica es un comparativo durante el sexenio de 2000 a 2005, en donde Chiapas aumentó su marginación, Oaxaca y Guerrero se mantuvieron iguales, Veracruz y los otros cuatro estados disminuyen, especialmente San Luis Potosí. El comparativo indica que se mantiene la marginación y no ha disminuido, es decir, hay carencias de servicios básicos, insalubridad y analfabetismo. De esta forma es como se calculan y comparan los índices de marginación para localizar las zonas más desprotegidas donde se necesita aplicar Oportunidades. Estos son datos que se deben analizar porque son complementos de la fórmula de la pobreza y muestran la metodología para expresar en números,

el porcentaje de ciertos bienes y servicios que hacen falta en las zonas aisladas del país. Esto es con la finalidad de corroborar lo antepuesto con el índice de desarrollo Humano y la fórmula de la pobreza y coinciden, entonces, ¿por qué se sigue diciendo que se ha superado la pobreza? Si esto no concuerda con las metodologías expuestas en este capítulo. Pero hay otros elementos para determinar otras carencias que tienen que ver con la alimentación y las necesidades insatisfechas.

3.5 METODOLOGÍAS DE LA POBREZA

Los apartados mostraron metodologías para ubicar los espacios, las familia e informar sobre las carencias de bienes y servicios, asimismo la manera en que se distribuye el ingreso, el acceso a la educación y la salud, pero hay otros componentes que reconocen las necesidades, es decir, el gasto con respecto al transporte, recreación, mobiliario, entre otros. Estos son el método directo e indirecto, buscan:

- Identificar el espacio pertinente: para establecer si la pobreza es concebida como necesidades básicas insatisfechas, para especificar qué insuficiencias son primordiales y con qué información se determina su grado de insatisfacción
- Selección de la unidad de análisis: determina si se cuantificará la pobreza en términos de hogares o individuos
- Caracterización de las personas en condiciones de pobreza: es para definir la norma de satisfacción mínima pertinente o “línea de pobreza” en la dimensión de unidades seleccionadas, para identificar a la población pobre. Es decir, se establece la desnutrición, la edad, si saben leer y escribir, entre otros.
- Agregación de individuos: es la ponderación de las personas según su nivel general de carencias, adicionan y establecen un índice de pobreza.

Todo esto busca establecer la Línea de Pobreza (LP) y las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), esto se obtiene por medio de los Censos de Población y Vivienda, la desagregación geográfica (localidades, dispersión, Ageb y manzanas individuales), otra fuente de información en base a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), mapas geográficos y la Medición Integrada (MIP).

La metodología del Comité Técnico se basa en la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, es por ello que se describió en el primer apartado para entender mejor el gasto y formular la Línea de Pobreza, el comité tomó de referencia los deciles del 3 al 8 que es un 60% de la población de los hogares nacionales con ingresos medios. La composición geográfica se establece de la siguiente manera:

- ❖ El medio urbano: con un total 4.09 miembros por hogar de los cuales; 0.15 son niños y 0.14 niñas menores de 3 años; 0.57 jóvenes hombres y 0.55 mujeres de entre 4 y 17 años; y 1.26 adultos hombres y 1.41 mujeres de 18 años y más.
- ❖ El medio rural: se compuso de 4.44 personas por hogar que se conforman de: 0.17 niños y 0.15 niñas menores de 3 años; 0.81 jóvenes hombres y 0.77 mujeres de entre 4 y 17 años; y 1.21 adultos hombres y 1.32 mujeres de 18 años y más.

La composición es mayor en la zona rural hasta los 17 años, pero en los adultos es menor. Demostrando porque los niños son la población objetivo a atender. La información de las familias pobres es para hacerla más precisa al calcular la NBI y la LP; así obtener ponderadores que permitan tener una mejor perspectiva de la pobreza en México, además el análisis considera lo siguiente:

- a) En términos *per cápita*
- b) Escalas de adulto equivalente y
- c) Economías de escala

El primer método *per cápita* consiste en dividir los recursos totales del hogar (medidos a través de la variable de ingreso y/o gasto) entre el número total de miembros en el hogar. El segundo, *las escalas de adulto equivalente*, consiste en dividir las necesidades de los adultos; de ahí que se asigne una ponderación menor a un niño que a un adulto, ya que éste último es el que consume más. El cálculo que estableció el comité Técnico sobre la cuantía de las unidades se obtiene con:

- a) El método de Engel
- b) El método Rothbarth
- c) El método de Barten y el de Prais y Houthakker

El método Engel es el más sencillo y antiguo, por ende el más utilizado, ya que se basa en el supuesto de que la proporción del gasto total dirigido al gasto en alimentos identifica correctamente el nivel de bienestar de dos hogares, aunque ambos tengan una composición demográfica distinta. Es decir, el método asigna el mismo nivel de vida a un hogar pequeño y grande.

El método de Rothbarth supone que los bienes consumidos por adultos, pueden ser considerados como un indicador satisfactorio del bienestar del hogar en su conjunto. Puesto que “el método le asigna el mismo nivel de bienestar a un hogar con dos adultos que a un hogar con dos personas maduras y un niño. Además requiere información detallada del gasto de bienes a escala de los individuos dentro del hogar, requisito que es difícil de encontrar, de las encuestas de presupuestos familiares.”⁷⁷

⁷⁷ SEDESOL, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar, México, 2002, pp.21-27

Por último, los métodos de Barten y de Prai y Houthakker “basan la construcción de escalas de equivalencias a través de la estimación de sistemas de demanda.”⁷⁸ Es decir, los bienes más consumidos como el huevo, la torquilla, leche, etc. La estimación de estos métodos está sujeta todavía a controversia, ya que como se mencionó, no siempre se obtiene la información y requieren de mayores supuestos en la identificación de las escalas de equivalencia

La última composición para establecer las Necesidades Básicas Insatisfechas y la Línea de Pobreza son *los métodos demográficos*, es el concepto de economías de escala deriva de la idea de: es más económico que dos personas vivan juntas a que vivan separadas. Además, suponen la existencia de ahorros en el gasto por individuo, originados por el consumo de bienes compartidos en los cuales no existe exclusión y/o rivalidad en su uso por parte de los integrantes del hogar; es decir, el consumo de un bien por un miembro del hogar no priva de su consumo a otros miembros. Estas son las bases referentes para el cálculo de los métodos directo e indirecto. Se observó que el proceso es complicado ya que no cuentan con toda la información, sin embargo, son elementos que tomo el Comité Técnico de Oportunidades para la identificación de habitantes así obtener a los beneficiarios. Esto es para explicar las características por los cuales busca identificar los espacios y personas, pero en los siguientes apartados se exponen cada uno de los métodos para el funcionamiento con el programa social.

3.5.1 MÉTODO DIRECTO

El método Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o método directo, como se dijo previamente consiste en definir normativamente un patrón de necesidades básicas y la cantidad de bienes y servicios para satisfacerlas. La NBI consiste en clasificar a los hogares con una necesidad insatisfecha como pobres; y con más de una necesidad a los pobres extremos. Es por ello, que para cada una de las necesidades consideradas se seleccionan variables e indicadores con un nivel mínimo, por debajo al hogar que no satisface la necesidad en cuestión. Además, Boltvinik, señala la existencia de 3 variables del método NBI:

a) *Método Sectorial de Necesidades Básicas Insatisfechas*: consiste en definir un nivel mínimo de satisfactores para cada necesidad e identificar a la pobreza que se encuentra por debajo de cada uno de esos niveles que pertenecen a COPLAMAR, recordemos que traza unas canastas alimentarias con información de la encuesta de ingresos y gastos para fijar lineamientos y estándares alimenticios como son calorías, proteínas, vitaminas, considerando la edad, sexo y estado, (esto en caso de mujeres embarazadas y lactancia).

⁷⁸ *Ibíd.* p.23

b) *Método Integrado Necesidades Básicas Insatisfechas*, se analizan las necesidades de vivienda y servicios, así como la asistencia escolar; para identificar a los hogares y a las personas pobres.

c) *El método de Necesidades Básicas Insatisfechas Generalizada*. Comprende todas las necesidades básicas, aumentando sustancialmente los rubros a analizar, lo cual modifica el criterio de pobreza.

Todo esto se integra en las necesidades de la fórmula de la pobreza. Para concluir, una virtud de la NBI es que permite la elaboración de mapas de pobreza el cual permite definir y jerarquizar áreas geográficas según sus niveles de vida, subrayando la incidencia y los perfiles característicos de los grupos pobres. Y la desventaja se refiere al número de pobres identificados es siempre una variable dependiente del número de necesidades básicas que normativamente se selecciona, por lo que a mayor número de necesidades básicas mayor será la incidencia de la pobreza. Así es como, se clasifican a los hogares con alguna necesidad insatisfecha, pero ¿a qué se refiere el Comité Técnico por necesidades insatisfechas? Para ello, es el Método Indirecto ya que los dos son complementarios para la clasificación de los hogares que no pueden cubrir ciertas carencias.

3.5.2 MÉTODO INDIRECTO

A este procedimiento también se le conoce como Línea de Pobreza (LP), mide la incapacidad monetaria para satisfacer las necesidades básicas, es decir, los medios para lograrla. Se basa en la medición del ingreso, el cual es una variable que puede cambiar muy rápidamente, además, precisa el poder adquisitivo con respecto a la canasta básica y la canasta alimentaria. Por medio del supuesto: si el ingreso *per cápita* del hogar no alcanza para cubrir el costo de la canasta básica, entonces son pobres, y se encarga de puntualizar en:

- a) los requerimientos básicos que necesita un individuo para vivir;
- b) una canasta que contenga las necesidades esenciales;
- c) calcular el costo de la canasta y dividirlo entre el coeficiente de Engel (fue formulado por primera vez en 1857, consiste en dividir los gastos alimentarios entre los gastos totales), así obtener una proporción del gasto dedicado a alimentos para transformarlo en línea de pobreza con el consumo o ingreso de los individuos;
- d) comparar la línea de pobreza con el consumo o ingreso de los individuos;
- e) clasificar como pobres los hogares que tengan un ingreso o consumo inferior al que se especifica la línea de pobreza.

De esta forma, se obtiene la Línea de Pobreza, pero a su vez se subdivide en A) *Canasta Alimentaria* se obtiene al adquirir el hogar con ingreso o gasto menor que la Línea de Pobreza que es la considerada como hogar pobre, esta es una primera variante. Recordemos que la CNA propuesta por la

INEGI-CEPAL, se compone por 34 productos alimenticios que satisfacen un requerimiento mínimo de 2082 calorías y 35.1 gramos de proteínas al día por adulto.

B) *Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE)*, entre las diferentes CNSE que se han elaborado destaca la diseñada para México por COPLAMAR. Una vez calculado el costo de la CNSE por hogar se compara con su ingreso o gasto en consumo, considerando pobres a los domicilios que reciben ingresos por debajo del costo de dicha canasta. La diferencia con la CNA es que incluye todas las necesidades básicas y sus componentes en términos de costos: alimentación, vivienda, equipamiento, educación, salud, cultura y recreación, calzado y otras necesidades. Una limitante es que no toma en cuenta las oportunidades de acceso de los residencias a algunos servicios básicos tales como son los de salud y educación, que no dependen sólo del ingreso, sino de los servicios públicos.

C) *Canasta Submínima (CSM)*, igual que las dos anteriores, se calcula su costo y se compara con el ingreso o gasto en consumo por hogar, dividiendo a la sociedad en hogares pobres y no pobres. La CSM garantiza la capacidad de permanecer vivo, de gozar de una vida larga, de asegurar su reproducción biológica, por medio de una vida sana, la interacción social, el conocimiento, así como la libertad de expresión y pensamiento.

Las tres variantes son las que construyen la Línea de Pobreza para considerar las necesidades básicas de bienes mercantiles, posteriormente procede su satisfacción, pero esta depende del ingreso de los hogares. De eso se encarga el Comité Técnico explica las principales características y estructura de canasta alimentarias urbanas y rurales del país en base a las ENIGH 2000, ver cuadro 4.3 del anexo metodológico.

El cuadro expone la propuesta del comité técnico de evaluación que cumple con los requisitos calóricos, vitamínicos, proteínicos, establecidos por COPLAMAR y la INEGI-CEPAL. Los precios son con respecto al año 2000 y el costo no varía mucho en zonas urbanas ya que se estima de \$9.84 a \$9.69 en pesos diarios por persona. Sin embargo, para las zonas rurales los precios varían bastante desde \$8.70 a \$12.06. La relación en ambas zonas aumenta de \$1 para las zonas urbanas y entre 50 y 75 centavos para las zonas rurales.⁷⁹

Pero estos precios no coinciden con las zonas rurales porque la gente come por lo regular una tortilla con salsa y un refresco, ya que el agua se encuentra contaminada o no es potable. Esto no es una dieta que satisfaga los requisitos calóricos, además es costosa, pues esta aumenta su valor en los lugares incomunicados. Igualmente al observar las gráficas de las ENIGH con los alimentos de huevo, carne blanca y roja, leche y tortilla tampoco coincide con lo establecido por el Comité Técnico.

⁷⁹ TORRES, Felipe, Seguridad alimentaria, seguridad nacional, Plaza y Valdes, México, 2003, p. 126

Los siguientes cuadros 4.4 y 4.5 del anexo estadístico explican como gasta la población de las zonas urbanas y rurales en base a la canasta de satisfactores esenciales y las submínimas en el año 2000, como referencia para la aplicación de Oportunidades. Al analizar la tablas se observa que en las zonas rurales, el costo es menor para todos los rubros a excepción del transporte y comunicaciones, porque el acceso es más difícil.

De esta forma, es como se estiman a los pobres por su capacidad de compra e ingreso; y la diferencia entre la LP y la NBI es con respecto a que la primera se refiere a las medidas no monetarias en general definen normas mínimas, en tanto que la segunda son medidas económicas que identifican una canasta de satisfactores considerada como indispensable, en las dimensiones de necesidades o capacidades pertinentes, para transformarla a valores monetarios utilizando precios de mercado.

Además, las fuentes para llegar a una medición como vimos con el coeficiente de Engel, entre otras para obtener el método de NBI, hay varios aspectos con los cuales no concuerda, como qué necesidades deben considerarse como básicas, cuál es la mejor selección de paquetes de indicadores para una misma necesidad esencial, las discrepancias para definir los parámetros o normas para establecer carencias, las alternativas para resumir los indicadores y el camino para cuantificar las ponderaciones. Además para el calculo que propone el Comité Técnico, es decir, la composición demográfica no toman en cuenta a los niños, sólo a los adultos con las economías a escala, *per cápita* y escalas de adulto equivalente, cuando se supone que este estrato es el que más importa del programa social. Tampoco considera la satisfacción o insatisfacción de los hogares puesto que a través de un ingreso mínimo define un horizonte de pobreza y bienestar. Sin embargo, no es la única cuestión para identificar a los hogares con extrema pobreza.

3.5.3 MÉTODO INTEGRADO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

Los dos métodos anteriores se mostraron para explicar el Método Integrado de Medición de la Pobreza (MIP), puesto que define a tres grupos de pobres. A) Los pobres por Línea de Pobreza (LP) y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); B) Los que son sólo por NBI y C) los que son sólo por LP. Además elabora una tipología de los pobres con respecto a su semejanza, desde el punto de vista de las políticas que representan, y ubica las prioridades en el desarrollo de programas y proyectos.

En otras palabras, el MIP es una combinación de la LP y NBI, para clasificar a los pobres crónicos, que son los grupos más vulnerables, clasificándolos en las personas que están por debajo de sus ingresos de la Línea de Pobreza, a los que se les denomina pobres inerciales; y a los que están por encima de sus ingresos de la LP, estos son los integrados socialmente.

Del método, se desprende el Índice de Progreso Social (IPS) es uno de los trabajos más atractivos por construir medidas alternativas al PIB *per cápita* hasta ahora utilizado por organismos internacionales para valorar el desarrollo. Su propuesta es medir el grado de desarrollo alcanzado socialmente, expresado en los bienes y servicios disponibles para la satisfacción de las necesidades humanas, la equidad en su distribución y el esfuerzo requerido para su generación. Se trata de un útil cálculo sintético de calidad de vida que en términos agregados ha alcanzado la sociedad, pero en México es muy poco utilizado.

De esta forma, el IPS, IDH y MIP son orientados a perfeccionar y construir medidas de déficit en términos agregados y son complementarios, para diseñar estrategias de ataque para el combate a la pobreza y detectar las zonas de exclusión en el país. Pero se encuentran aisladas y poco integradas, pues sólo miden y demuestran, y no se utilizan para lograr una mejor propuesta.

Es por ello, que este apartado mostró una fuente de la fórmula de la pobreza, que es el mecanismo para diseñar las zonas rurales y urbanas para obtener el ingreso, gasto y costo de las Necesidades Básicas y las Canastas Alimentarias. Sin embargo, se intentó realizar otra descripción con el coeficiente de Gini, el índice Dalton, Atkinson, entre otros, para las zonas rurales o municipales, pero esto no se logró porque conseguir establecer el ingreso de una población estatal y municipal, es difícil, ya que en primer lugar el ingreso que se obtiene por Oportunidades, las remesas, el que provienen del mercado informal o ambulante es difícil estimarlo. Además, muchas veces se oculta el verdadero ingreso de las familias y el destino que se le da, ya que se opta por pagar luz, agua, predial, entre otros, y muchas veces, aunque no se tenga el servicio se tiene que pagar. Este es el mejor de los casos porque muchas poblaciones optan por vender drogas o cultivarlas para tener un ganancia extra que ayude a terminar su situación.

Por otro lado, estimar una canasta alimentaria también tiene sus complicaciones porque una familia realmente pobre, por ejemplo que viva en la costa puede adquirir pescado, pero una familia que viva en la montaña no; ya que el pescado, se sustituye, en el mejor de los casos, por carne o pollo, o de lo contrario se consume insectos como chapulines, gusanos, entre otros, que también tiene calorías que a veces son superiores a lo establecido por el Comité Técnico.

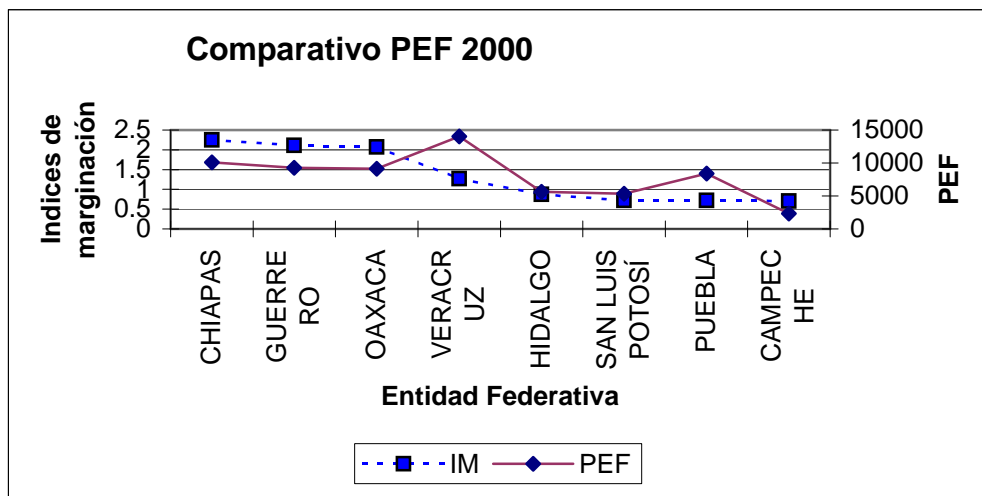
Es por ello, que las metodologías de desigualdad y polarización a nivel estatal o municipal tendrían que utilizar otros parámetros, además, su forma de compra, ya que su comercialización es a base del trueque, no tiene que ver con el *per cápita* ni con el ingreso monetario para ser considerado parte del ingreso de las familias pobres.

Pero todas estas metodologías intentan buscar elementos que informan las carencias y las zonas para la aplicación de Oportunidades. Son demasiadas y complicadas, ya que en el último momento, sólo son

referencias estadísticas para avalar el presupuesto y los beneficiarios de la política pública. Aún así, el trabajo analítico muestra algunos elementos que se enumeran para identificar las necesidades de los habitantes de las zonas urbanas y rurales por medio del siguiente apartado que son las comparaciones.

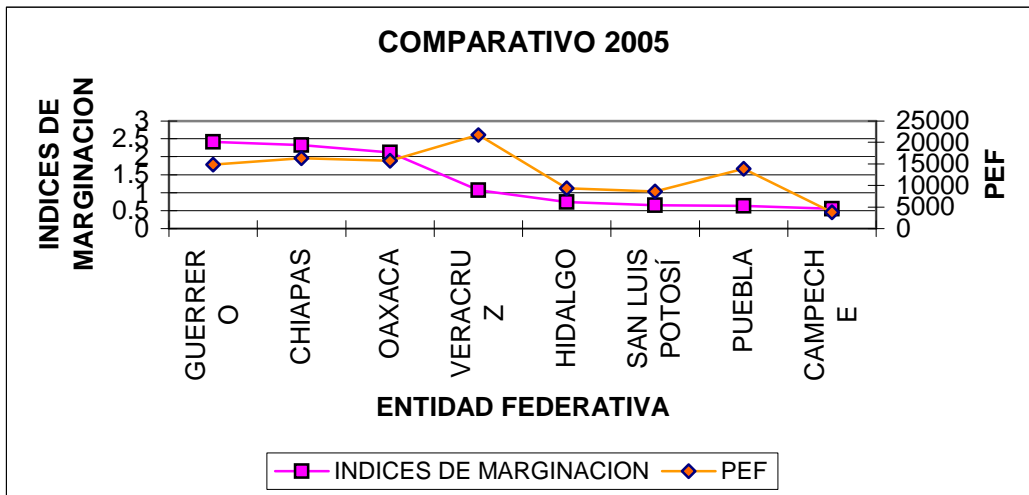
3.6 COMPARACIONES

La idea central de esta sección es continuar con el análisis cuantitativo de los programas sociales. Para ello, se realizaron comparativos para conocer si han sido adecuados los mecanismos de aplicación. El primer comparativo es en relación al presupuesto con los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz, por ser los más pobres en las distintas metodologías mostrados anteriormente; para observar si es proporcional el presupuesto con respecto a los índices de marginación durante los años 2000 y 2005 porque se modifican cada cinco años.



Fuente cálculos propios

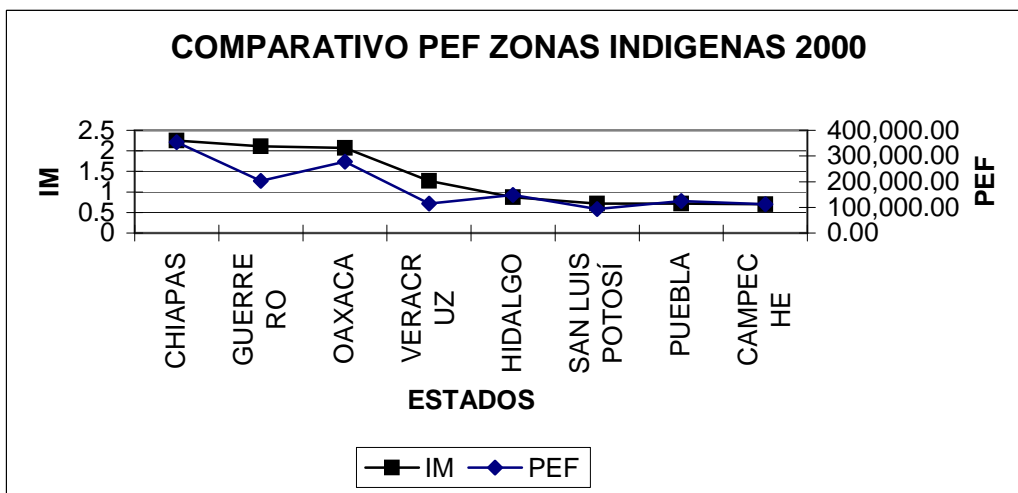
El gráfico representa los datos del Ramo 33, en millones de pesos, los estados considerados con alto grado de marginación en el año 2000 y no concuerda, porque asignó una cantidad menor en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Campeche que son considerados los más pobres y más marginados. Los casos particulares son Veracruz y Puebla porque sólo en estos dos casos fue superior el presupuesto destinado, y por último se encuentran Hidalgo y San Luis Potosí, ya que estos dos estados coinciden entre el presupuesto y el grado de marginación. Es decir que no hay un adecuado mecanismo de reparto de estímulos monetarios para combatir la pobreza.



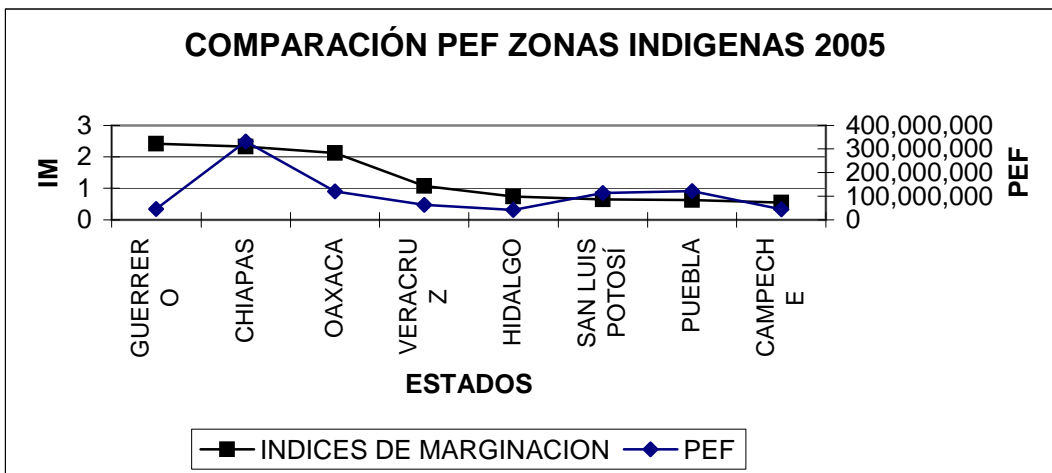
Fuente cálculos propios

La gráfica corresponde a los datos del Ramo 33 y los índices de marginación de 2005, los cambios son en el orden de los estados porque Guerrero ocupó el primer lugar de marginación y Chiapas el segundo, en cuanto a la gráfica anterior. Otro cambio es que hay un ligero aumento de asignación del presupuesto entre los estados de Hidalgo y San Luis Potosí ya que asignó un presupuesto mayor con respecto al año 2000. Hay un ligero decremento, en los primeros estados, porque aumentó el presupuesto y la diferencia entre el índice y el PEF es que este último, es decir, no aumentó y la marginación se mantuvo. Por otro lado, Veracruz y Puebla quedaron casi igual, Campeche es el único estado que tiene una igual proporción. En rasgos generales, el índice aumentó al 3%, pero el presupuesto también se eleva en un 14.75 por ciento, corroborando uno de los objetivos de la tesis, en la cuál explica que la pobreza se mantiene.

Pero hay otro dato, que es el presupuesto asignado a las zonas indígenas que es el que se destina para apoyar a estas comunidades en cuanto al rescate de sus raíces.



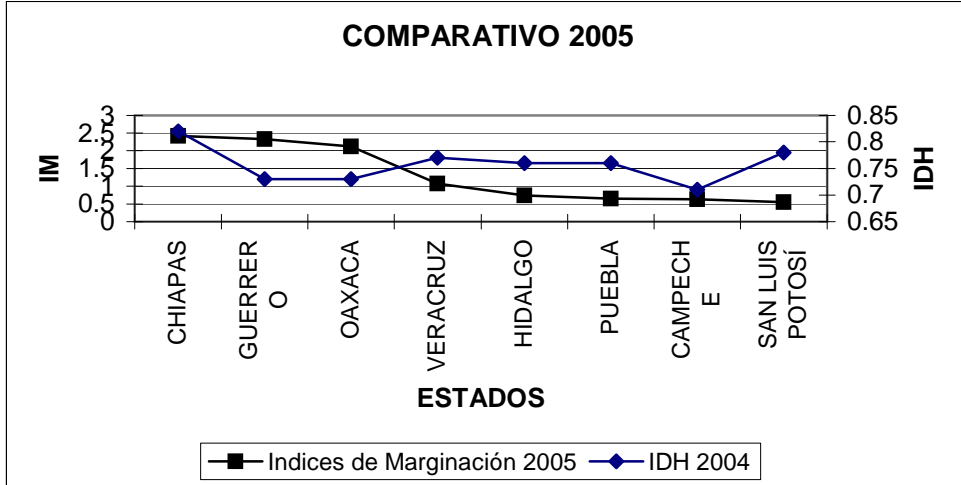
El gráfico muestra que el PEF es superior para los estados de Guerrero, Oaxaca, Veracruz, y los demás estados coinciden con la marginación, es decir, que se destinó más dinero a estos estados para el combate de la pobreza. Y es mayor el presupuesto porque se suma a lo que de el gobierno federal, con el estatal y municipal, la diferencia con respecto a los gráficos anteriores con el Ramo 33 es que pueden ser mayores o similares las cifras, esto con relación al año 2000 y para su contraste se observa el siguiente gráfico.



Aquí se observan muchos cambios, pues ya no coinciden con la marginación y sólo aumenta una pequeña proporción en Chiapas, San Luis Potosí y Puebla. La disminución es para Guerrero, es decir que no hay un buen funcionamiento del presupuesto y aumenta la población pobre que coincide con los hogares indígenas del país.

Los resultados que se comparan son más o menos parecidos, para Guerrero y Oaxaca los números en cuanto al presupuesto son menores, con respecto al índice de marginación, pero son mayores ingresos para los estados de Veracruz, Hidalgo, Chiapas y Campeche. Es decir, se mantiene la marginación y por ello, la pobreza y el desarrollo en los estados con mayores problemas son los mismos.

El último comparativo se realiza entre el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Marginación con los años 2005 y 2004 para analizar las coincidencias metodológicas para demostrar que tan efectivos han sido los resultados de Oportunidades a nivel nacional:



Fuente cálculos propios

Las comparaciones que nos muestran que a nivel nacional e internacional la situación de los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Hidalgo, Puebla, Campeche e Hidalgo se encuentran en las mismas, es decir están en un grado de marginación muy alto y un Desarrollo Humano muy desfavorable, lo cual ubica a los estados con extrema pobreza. Es por ello, que se tomó en cuenta estas metodologías para tener una perspectiva de la poca calidad de vida que hay en los estados que se presentaron a lo largo de la tesis y coinciden al encontrarlos por debajo de los niveles de cada una de las metodologías presentadas.

Los programas sociales necesitan diseñar proyectos que eviten la desigualdad y sobre todo la envidia; pues hay casos donde realmente los recursos no llegan a las familias que más lo necesitan y esto provoca la rivalidad entre ellos. Además, muchas comunidades que tienen una infraestructura precaria y ocasiona el aumento del gasto en transporte, y por consiguiente el aumento de los medicinas, alimentos, material educativo, entre otros, igualmente dificulta el traslado de enfermos a hospitales. Además todas las metodologías informan y coinciden al demostrar las carencias y los lugares que necesitan ser rescatados de la pobreza.

En conclusión, este capítulo explicó el método de LP y el NBI que brindan información útil, el primero para el diseño de las políticas económicas; el segundo apoya la fijación de prioridades y metas de las políticas sociales. Es decir, ambos son complementarios para identificar algunas de las necesidades y ciertas carencias en la pobreza, pero no concuerdan con las ENIGH para solventar los gastos de las familias pobres con el ingreso que perciben, ya que según la fórmula de la pobreza estima que la canasta básica de alimentos se gastan con 584.4 mensuales por persona, esto no es así ya

que es mucho mayor el gasto que se demostró con las gráficas de los alimentos tortillas, leche, huevo y carnes roja y blanca.

Por lo tanto, se demostró como se combinan y complementan las metodologías para la fórmula de la pobreza y que no tienen una propuesta que pueda tomar en cuenta todo lo mencionado. Pero hay algo que no se explicó a fondo, los municipios, ya que este se hablará con más detenimiento en el siguiente capítulo ya que el IDH y el índice de marginación coinciden al estimar a Cochoapa el Grande, Guerrero; Sitalá, Chiapas; Del Nayar, Nayarit, al tener un menor desarrollo. Sin embargo, se hablará más ampliamente en los casos de estudio. Esto sólo es para poder realizar comparaciones y el análisis de Oportunidades a nivel estatal.

Sin embargo, todavía falta una propuesta que logre unificar a todos los estratos nacionales considerados como pobres para realmente tener un combate efectivo para la pobreza. Es así como, los tres capítulos mostraron la estructura, lineamientos, objetivos y funcionamiento de Oportunidades con su respectivo presupuesto a través del ramo 33. realizando el análisis de políticas públicas a nivel general en los ocho estados más pobres y marginados del país. Así como otras metodologías que corroboraron la pobreza en México, destacando que en todos estos cálculos no se han tomado en cuenta para mostrar los resultados finales que emite CONEVAL. Pero esto fue para aterrizar las ideas generales para la aplicación de programas sociales y dar paso, a los municipios con lo que se demostrará que las políticas públicas no han incidido en el mejoramiento de la calidad de vida en Cochoapa el Grande, Sitalá y del Nayar.

CAPÍTULO 4

ESTUDIO DE APLICACIÓN DE OPORTUNIDADES EN COHOAPA EL GRANDE, GUERRERO; SITALÁ, CHIAPAS Y EL NAYAR, NAYARIT

Los capítulos anteriores fueron para conocer todos los mecanismo que utiliza el Comité Técnico para la conformación del programa social Oportunidades, pero en los estudios de caso se analizará la eficiencia y aplicación del proyecto. Además de contrastarlos con algunos conceptos teóricos como la asimetría de información que se refiera a “cuando no hay cálculos tomados en cuenta al decidir operaciones, en este caso decisiones políticas cuyo rendimiento depende de una conducta futura.”⁸⁰ Porque no se cuenta con toda la información, por ejemplo en Guerrero se utiliza la información de Oaxaca por ser estados colindantes, Chiapas cuenta con información propia y en Nayarit hay comunidades cerradas que dificultan la estimación de datos.

Sin embargo, el último capítulo se refiere a la evaluación, con los tres municipios considerados con mayor marginación durante el sexenio que comprende los años de 2000 a 2006 y algunos de ellos coinciden al ser los más pobres. La información con la que se trabajará en el análisis de políticas públicas son en base a las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Información (INEGI) y del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

El primer análisis se efectúa en Cochoapa el Grande, en Guerrero, este municipio es de reciente creación y por lo mismo se tuvo que realizar una investigación más a fondo, ya que no hay mucha información disponible. Sitalá, Chiapas, es un municipio que se ha mantenido dentro del rango de pobreza extrema desde 1990 y también se encuentra en un territorio cercano al grupo zapatista que hace difícil el acceso para obtener datos. Por último, Del Nayar, en Nayarit, este municipio no se encontraba en los municipios considerados con alta marginación, sin embargo, en las últimas cifras de la CONAPO lo colocó en el tercer lugar de marginación, y se representan así, porque van de acuerdo al orden en el que se encuentran, es decir, Cochoapa ocupa el primer lugar, el segundo es Sitalá y por último el Nayar. Los tres municipios tiene características que los hacen diferentes, además, de encontrarse en lugares muy dispersos de la República, aquí se conocerán su relación con Oportunidades. Así conocer si ha sido eficiente la política pública con las características y los problemas que afronta, igualmente se presentarán los resultados de la evaluación y algunas comparaciones con cada uno de los municipios.

⁸⁰ COASE, R., La empresa, el mercado y el derecho, Alianza, Madrid, 1992, pp.53-70

4.1 COCHOAPA EL GRANDE

La primera descripción corresponde al municipio de Cochoapa, se creó en el año 2003, anteriormente, pertenecía al ayuntamiento de Metlatónoc y se deslinda de él porque no recibía adecuadamente el apoyo de Oportunidades y por encontrarse en la parte más dispersa de la montaña de Guerrero. Sin embargo, es reconocido por el congreso estatal hasta el 12 de abril de 2005 con 40 votos aprobatorios, posterior a las elecciones locales dónde resultó ganador la Coalición Guerrero Será Mejor con 2,490 votos. Dónde se designó al presidente municipal Santiago Rafael Bravo, pero al entregarle su cedula de ganador, el presidente no se encontraba en su domicilio ni en su lugar de trabajo, y el congreso local presentó la controversia constitucional para revocarle su puesto. Posteriormente se debatió la controversia en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la conclusión de que no procedía y otorgarle su constancia de ganador para continuar con su mandato. Es por ello, que la información de su creación que se obtiene es hasta el 2005, dos años después de su instauración.

4.1.1 LOCALIZACIÓN



Otra característica para el estudio es mostrar elementos propios de las comunidades. Una de ellas se refiere a la circunscripción de Cochoapa el Grande, según la información de Metlatonoc, se encuentra entre la Sierra Madre del Sur y la costa del estado de Guerrero, colinda con los estados de Oaxaca y Puebla. Su extensión territorial es de 689.80Km².

El municipio se divide en 12 localidades, pero Oportunidades opera en las comunidades de La Joya y Arroyo Prieto, del sexenio a analizar, por haber pertenecido a los beneficiarios de Metlatonoc. Es un territorio pequeño con pocas localidades, y falta describir por parte de las autoridades el tipo de suelo y geografía para conocer con que tipo de recursos naturales cuenta el municipio.

4.1.2 POBLACIÓN

El siguiente punto se refiere a la población, en el ayuntamiento conviven 15,572 habitantes de los cuales 7,445 son hombres y 8,127 son mujeres. La población indígena es de 12,489 habitantes. Los residentes que saben leer y escribir son 12,094 y 12,645 asisten a la escuela, 6,883 ha aprobado algún grado escolar entre primaria y preescolar, pero hay 315 personas que sólo tienen instrucción secundaria. Es decir, que casi la mitad de la población total sabe leer y escribir y un tercio sólo llega a la instrucción secundaria.

Otro dato importante es la migración de la población que vive en otros estados y los Estados Unidos, se integra de la siguiente manera: 12,381 vive en la entidad, 112 en otra, y en otro país 11, el resto no

específico el dato. Estos son datos preliminares porque se conformaron en relación a Metlatónoc, a grandes rasgos la población en Cochoapa el Grande se encuentra en estas condiciones

4.1.3 INFRAESTRUCTURA



Con respecto a otra de las particularidades de Cochoapa el Grande se refiere a los accesos de comunicación, con la carretera debido a que es el principal camino; se compone de terrecería y para llegar a la cabecera municipal hay una entrada.

Por otra parte, existen 2,830 viviendas de las cuales 2,761 son particulares, de las cuales 2,461 viviendas cuentan con piso de tierra, y no se tiene el dato exacto de los servicios de drenaje y alcantarillado que hay en la localidad.



Por otro lado, la infraestructura del servicio de agua potable es muy deficiente y en muchos lugares todavía se tiene que trasladar. La distribución eléctrica es insuficiente, pues se comparte con las tres redes de Metlatónoc para el suministro. En cuanto al comercio, se encuentra un mercado municipal, es decir un mercado sobre ruedas

para el intercambio de productos y sólo existe una tienda Diconsa.

La infraestructura de salud es por medio de la Secretaría de Salud del estado de Guerrero con unidades móviles, las instituciones son por parte del IMSS e ISSSTE y se localizan en su mayoría en la cabecera municipal de Metlatónoc o del municipio de Tlapa de Comonfort y son sólo trece personas las que disponen con el servicio. Pero la mayoría de la población, más o menos 15,539 habitantes, carece del servicio, según los censos del INEGI del 2005.



De la infraestructura educativa no hay información disponible porque las escuelas se comparten con Metlatónoc hay 45 escuelas para nivel preescolar y 83 para nivel primaria y más o menos son trece para Cochoapa. La infraestructura del municipio es muy deficiente y carece de muchos de los servicios básicos, es decir, casi no hay escuelas, bibliotecas, talleres, laboratorios ni deportivos. Ya que es

una condición importante de Oportunidades y del Plan Nacional de Desarrollo era abastecer de infraestructura a todos los municipios más pobres del país; y por lo que se describió la meta no se cumplió.

4.1.4 PRODUCCIÓN

La principal característica para el comercio es la producción, en Cochoapa el Grande, es la agricultura con alimentos como el maíz, frijol y calabaza, algunos frutos como manzana y durazno, todos para uso personal. También hay ganado ovino y caprino con un 4%, pero es muy poco.

Por la poca población se beneficia a 3,515 productores con una superficie de 3991.1 hectáreas para riego y siembra de Procampo. Es decir, que sólo es el 22.5% la población beneficiaria. La producción necesita un rescate urgente para hacerla competitiva para el consumo nacional. además de aquí surgen los indicadores de producción interna y el *per cápita*, es por ello que su estimación no se incorpora en diferentes metodologías del la Línea de Pobreza y de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Estas son algunas características en cuanto a producción, infraestructura y población, pero falta el principal elemento su organización para poder evaluar Oportunidades.

4.1.5 COMUNIDADES INDÍGENAS

Cochoapa el Grande tiene comunidades mixtecas, se llaman así por su lenguaje que significa “Pueblo de lluvia”. Los mixtecos tienen un territorio grande, ya que también se ubican en Oaxaca, pero en lo que corresponde al municipio se le conocerá Mixteca Alta por encontrarse en la montaña de Guerrero. La religión mixteca cuenta con una serie de deidades para diferentes rituales, el principal dios es el de la lluvia, al cual se le ofrecían templos y ofrendas para dar gracias por la buena cosecha o por el inicio de la misma. Pero como muchos de los pueblos indígenas en la época colonial fueron castellanizados, algunas costumbres se perdieron y otras a pesar de las circunstancias continuaron, por ejemplo con el señor de San Martín de la Peras, hasta nuestros días se le honra con una gran fiesta para propiciar la lluvia y las cosechas.



La organización mixteca se conforma por un consejo de ancianos, además es patrilocal, es decir, la pareja recién casada se va a vivir a la casa de los padres del hombre, en cuyo solar, con el tiempo construirá su propia vivienda. Una de las tareas que le corresponde al consejo es designar a las personas para que sean candidatos a ocupar los cargos civiles, es decir a los candidatos políticos, que sepan hablar español y tengan la capacidad de mediar con el estado, a los que después les corresponderá ser elegidos por elecciones locales.

La organización se conforma por la mayordomía, es decir, miembros con mayor capacidad económica para realizar las fiestas patronales de la comunidad. Anteriormente, recaía en el consejo de ancianos y si las personas que eran designados mayordomos no cumplían eran encarcelados. En la época actual,

esta tradición continua, pero ya no es una sola persona sino varios habitantes las que cumplen con los cargos. Asimismo, el consejo de ancianos continua, pero ya no son ancianos todos, por la migración, por eso la edad se redujo para que todos los hombres puedan participar.

Por otro lado, la cultura se refleja en su vestimenta tradicional, los hombres visten manta anudada al hombro y un braguero, así como sombreros de palma corta; y las mujeres usan huipil y un pozahuanco, es decir, un lazo que llevan en la cabeza y rebozo. Pero al ser costosa su confección, esta vestimenta esta perdiendo su elaboración ya que no se utilizan telares y por la transculturalización se ha optado por vestidos estampados para las mujeres y pantalones de mezclilla para los hombres.

El comercio de los mixtecos es precario, ya que utilizan el intercambio de insectos, ranas, liebres y venados que se cazan en la zona, por medio del trueque, que es el canje de productos. Además, su alimentación ha cambiado, antes eran alimentos como de frijol, arroz, frutas, hoy se basa en alimentos baratos, enlatados, comida chatarra y refrescos embotellados, y cuando logran capturar animales o insectos preparan comidas típicas de la región.

La situación económica ha cambiado por la erosión de sus tierras, la ausencia de servicios básicos y la falta de alternativas de trabajo han provocado la migración a la capital del estado, la Ciudad de México, o a los Estados Unidos, para buscar un mejor sustento. Y muchas veces el dinero que se destina al municipio se utiliza para la pavimentación de calles y caminos, construir edificios públicos, la instalación de teléfonos y telégrafos es empleado para costear los gastos de las fiestas patronales. Y el dinero que se otorga por el gobierno federal se desglosa en servicios para pagar a los integrantes de las sub-delegaciones de Sedesosl, los doctores, los folletos de información y se reduce el dinero, por esas razones no le alcanza al municipio dotar de infraestructura básica.

Es así, como se mostraron los hechos que construyeron al municipio y se rige por usos y costumbres. Además, sobre sale la falta de capacidad para poder acceder a Oportunidades porque para ser beneficiario se necesita documentación oficial como acta de nacimiento, título de propiedad, etc. Y muchas veces no cuentan con los documentos, aún más sabiendo que el municipio es de reciente creación, tardará en tener la documentación oficial, asimismo es la población más rezagada, es por ello que quedo en primer lugar de los municipios más pobres y más marginados del país. Sin embargo, los resultados de la evaluación hecha por Oportunidades, se seguirá basando con estadísticas de Metlatónoc, pues los resultados para Cochoapa aparecerán hasta el 2010, cuando se hayan realizado nuevamente las elecciones locales y acceder a los resultados que emite el gobierno federal en sus respectivos informes.

4.1.6 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Oportunidades plantea a nivel general brindar atención especial en los municipios, localidades y asentamientos humanos con problemas de marginación y exclusión social; optimizar los recursos humanos, físicos y financieros, en la implementación de programas y acciones que amplíen las posibilidades de desarrollo y aprovechamiento de las capacidades y habilidades humanas de la población; así como recuperar la confianza en las instituciones de gobierno. Además realizar diagnósticos que describan las formas organizacionales, las amenazas, las fortalezas para poder aplicar los programas de gobierno federal.

El análisis por ser un programa social y efectuar tantas metodologías se realizará en base a gráficos. El primero explica como se ha otorgado Oportunidades en Cochoapa, pero cabe señalar que esto se realizó en algunas localidades con información de Metlatónoc, ya que la información oficial aparece hasta el tercer bimestre de 2007, que pertenece al ejercicio 2006-2012. Los datos totales son los que corresponden a los años de 2000 a 2006, con los más importantes rubros: familias beneficiadas, educación y alimentación en cuatro localidades:

<i>Padrón de familias</i>	<i>Alimentación</i>		<i>Educación</i>	
	Total de recursos otorgados \$	Total de familias	Total de recursos otorgados \$	Total de familias
Población total				
50	18720	50	30120	26
184	66240	182	4333680	72
59	21240	58	843810	33
36	21240	33	28820	11

Fuente Oportunidades 2007

El primer acercamiento señala que el total de familias beneficiadas son 323 hogares, y en algunos casos no hay niños, en otros son menores de edad, o a penas entraron a su instrucción básica. Por otro lado, en el rubro de alimentación varía por los adultos mayores y las madres en lactancia o embarazadas. Aun así la población que recibe el apoyo de Oportunidades es muy poca. Y la tabla comprende sólo a 4 localidades y ninguna de ellas son de la cabecera municipal, pero son las más alejados. Sin embargo, lo relacionado a los recursos otorgados, para la alimentación se proporcionó de 363.9 a 643.6 pesos por familia, y educación destinó 1158.4 a 60190 por hogar. Se puede apreciar que por más millones que se destinen la población beneficiaría recibe sólo una pequeña proporción. Ahora veamos la tabla de cómo se conformó la incorporación de familias por medio de la ENCASEH:

Metlatónoc			
Año	Encuestadas	Identificadas	
2000	-	-	-
2001	3105	3105	3105
2002	15	15	15
2004	214	200	200
2005	506	506	506
2006	324	324	324

Fuente Sedesol 2007

La tabla muestra las personas encuestadas en Metlatónoc para identificar a las familias que necesitan los recursos del Programa y el año que más familias se identificaron fue en el año 2001 y el menor fue en el 2002, el año 2003 no aparece porque es cuando se hizo el ajuste para la creación de Cochoapa. Las familias que se identificaron son muy pocas y falta saber si esas mismas concuerdan con el padrón de Oportunidades, pero este dato todavía no se tiene, por lo que el análisis es inconcluso por la simetría de información.

Estos son los resultados que emitió el gobierno federal, se comprende porque Cochoapa se deslinda de Metlatónoc y busca mejorar su situación, pero falta el análisis propio y compararlo con las otras metodologías para concluirlo.

4.1.7 BALANCES CON OTRAS PROPUESTAS METODOLÓGICAS

Las comparaciones se deberían realizar con el índice de marginación y el índice de Desarrollo Humano, pero sólo se obtuvo el último dato de marginación es de 4.498 del año 2005, se considera muy alto y se encuentra en el primer lugar a nivel nacional ya que no cuenta con más datos hasta el momento. También es difícil establecer las Necesidades Básicas Insatisfechas y la Línea de Pobreza porque se debe realizar otro tipo de encuesta como el tipo de alimentación, que no se ha realizado por medio del trueque, el valor calórico y vitamínico de los insectos, así como el tipo de energía pues no hay gas, porque se utiliza el carbón para cocinar. Tampoco se estimó el uso de bienes inmobiliarios como el petate para dormir que es parte de las Necesidades Básicas, todos estos elementos no los tomó en cuenta el Comité Técnico, es por ello que el análisis es incompleto. Además no hay hospitales que reciban a los beneficiarios de Oportunidades, y médicos, ya que por lo regular la población se curan con algún té o con algún otro remedio casero.

Pero se puede utilizar el análisis cuantitativo con la incorporación de ENCASEH para evaluar la productividad y el impacto de los programas sociales en base a las operaciones matemáticas del capítulo dos; la división del último dato entre el primero menos 1 por cien; para conocer si hubo avances.

Años	Evaluación Encuestadas	Evaluación Incorporadas
2000-2001	-	-
2001-2002	-99.99	-99.9
2002-2004	-85.73	-86.66
2004-2005	-97.63	-97.47
2006-2005	-99.35	-99.35
2001-2006	-99.9	99.9

Fuente elaboración propia con base a SEDESOL

La evaluación de encuestas y de incorporación da nuevamente números negativos porque en los primeros años es mayor la demanda que en otras, pero vemos que la productividad es entre 1 y 15% en Cochoapa; entonces Oportunidades ¿por qué sigue diciendo que es productivo y por ende ha incorporado a más familias? Se percibe que en el municipio no lo ha sido, porque el porcentaje obtuvo resultados en decimales. El siguiente procedimiento de evaluación es el impacto del programa con la fórmula; familias atendidas entre los que solicitan su acceso con la siguiente tabla.

Año	Atendidas	ENCASEH	Impacto
2000	0	0	0
2001	121	3105	0.004
2002	9	15	0.6
2003	0	0	0
2004	0	200	0
2005	0	506	0
2006	78	324	0.241

Fuente elaboración propia en base a la ENCASEH

La tabla es el resultado de los beneficiarios de Cochoapa con los identificados de ENCASEH, que son los que podríamos decir solicitan incorporase, pues no hay un mecanismo de solicitudes sino de identificados, el impacto es menor ya que da nuevamente números con decimales o ceros, por esas razones Oportunidades no ha cumplido con la meta de integrar a más beneficiarios.

De la misma forma, el Comité Técnico no concuerda con lo que describe en las estadísticas y parámetros sobre el gasto de alimentación y medicinas, además la falta de caminos dificulta el acceso de material de curación o medicamentos. Por otro lado, la alimentación no cubre la ingesta calórica o de proteínas, pues se basa en alimentos chatarra y refrescos. También la falta de agua entubada indica que los pocos nutrimentos son insalubres y son más susceptibles a enfermedades.

Es por eso, que realizar un verdadero comparativo por la falta de información es incompleto, pues se necesita mayor información y esto será en el siguiente sexenio para saber más detalladamente lo que se ha hecho en Cochoapa el Grande. Pero hasta el momento no ha causado el gran impacto en este

primer municipio a analizar ahora veamos otra comunidad que no esta cerca ni tiene las mismas características y que se encuentra en el segundo lugar de alta marginación a nivel nacional.

4.2 SITALÁ

El siguiente municipio a analizar se encuentra en el estado de Chiapas que coincide al encontrarse entre los primeros estados con pobreza extrema. Sitalá es un territorio que pertenece a dos grupos indígenas mayas, los tzetzales y tzotziles, por ello su nombre se debería escribir Xitalha, que significa “nagual del padre del miedo,” su expresión continua sólo cambio su escritura por los diferentes usos del vocabulario por las conquistas y las guerras, de la Colonia y la Revolución Mexicana. El escudo del municipio es el mismo que se utiliza para reconocer al estado de Chiapas, es decir el municipio no tiene un emblema que lo identifique.

La historia del municipio se remonta a la llegada de los españoles, quienes sometieron a los cacicazgos Tzotzil-tzeltales, posteriormente, en 1528 se fundó Ciudad Real, hoy San Cristóbal de las Casas. Pero a principios del siglo XVIII, en las comunidades Tzeltales de los Altos, se dio una rebelión indígena, al que poco después se aliaron con los Choles contra el poder colonial, comandados por el consejo de ancianos de Cancuc, la rebelión fue derrotada el 21 de noviembre de 1712.

En el siglo XIX, se establecieron varias haciendas en la región; y la presión se hizo presente en las comunidades indígenas, pero la modernización del país, también llegó a Sitalá ya que se crearon caminos, ferrocarriles y telégrafos, durante el gobierno de Emilio Rabasa en Chiapas, éste era amigo cercano a Porfirio Díaz. Cuando el régimen porfirista entró en crisis los hacendados se declararon a favor de Madero para resguardar sus intereses particulares.

Posteriormente en 1915, desaparecen las jefaturas políticas y se crean 59 municipios libres, estando Sitalá dentro de esta primera re-municipalización. Después Carranza envió un gobernador para controlar a las comunidades que se levantaban en armas contra el gobierno, a los que más tarde sublevaron. Pero con Obregón se realizaron convenios entre los indígenas de San Cristóbal para llevar acabo unas reformas económicas y sociales. Una de ellas, fue la creación del departamento de Acción Social y Cultural y de Protección al Indígena para promover la organización de las poblaciones, así la creación de sindicatos para los caficultores.

Sin embargo, el gobierno por los altibajos económicos fue reduciendo presupuestos y apoyos, ocasionando la migración a otras ciudades para obtener mejores ingresos monetarios. Y 1994 para efectos del sistema de planeación se ubica a Sitalá en la región VI llamada Selva, para la aplicación de Oportunidades. El recuento histórico tiene que ver para la planeación de políticas públicas, pues en el se identifica la organización administrativa del municipio, así como ubicar ciertas capacidades que

predominan en el municipio. En los siguientes apartados se conocerá más el entorno del ayuntamiento para demostrar porque no ha sido eficiente Oportunidades.

4.2.1 LOCALIZACIÓN Y GEOGRAFÍA

Las principales características se refieren a población, producción, infraestructura, comunidades indígenas, localización y geografía para la evaluación de Oportunidades. Una de las particularidades del ayuntamiento es su ubicación, pues se sitúa en las Montañas del Norte, limita al este, oeste y norte con Chilón y al sur con Sanjuán Cancuc, tiene una extensión territorial de 390 Km². El clima es cálido húmedo con abundantes lluvias en verano, además el tradicional territorio tzotzil colinda al oriente con los tzeltales, al norte con los choles y los zoques. En cambio, los tzeltales limitan al este con los tzotziles, al noroeste con los choles y al sureste con los tojolabales. Así, el territorio conocido como los Altos conviven Tzotziles, Tzeltzales, Choles, Tojolabales y Zoques.

La región se encuentra dentro de la subcuenca Chacté y de la subcuenca Shumulá (ambas pertenecen a las cuencas de Grigalba y Villahermosa). Los principales ríos son El Chorro, Grande, Jaguala, Mazan y Tacaba. La vegetación de los bosques abarca un 24.4% total del municipio. De esta manera, se conforma geográficamente el municipio, pero hay otros elementos que se deben realizar para la evaluación de políticas públicas.

4.2.2 POBLACIÓN

El presente apartado explica las estadísticas por las cuales se identifica a los habitantes que pueden ser beneficiarias de los programas sociales. Sitalá es habitada por 10,246 residentes, que se dividen en 5,173 hombres y 5,073 mujeres, y conviven en 115 localidades.

La población escolar inscrita en preescolar es de 549 alumnos, 2,211 alumnos de primaria; 512, de secundaria; y 170 en el nivel bachillerato. Pero la asistencia es baja, especialmente en las localidades dónde hay presencia indígena, en preescolar no se nota tanto porque hay 461 alumnos inscritos y 460 asisten; en primaria se inscriben 1,907 y asisten 1,856 alumnos. Y en secundaria se inscribieron 37 alumnos y 31 asisten. También hay una sobrepoblación de grupos, ya que en uno de los grupos se encuentran los tres niveles en un solo salón.

Por otro lado, la población derechohabiente, en el 2000 era de 16 habitantes en el servicio médico del estado, pero en el 2005 no hay población derechohabiente a alguna institución gubernamental, ya que los servicios médicos que utilizan los habitantes es por medio de la asistencia social con los servicios coordinados de salud pública del estado con un total de 3,466 usuarios.

Por otra parte, la población discapacitada se compone de 7,987 pobladores en el año 2000, ya que la población de 2005 no hay datos de ella. Tampoco hay beneficiarias del servicio IMSS-Oportunidades, aunque exista una sola unidad con el servicio.

Sin embargo, la residencia de la población que vive fuera del Sitalá es de 8,376 y de ellos 8,358 vive en otra entidad, no hay datos de la población que viva en el extranjero, pero 18 habitantes no especificaron su residencia en otra entidad o en el extranjero. Así es como se encuentra la población, hay ausentismo en las aulas con un total de 51 niños en primaria, y son los que se debería prestar más atención y dar prioridad. Otro problema es con el servicio de salud, pues se observó que no hay suficientes médicos para atender a la población. Sin embargo, la evaluación retoma elementos de todo el contexto, lo social, lo cultural, lo económico y lo político. Para ello se mencionaran otros componentes que amplían los mecanismos de identificación.

4.2.3 INFRAESTRUCTURA



La identificación también hace referencia a la carencia de bienes y servicios, así como la comunicación que hay en los municipios. En Sitalá existen 1,883 viviendas particulares, de los cuales 1,454 cuentan con piso de tierra, 417 con cemento, y 2 de mosaico u otro material. De las 1,883 viviendas 1,079 disponen de energía eléctrica, 742 disponen de agua entubada y 333 cuentan con drenaje. La mayoría concentradas en la cabecera municipal. Además, la comunidad dispone de 6 oficinas postales, una red de telefónica, el medio de comunicación es por medio de la red carretera es de 3.7 Km. de terracería y 78.7 revestida.

Hay 44 planteles para el servicio educativo, en el se incluyen preprimarias, primarias, secundarias y tele secundarias. También cuentan con una biblioteca pública, una unidad Liconsa y cinco sucursales de Diconsa, y sólo una casa de salud. La población se desplaza para ser atendida por el Secretaría de Salud del estado, ya que el IMSS, ISSSTE se encuentran en la capital de San Cristóbal, donde se concentran los derechohabientes de ambos municipios, esto basado en los resultados del Censo de Población de 2005.

El municipio cuenta con monumentos históricos, que es el templo católico San Pedro y San Pablo que data del año de 1960, y de las ruinas de Copatil y la Ceiba, que requieren un estudio antropológico para saber a qué época corresponde y su valor cultural. De esta manera se encuentra la infraestructura, sobresale que el 17% de las viviendas cuenta con todos los servicios públicos, es muy poca la

población, pero en comparación con Cochoapa tiene mayores servicios, aún así faltan actividades por describir en Sitalá para tener una perspectiva de todo el municipio para completar la investigación.

4.2.4 PRODUCCIÓN

En lo que concierne a la población económicamente activa en el año 2000, es de 1,702 habitantes que se distribuyen en el sector primario con un 82.26% en actividades agropecuarias; el sector secundario con el 2.47% en la industria de la transformación, por último el sector terciario con 10.63% relacionados con el comercio y los servicios a la comunidad.

De esta forma, la principal producción es la agricultura de café con el 39.7% y la maderable con el pino y encino con el 25%. Por otra parte se encuentra, la ganadería con la producción de ganado bovino con el 39.6%, porcino 61.8% y caprino con el 1.4%. También se obtienen derivados como la leche con 483.5 litros, lana 49.4 toneladas y piel 2.56 toneladas, huevo 15.4 toneladas y miel 8.3 toneladas, pero esta es en menor proporción al café. La producción puede lograr el desarrollo del municipio pues cuenta con varios elementos para introducirlos al comercio interno. Pero hay otras características que describen al municipio como son los grupos indígenas, de esta forma conocer su organización en el municipio.

4.2.5 COMUNIDADES INDÍGENAS

La última característica se refiere a su organización, con las comunidades Tzotziles Tzeltzales, los primeros se llaman a sí mismos “Hombres verdaderos” y los segundos “Hombres trabajadores,” ambos hablan batsil kóp o lengua verdadera legítima. El vocablo tzotzil significa hombre murciélago, pues la historia cuenta que los antepasados zinacantecos descubrieron un murciélago y lo recogieron como su dios.



La organización social de los indígenas de Sitalá se divide en barrios o secciones que giran alrededor del tekum o centro ceremonial y cabecera del municipio, el resto vive en parajes, pequeñas villas, que se distribuyen en todo el territorio de la comunidad. Nuevamente se encuentra la organización patriarcal cuya familia es extensa, compuesta por la pareja, hijos solteros o casados, con sus respectivas esposas e hijos. El hombre de más edad controla y organiza las actividades agrícolas. Por lo general la autoridad se adquiere con la vejez, pero por las nuevas costumbres esto se ha modificado. Hay un santo patrón local por cada una de las localidades y los cargos religiosos son de mayordomos y alféreces, éstos dependen del número de santos patronos. Existe otra jerarquía político-religiosa que

son los pasaros, ellos cumplen servicios a la comunidad y obtienen el reconocimiento general por ser la máxima autoridad de los tzotziles. La organización administrativa de la comunidad indígena se compone del ayuntamiento constitucional, el ayuntamiento regional y los principales. El primero consta de puestos políticos distribuidos en cinco niveles, él que acepte ocupará los cargos de síndicos, regidores, alcaldes y gobernadores, los otros cargos son religiosos de mayordomía y alféreces y los principales con el consejo de ancianos y pasaros. Su economía se realiza dentro del conjunto, es decir, su comercio es por medio del trueque.



Por otra parte, la cultura es por medio de la creación de artesanías con la fabricación de muebles de madera, el tejido de bolsas de red, y algunos objetos fabricados con cerámica. La ropa es otro objeto artesanal ya que elaboran bordados para su ropa que son de vistosos colores hechos a mano. Pero como toda comunidad su lengua, sus costumbres y artesanías se han estado perdiendo a lo largo de los años

y en muchos casos olvidando que existen. Estas son las principales características de Sitalá, pero en el siguiente apartado se analizará los resultados que da a conocer Oportunidades en el municipio.

4.2.6 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Los resultados de la evaluación son efectuados por Oportunidades en el Municipio de Sitalá de las personas que habitan en 115 localidades, en primer lugar esto sólo aplica a 69 localidades, principalmente en la cabecera que es dónde predominan las familias beneficiarias. El siguiente problema radica en los resultados obtenidos por Oportunidades no concuerdan con los datos del anuario estadístico de Chiapas, tampoco con la incorporación por medio del Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares, pues los tres se encargan de difundir los números estadísticos diferentes:

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	total	
289	209		502	2		346	3	307	1658	Resultados emitidos por Oportunidades
-	-	-	-	1071	1061	1403	1369		4904	Resultado emitido por el Anuario Estadístico de Chiapas
-	-	-	-	129		258	129	199	715	Resultados emitidos por la ENCASEH

Fuente INEGI- SEDESOL 2000 a 2005

La tabla corresponde al sexenio a analizar, se puede observar que las cifras varían mucho y ninguna coincide, pero también se repite con lo que respecta a los ingresos de alimentación y educación, a continuación una tabla que es un contraste del anuario estadístico y de Oportunidades.

Total de recursos destinados a la alimentación durante el sexenio	Total de familias beneficiarias	
590,760	1,651	Oportunidades
8,985,550	4,904	Anuario Estadístico de Chiapas

Fuente INEGI-SEDESOL 2000 a 2005

La tabla ejemplifica el total de recursos otorgados por Oportunidades para la alimentación que parten de 180 pesos a 1080 pesos por familia. El anuario evidencia un total diferente, de hecho es mayor porque una familia recibe entre 907.4 a 1832.2 pesos y es mayor el número de familias beneficiarias. Se observa que en ambos no coincide tanto el dinero destinado como las familias beneficiarias. En cambio, los recursos y familias atendidas por Oportunidades para el rubro educación se especifica con la siguiente tabla:

Total de recursos destinados a la educación durante el sexenio	Total de familias beneficiarias	
805,495	796	Oportunidades
8,037,680	4,904	Anuario

Fuente INEGI-SEDESOL 2000 a 2005

Los recursos y las familias no coinciden, Oportunidades explica que los recursos van desde -180 pesos a 4,195 pesos por familia. Los números negativos, son ¿por qué se les cobra? O les ¿quedan a deber de otros Programas? Aún así esto no debe ser, los números mayores son por que hay más niños o son mayores de edad, recordemos que en secundaria es mayor el presupuesto para las niñas que para los niños. Y se suman los recursos para los útiles escolares, es por eso que para algunas familias se otorgan más recursos que para otras. Cuando se compara con los resultados del anuario estadístico por entidad federativa no coinciden y se supone que ambos parten de estos censos, además las familias tampoco coinciden. Pero se necesita contrastar con la ENCASEH que es el órgano que supervisa el ingreso de las familias.

Sitalá		
Año	Encuestadas	Identificadas
2000	2	2
2001	701	700
2002	129	129
2003	0	0
2004	258	258
2005	129	129
2006	199	199

Fuente SEDESOL 2007

La tabla muestra que la identificación de familias es muy poca, es un caso similar al de Cochoapa, y los resultados de 2003 no aparecen, porque se realizaron elecciones locales por eso se encuentran con cero familias. Es decir, nuevamente son muy pocas personas que logran tener acceso, pero al sumarlas con todos los municipios y los estados, estas aumentan, sin embargo, al verlo con las comunidades pequeñas sucede lo contrario.

Estos son los resultados emitidos por el gobierno federal, a través del comité de evaluación de Oportunidades, pero no tienen bien su información, y no hay credibilidad en sus datos. También no existe un adecuado funcionamiento del programa porque al integrar las AGEB'S, Áreas Geoestadísticas no coinciden porque la mayoría de los recursos se otorgan en la cabecera municipal. Pero en la periferia si hay viviendas y hay localidades, aunque el programa social sólo otorga a tres familias, entonces de que sirve realizar mapas de atención prioritaria sino se acceden los recursos eficientemente. Ahora veamos como fue la identificación por medio del ENCASEH en el municipio. El siguiente apartado es el que muestra los resultados a nivel internacional y nacional, que es el complemento del análisis de Oportunidades en Sitalá.

4.2.7 DIFERENCIAS CON LAS OTRAS PROPUESTAS METODOLÓGICAS

El análisis se realiza para identificar si coinciden con la marginación y el desarrollo humano, pues el anterior sólo analizó los resultados de beneficiarios y para tener una perspectiva de los mecanismos de identificación, productividad e impacto de Oportunidades. Las comparaciones nuevamente son con el índice de marginación, este porque nos indica el grado de marginación que hay en el municipio, el cuál lo coloca en segundo lugar a nivel nacional, y por ende es uno de los municipios más pobres del país, puesto que la infraestructura es precaria y deficiente.

Sitalá	Población	Índice de Marginación
1990	6,640	2.32
2000	7,987	2.65
2005	10,246	3.35

Fuente CONAPO 1990-2005

El aumento del índice se debe a que el municipio no ha tenido un eficiente empleo de los recursos y en lugar de mejorar, ha empeorado su situación porque se encuentra entre 2.32 en 1990 a 3.35 en el 2005, esto indica el grado de carencias y aislamiento de la población. También podemos observar que la población aumentó, es decir, que también aumentaron las personas pobres, enseguida se examinara a nivel internacional con el índice de Desarrollo Humano, con datos de los años 2002 y 2004.

Sitalá				
	IDH	IDH salud	IDH educación	IDH Ingreso
2002	0.44	0.55	0.35	0.41
2004	0.46	0.58	0.36	0.42

Fuente PNUD 2002-2004

La situación es similar, no ha mejorado al contrario ha empeorado, esto quiere decir que la pobreza no se ha erradicado, los números del IDH del 0.46 pasaron 0.46, se recordará que el IDH considera entre 0.9 y 1 para lograr un crecimiento individual, lo cuál indica que Sitalá se encuentra por debajo de lo esperado. La situación persiste y aumenta porque los analfabetas del municipio en el 2006 es de un 60.3% es más de la mitad de la población. Por otra parte la falta de servicios básicos y las unidades médicas están mal equipadas porque una simple enfermedad se convierte en epidemia mortal.

Asimismo, la evaluación con respecto a los datos de ENCASEH con su impacto social y su productividad se muestra con las siguientes tablas, con datos del padrón de beneficiarios, el anuario estadístico y los procedimientos matemáticos del capítulo dos.

Sitalá		
Año	Encuestadas	Identificadas
2000-2001	250.5	250.5
2001-2002	-99.815	-99.81
2002-2003	-100	-100
2003-2004	0	0
2004-2005	-99.5	-99.5
2005-2006	-98.457	-98.457
2000-2006	-0.5	-0.5

Fuente elaboración propia con base a SEDESOL

Los resultados de la identificación con relación a la productividad nuevamente es negativa porque los números son menores con respecto a los años anteriores. Es decir, aumentó un 1% en proporción que da resultados en decimales y se puede decir que no hay una buena productividad del programa porque la identificación es menor en cuanto pasan los años. En lo que respecta al impacto social se explica de la siguiente manera:

<i>Año</i>	<i>Atendidas</i>	<i>ENCASEH</i>	<i>Impacto</i>
2000	0	2	0
2001	502	701	0.71
2002	2	129	0.01
2003	0	0	0
2004	346	258	1.34
2005	3	129	0.02
2006	307	199	1.54

Fuente elaboración propia con base de la ENCASEH

Los datos son del padrón de Oportunidades y la ENCASEH muestra el total de familias que fueron atendidas durante el sexenio de Vicente Fox y la población que se puede decir solicitó incorporarse, utilizando la formula de impacto, los resultados son los siguientes: en todos los caos es menor, ya que los números son en decimales en la mayoría de los casos a excepción del año 2000 y 2003 que son cero, pero lo que se quiere decir esta tabla, es que la incorporación es mucho menor a lo que exige la población, pues los mismos residentes que requieren incorporarse son bastantes, pero los encuestadores no llegan a todos los lugares que más lo necesitan, y también porque muchas veces primero se incorpora a las personas conocidas antes de estudiar a los que lo requieren.

De esta forma, se presentaron las principales características de Sitalá y se puede observar que su situación es muy mala y que el desarrollo no es suficiente para mejorar su situación.

La evaluación es incompleta porque faltan datos de la LP y la NBI porque no se estimaron, puesto que los chiapanecos tienen una gran variedad en alimentación, por ello es costosa su elaboración, algo que no estimó la NBI ni el dinero destinado de las remesas. Por estas razones los datos que emite Oportunidades a nivel general son estadísticas, pues para lograr conocer todo el entorno se necesitan realizar otras encuestas que engloben los precios de los productos básicos de la entidad y adecuarla a la elaboración de las comidas, ya que tan sólo el kilo de tortillas se compró entre 10 y 15 pesos, en muchos casos se opta por la elaboración en casa que ninguna encuesta lo inserta en sus parámetros. La evaluación deja muchos huecos en cuanto información, porque no ha sido eficiente, productivo y no ha logrado el impacto social entre los habitantes de Sitalá para el combate a la pobreza.

4.3 EL NAYAR



El siguiente estudio de caso se realiza en el municipio de El Nayar, su nombre se debe al jefe Cora Naye, Nayar o Nayarit, él fue un caudillo, legislador y rey; defensor de la tribu Cora. El escudo que representa al municipio es de color amarillo, en el centro se puede observar el azul del cielo, que significa la prosperidad del municipio. El Ojo de Dios que

simboliza los cuatro puntos cardinales o lugares sagrados donde rinden cultos religiosos los Huicholes, al norte se puede observar la Mesa del Nayar, al sur el lago de Chapala, al oriente Real de Catorce, San Luis Potosí, al poniente San Blas.

Es así como, residen dos comunidades indígenas los Coras y los Huicholes; los primeros antecedentes que se tienen de los Coras se remontan a 1592, donde se lleva la primera expedición para conquistar la sierra del Nayar. Posteriormente en 1720, se enfrentaron a problemas como la sequía y el brote de epidemias, suscitando las invasiones de los pueblos vecinos, al ser derrotados cerraron el paso a la costa de Nayarit quedándose en la sierra. Finalmente fueron invadidos y conquistados en 1722 por los españoles, donde se les impuso una nueva organización político-religiosa.

En el siglo XIX, con las leyes de Reforma y las fuertes presiones de las comunidades indígenas, les restituyeron sus tierras, uniendo a los Coras, Huicholes, Mexicaneros, Tepehuanos y campesinos mestizos. Durante la Revolución, la región Nayarita se anexó a los villistas, pero los Coras, posteriormente se unieron a los carrancistas fraccionando nuevamente la región Del Nayar. A principios del siglo XX, los Coras participaron en la rebelión cristera, primero a favor y luego en contra porque no cumplieron con lo prometido, que era la restitución de su territorio y sus costumbres. Otra comunidad que habita en el Nayar son los Huicholes, su origen es incierto porque hay muchos antecedentes de distintos grupos que formaron su comunidad. Además, los ancestros mantuvieron una vida independiente y existe una leyenda que dice: que los pobladores eran atacados por águilas y jaguares en sus peregrinaciones a la tierra del peyote lo que hace que el origen sea incierto y creíble.

Durante la Conquista, los españoles comandados por Nuño de Guzmán incursionaron a la zona dejando una estela de destrucción por toda la Sierra, y los sobrevivientes huyeron a los lugares más alejados para no ser encontrados. También se les quiso delimitar su territorio dejando a los pueblos de Colotlán, Mezquitic, Huajimic, Huejuquilla y Tenzompa en la tierra Nayarita para someter a los huicholes. En la independencia, se les fue despojando nuevamente de sus tierras debido a las leyes de desamortización y hubo una rebelión por parte de Manuel Lozada a quien se le conoció como el “Tigre de Álica”, es decir un independiente que luchó por sus tierras.

La sierra Nayarita se distingue por la invasión y el abuso constante, ya que durante el gobierno porfirista, la Revolución y en la actualidad siguen defendiendo su territorio por los recursos que hay en él. Sin embargo, en 1939, El Nayar alcanzó la categoría de municipio libre, con el territorio de la antigua subprefectura de la Sierra decretado por el gobernador Juventino Espinosa Sánchez; y en 1944 se establece como cabecera municipal a Jesús María. Esta pequeña introducción explicó el marco histórico del Nayar, pero falta explicar sus características y así entender como es el contexto del municipio para realizar la evaluación de Oportunidades en esta comunidad.

4.3.1 LOCALIZACIÓN Y GEOGRAFÍA



La finalidad de este apartado es especificar que recursos naturales hay en el Nayar. De tal forma, la posición nororiental del estado, limita al norte con el municipio de Acaponeta y el estado de Durango; al sur con los municipios de Tepic, Santa María del Oro y la Yesca; al oriente con los estados de Jalisco y Zacatecas; al poniente con los municipios de Santiago Ixcuintla, Rosamorada y Ruiz. Es una zona montañosa, pero existe una parte selvática, en la que se localiza una gran diversidad de árboles y de animales.

Su extensión territorial es de 5,100 Km² y se encuentra enclavado en la Sierra Madre Occidental por lo que la superficie posee las elevaciones montañosas: el Cerro de Dolores, Los Tecolotes, El Águila, Los Cuervos, La Silla y la Sierra Del Nayar. También los ríos de San Pedro y Bolaños- Huaynamota, y la presa de Aguamilpa. La zona geográfica lo hace diferente de los municipios anteriores, esto con el fin de ejemplificar su situación y vislumbrar cuáles son carencias por su localización o su geografía, pero falta conocer más del entorno de la comunidad en el Nayar.

4.3.2 POBLACIÓN



Otro punto se refiere a los habitantes del municipio, puesto que, la población total en el 2005 es de 30,551 residentes, que se conforma de 15,432 son hombres y 15,119 son mujeres, distribuida en 1,296 localidades. La población indígena es 25,440 habitantes, es más de la tercera parte de la población total, de los cuales 12,841 son hombres y 12,599 son mujeres.

La población que se encuentra estudiando en el Nayar se compone de la siguiente manera: 2,075 alumnos de preescolar, 7,005 alumnos de primaria, 1,618 de secundaria, 91 habitantes de profesional técnico y 206 de bachillerato. Pero los alumnos de preescolar y de primaria de las zonas indígenas se conforman de la siguiente manera: hay 1,768 inscritos y asisten 1,722 del nivel preescolar, 5,644 inscritos y asisten 5,386 para la primaria indígena, en 155 planteles en el municipio. Es decir, 258 niños no acuden a su instrucción básica.

Por otro lado se encuentra, la población que tiene derecho a alguna institución de salud pública, los datos más recientes son del año 2005, los beneficiarios del IMSS son 659 habitantes, ya que la mayoría se desplazan a San Blas y ahí se suma con la población del municipio. Pero se tiene el dato de los usuarios de IMSS-Oportunidades con 14,685 en el año 2000 y en el 2005 es de 14,856, por lo cual

la población beneficiaria aumentó a 171 usuarios. De estos datos se puede observar que es una pequeña proporción que acude a alguna instrucción escolar y derechohabiente a algún servicio de salud. Sin embargo, el dato más importante es la residencia de las personas que viven en otra entidad u otro país es de 25,049 habitantes en Nayarit, 58 habitantes en otra entidad y en los Estados Unidos es de 68 habitantes. Así se puede deducir los factores externos e internos que producen la pobreza en el Nayar.

4.3.3 INFRAESTRUCTURA

La característica a estudiar es la infraestructura del municipio para conocer la carencia de servicios. El Nayar se compone por una longitud de carretera de 1,878 km, de los cuales el 97% son caminos rurales revestidos y 3% carretera alimentadora revestida. Por otro lado, el municipio cuenta con 18 aeródromos, 7 oficinas de correos, una estación de radio, servicio de telefonía y 31 centros deportivos. En cuanto al abasto hay una bodega con capacidad de 640 toneladas, 48 tiendas Diconsa, 31 lecherías, 1 mercado rural, 1 panteón, una agencia del ministerio público, una cárcel municipal, y una biblioteca con muy pocas publicaciones.

Por otra parte, el municipio dispone de 5,391 viviendas, de las cuales 4,166 casas tienen piso de tierra; 948 son de cemento, 22 son de mosaico o madera. Las viviendas que cuentan con energía eléctrica son 1,548 hogares, 2,090 disponen de agua de la red pública, y 818 disponen de drenaje. Las residencias que principalmente cuentan con estos servicios se encuentran en la cabecera municipal. Las demás se encuentran alejados y dispersos, y son pocas las que cuentan con el servicio. Estas son las características que representan un grave problema, pues faltan muchos hogares con infraestructura básica, por lo cual lo ubica en el tercer lugar de marginación.

4.3.4 PRODUCCIÓN

La siguiente sección pretende ejemplificar dos puntos, el primero al sector trabajador y su principal elaboración. Destacando que la población económicamente activa representa el 17% en el sector primario con el 69%, el sector secundario con el 11% y el sector terciario con el 16%. Puesto que la agricultura es una de las principales fuentes de producción es temporal dedicada principalmente al cultivo de maíz, con un total de 3,440 hectáreas que representan el 0.67% de la superficie total.

La ganadería es otra fuente con las siguientes cantidades representadas en cabezas, 9,739 bovino, 5,178 porcino, 15,385 caprino y 3,018 equino. Además, se encuentra la cría de 28,849 aves y 458 colmenas. La pesca es menor, pero se realiza en el vaso de la Presa Hidroeléctrica de Aguamilpa con 95 toneladas anuales. La producción de carne de canal es de 17,781 bovino, 11,347 porcino, 3,143

ovino, 63 caprino, 1,447 son de aves, también se encuentran la producción de cera y miel, pero no se cuenta con el último dato de 2005.

Igualmente se encuentra la explotación forestal, al año es más o menos de 24,119 m³ de madera de pino y 10,490 m³ de encino, que representan el 19 y 16% de la producción de la entidad. Por lo mismo la industria se concentra en los aserraderos que procesan la madera y da empleo a más de 200 personas. Estas características son muy diferentes a los municipios de Sitalá y Cochoapa, pero coinciden al tener comunidades indígenas, que se estudiará más adelante para exponer su organización.

4.3.5 COMUNIDADES INDÍGENAS

En el Nayar, conviven dos comunidades indígenas, uno de ellos son los Coras pertenecen al tronco lingüístico yutoazteca y esta emparentada con el náhuatl, tienen la creencia de respetar y proteger a la naturaleza, considerando su territorio como algo sagrado, por lo mismo, las festividades conmemoran



a la naturaleza como: las plantas y animales para que vivan, renazcan, y se reproduzcan.

La cultura Cora se representa a través de su artesanía con morrales de lana, algodón o fibras sintéticas, de color negro y blanco, o con combinaciones vistosas y contrastantes. Otros artículos son los huaraches de piel con suela de llanta y sombreros de yute, pero por su escasa comercialización se restringe a la propia región.

La organización social está compuesta por la familia paterna, el padre, la madre y los hijos, cuando crecen y forman su familia pertenecen a la casa constituyendo un hogar extenso. Igualmente, destacan los ancianos porque es común que tengan dos mujeres; ambas reconocidas y viven bajo un mismo techo para distribuirse las tareas del hogar.

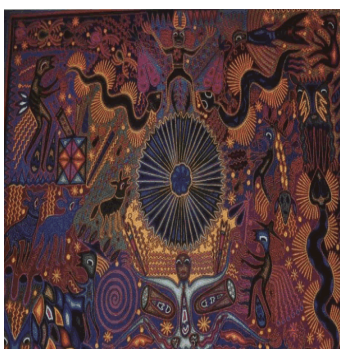


Además, participan en las actividades de carácter civil o religioso tanto las mujeres como los hombres, asimismo, los Coras se rotan los puestos anualmente y los cargos civiles son para presidente municipal, comisariados ejidales y jueces. Los cargos religiosos son de mayordomía para la celebración de fiestas como el mitote que es dedicada al cultivo de maíz, y algunas otras fiestas como son el día de muertos, Santos Reyes y el apóstol Santiago.



Otra comunidad que habita en el Nayar son los Huicholes, por su parte también están emparentados con el náhuatl, el pima, el yaqui, el pueblo, el tepehuano y por supuesto el Cora. Los Huicholes creen en la historia cósmica o verdadera que se encuentra plasmada en los mitos y el arte. Por ejemplo; ellos al fumar peyote creen entrar a una dimensión sagrada y por medio del sueño penetran al mundo de los dioses estableciendo el nexo entre lo sagrado y lo profano, así se asocian con la naturaleza entre el maíz, el venado y el peyote.

La artesanía Huichol se plasma en los diseños de la ropa y la construcción de templos e instrumentos musicales. También realizan cuadros de estambre sobre tablas de madera con cera, formando figuras con chaquira sobre diferentes figuras como son plantas o vasijas, violines, tortugas, etc.



La organización social Huichol se basa en la familia, al igual es patriarcal, y su sistema de autoridad es una mezcla de la organización prehispánica y la impuesta por los misioneros, se conforma por los kawiteros (ancianos), quienes cumplen con las obligaciones civiles y religiosas de la localidad, además de conocer bien las tradiciones. A ellos les toca elegir a los funcionarios del gobierno tradicional y el cual se renueva anualmente con la ceremonia del cambio de varas o bastones de mando que se realiza en enero.

El sistema de cargos está integrado por una serie de funcionarios que se encabezan por el tatoani o gobernador, su función es de carácter judicial y tomador de decisiones, otros funcionarios son el juez o alcalde, los comisarios y los topiles, quienes fungen como mensajeros o policías. Asimismo, se encuentran los cargos religiosos que son asignados por cada templo o tukipa.

Las principales ceremonias son las relacionadas con el ciclo agrícola de maíz y peyote, dedicadas a las diosas de la tierra, del maíz y del crecimiento; y las otras son las sincréticas (ciclo cristiano) semana santa, natividad, y las del cambio de varas. Esta información es para conocer el entorno de la comunidad, sus costumbres, población, entre otros para realizar un diagnóstico, pero hace falta saber cómo funcionó Oportunidades para entender mejor la situación de la población marginada en el Nayar.

4.3.6 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Los resultados que emite el gobierno federal y local toma de referencia al Padrón de familias beneficiarias de Oportunidades, el anuario estadístico de Nayarit y la base de identificación de familias que es la ENCASEH. Cabe señalar que de las 1,296 localidades, Oportunidades sólo aplica en 167 territorios, principalmente en la cabecera municipal y sus alrededores. En seguida, se simboliza con una tabla sobre la conformación de familias.

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 Total	
2052	374	72	192	787	44	209	479	676	4885 Oportunidades
			1174	31		788	11	710	2714 ENCASEH
				4089	3959	4072	4389		16509 ANUARIO

Fuente INEGI-SEDESOL 2000-2005

La tabla corresponde a la incorporación de beneficiarios de los años 2000 a 2006, aparecen los años de 1998 y 1999 para contrastarlo con estos años, se puede observar que ninguna se aproxima, es decir las cifras son diferentes, y se supone que cada una muestra las familias atendidas y las incorporadas, pero no concuerdan. Ya que el anuario muestra a más personas atendidas. La siguiente tabla es con respecto a los recursos destinados a la alimentación de 2000 a 2006.

Total de recursos destinados a la alimentación 2000-2006	Total de familias beneficiarias
1,702,620	4,763 Oportunidades
26,618,795	215,729,918 Anuario

Fuente INEGI-SEDESOL 2000-2005

Los datos tampoco se parecen tanto en recursos como en familias, aquí los recursos para las familias beneficiarias van desde 180 pesos a 1080 pesos por familia en 164 localidades del municipio. Pero el dato que llama más la atención es la que emite el anuario porque son más familias que recursos, pues cada familia recibe 5.86 pesos. Esto no debe ser así, entonces hay un error, pues de lo contrario falta dinero o hay un mal manejo de éste, los recursos educativos se representan de la siguiente manera:

Total de recursos	Total de familias
3,137,009	2,564 Oportunidades
36,804,705	215,729,918 Anuario

Fuente INEGI-SEDESOL 2000-2005

Igualmente los recursos y las familias no coinciden ni se acercan, los recursos otorgados van desde – 990 a 7,185 pesos. Nuevamente aparecen números negativos, esto no concuerda porque Oportunidades no cobra ni deben los beneficiarios los recursos, entonces ¿qué está pasando con el dinero que se destina a las familias? Puesto que los recursos son menores con respecto al anuario, pero los datos son emitidos por Oportunidades y se percibe que la corrupción existe, porque no dan lo que prometen ya que cada uno recibe \$180, pero aumenta por cada miembro familia que tenga niños o mujeres embarazadas. A continuación se muestra la tabla de cómo se identificaron a las familias por medio de la ENCASEH.

Año	Encuestadas	Identificadas
2000	1	-
2001	1200	1174
2002	31	31
2003	0	0
2004	798	788
2005	11	11
2006	713	710

Fuente SEDESOL 2007

Los datos hacen referencia a lo que representaría las familias que solicitan su incorporación y son muy pocas las que se identificaron para poder acceder a Oportunidades. Pero la población que se identificó, es muy poca, a pesar de que el mismo presidente Fox acudió al territorio prometiendo el acceso al programa social y al compararlo con las personas que se dieron de baja en el 2006, fueron 43 familias, esto quiere decir que el programa no ha sido un éxito. De esta forma, es como se emitieron los resultados a nivel local, pero el siguiente apartado son las propuestas metodológicas a nivel internacional y nacional sobre la eficiencia de Oportunidades en el Nayar para evaluar el programa en los tres municipios.

4.3.7 CONTRASTES CON OTRAS PROPUESTAS METODOLÓGICAS

Las comparaciones se presentan a continuación con el índice de marginación y el IDH para el cálculo matemático porque las canastas alimentarias y el ingreso se necesita otros factores y realizar encuestas, ya que la comunidad es cerrada y el lenguaje no permitió a las personas encargadas realizarlo. El primer punto a analizar es el grado de marginación del municipio, y de esta forma identificar las carencias que tiene el Nayar, así conocer si concuerdan con la pobreza.

El Nayar		
Año	Población	Índice de Marginación
1990	21100	1.8
2000	26649	2.4
2005	30551	3.2

Fuente CONAPO 1990-2005

El índice muestra que la marginación fue en aumentó de 1990 a 2005, igualmente la población en estos tres años a comparar, esto nos dice que en el Nayar aumentó su situación de pobreza muy rápidamente durante el sexenio anterior, es decir de 2000 a 2006, ya que aumentó 1.2 por ciento y es

por ello que se colocó en tercer lugar. El siguiente cotejo se realiza con el Índice de Desarrollo Humano con los datos de 2002 y 2004.

AÑOS	IDH	IDH SALUD	IDH EDUCACION	IDH INGRESO
2002	0.49	0.54	0.54	0.39
2004	0.49	0.54	0.53	0.39

Fuente PNUD 2002-2004

El Índice de Desarrollo Humano mide las capacidades, el resultado en el municipio se refiere a que no cuenta con los requerimientos mínimos requerimientos para el desarrollo y necesita una solución rápida porque en lugar de combatirla, ha sido lo contrario se ha mantenido igual y no satisface las necesidades de la comunidad. Ya que la población enfrenta otros problemas como la desnutrición, las enfermedades de la piel y las gastrointestinales, por la escasez de agua potable, entre otras cosas que vimos en la infraestructura y características del ayuntamiento.

El análisis de la ENCASEH se basa en los cálculos matemáticos del capítulo dos de productividad e impacto tomando de referencia los datos del padrón de Oportunidades y del anuario.

Año	Evaluación de encuestas	Evaluación de identificación
2000-2001	1100	100
2001-2002	-100	62
2002-2003	-100	0
2003-2004	0	100
2004-2005	-100	28
2005-2006	-35	100
2000-2006	613	0

Fuente elaboración propia con base de SEDSOL

La evaluación de productividad de la encuesta percata que la identificación es entre 100 y 28 personas, pero no cumple la metas porque no se acerca a lo prometido, nuevamente los números negativos, y el aumentó es una proporción entre 0 y 1%. Es por ello, que Oportunidades no cumple con lo establecido y lo prometido. Sin embargo, la otra evaluación corresponde al impacto del programa.

	Atendidas	ENCASEH	Impacto
2000	72	0	0
2001	192	1174	0.16
2002	787	31	25.38
2003	44	0	0
2004	209	788	0.26
2005	479	11	43.54
2006	676	710	0.95

Fuente elaboración propia con base de la ENCASEH

El impacto tampoco coincide porque las cifras son menores en los habitantes que se identifican, es decir, los residentes que logran incorporarse al año son entre 1 y 45 personas. Pero al observar las comparaciones y el anuario estas aumentan entre 50 y 200 personas, ¿De dónde son estos habitantes?

En tanto la canasta alimentaria tampoco se puede establecer porque como se pudo observar es otro municipio que se conduce por usos y costumbres, dónde su alimentación es muy particular, elaborarla se necesitan otros medios novedoso que logren incorporar todos los parámetros de comercio, ingreso y desarrollo.

De esta forma, se mostró los tres estudios de caso de cómo no se ha aplicado adecuadamente Oportunidades dejando a estas localidades, más pobres, marginadas, y con muy poco desarrollo humano.

Pero Cochoapa por ser un municipio de reciente creación puede cambiar su situación, primero al mostrar todos los datos sobre sus características y saber que tipo de productividad se le puede sacar provecho, ya que se le puede dotar de infraestructura, abastecer al municipio con más escuelas que tengan todo el equipamiento, así como a los hospitales, respetando sus costumbres. Una propuesta podría ser establecer una zona de cabañas turísticas con eventos de ciclismo de montaña, la escala de las mismas, estableciendo lugares para el descanso y la recreación para zonas turísticas para obtener recursos que beneficien a la comunidad.

También se podría hacer promociones en los días de fiesta para conocer su cultura y tradiciones. Y los habitantes puedan vender sus productos entre el turismo. De esta forma, se daría empleo, se mejoraría el desarrollo, y sobre todo se evitaría la pobreza y migración. Además de promover una matrícula educativa para estudiar enfermería y medicina que puedan atender algunas de las enfermedades del municipio antes de que se conviertan en epidemias.

Sitalá tendría una situación parecida, primero se le daría mayor importancia a la producción, del café chiapaneco, aquí se tendría que buscar un mecanismo para venderlo a nivel nacional en los supermercados, mejorar la ganadería y la producción de miel, pues este es un mejor endulzante para las bebidas y por sus propiedades curativas; todo esto que puede generar empleos y para lograrlo hay que buscar convenios con las distintas organizaciones que se encargan de la compra, venta y exportación, también estudiar el papel de los intermediarios que obstaculizan su producción o la injusta compra de estos productos.

Del mismo modo se podría tener un programa de ecoturismo por la zona de ríos que pueden utilizarse para el canotaje, o alguna otra actividad para impulsarla. Además estudiar las zonas arqueológicas para promoción, generar empleos, mejorar el desarrollo humano y la calidad de vida del municipio.

El Nayar tiene muchas posibilidades con el cultivo del maíz ya que este será un recurso para generar energéticos alternos a la gasolina siempre y cuando se le de su debido respeto a las costumbres del entorno, porque de lo contrario seguirán los empresarios que quieren sacar beneficio a costa de otros. También se podría promover algunos eventos relacionados con los aeroplanos, paseos en globo o parapentes utilizando los aeródromos, de igual forma se puede utilizar promociones cuando coincidan con las fiestas religiosas para promover el turismo en el municipio.

Estas alternativas pueden ser mejores propuestas para erradicar la pobreza de los municipios, sin necesidad de dar recursos que el país puede utilizar para mejorar la infraestructura de los lugares que más lo necesitan dotar de materiales y equipamiento de hospitales, dar una mejor calidad educativa y sobre todo no tener a una población con una desigual riqueza, gente floja que ocasiona otros problemas como drogadictos, vagos, envidiosos o migrantes. Sobre todo se debe tener presente que toda política pública pura debe ser tomada en cuenta por los habitantes, es decir preguntarles si están de acuerdo con lo que se les propone. Es así como se mostraron los hechos en Cochoapa el Grande, Sitalá y el Nayar en dónde hay una gran marginación de la población que carece de los servicios básicos, una distribución del ingreso desigual y una mala calidad en cuanto a educación y salud, manteniendo la pobreza en estas comunidades.

Es por ello que, la presente tesis presentó algunos aspectos de cómo se mide y se administra la pobreza en México, por medio del análisis de la fórmula de la pobreza y sus consecuencias en los municipios considerados más marginados del país como son Cochoapa el Grande, Sitalá y el Nayar. De esta forma, tener una mejor perspectiva y características en cuanto a su cultura, tradiciones, producción y entender el entorno de estos municipios y de ahí hacer las comparaciones tanto nacionales como internacionales

Es así como, la evaluación de la aplicación de Oportunidades en los municipios tiene muchos problemas como es la información, puesto que no se cuenta con los números exactos. Pero los programas sociales que se han aplicado en Cochoapa sólo son los que se refieren a la educación, alimentación y salud. En Sitalá se han aplicado Procampo con tres Unidades de Riego, Desayunos Escolares, becas, vacunas, entre otras. Pero en el 2005 se dejaron de aplicar ya que la mayor parte de los recursos se dirigieron a las familias afectadas por el huracán Stan. En el Nayar los programas son Empleo Temporal y Apoyo de Palabra, además de los tres principales, educación, salud y alimentación, demostrando que no se han aplicado eficazmente en los tres casos de estudio. Así es como la carencia extrema se ha utilizado para aumentar el presupuesto, obtener simpatizantes en busca del voto y dar apoyos a cuenta gotas para lograr que Oportunidades sea la propuesta política que logró mantener la pobreza en México.

Conclusiones

El presente trabajo explicó como se han aplicado los programas sociales, por medio de un análisis cuantitativo del programa social Oportunidades y su respectiva evaluación por medio de la fórmula de la pobreza, con la finalidad de describir si el cambio político del año 2000 fue efectivo para combatir la pobreza en México.

De este modo, el marco teórico se apoyó en la fórmula de la pobreza y con la descripción de los programas sociales, ya que surgen por la necesidad de construir mejores condiciones a la población marginada para elevar su calidad de vida. La exposición inició con el recuento histórico que describió el contexto por el cual surgen cada uno de los programas gubernamentales, donde se consideraron los principales objetivos y líneas de acción que son una serie de aportaciones para conformar lo que es Oportunidades.

Por ejemplo se explicó que el programa social no es novedoso, pues hereda características de programas anteriores como son el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), Programa Nacional Solidaridad, el Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE) y Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA), con el mecanismo de dotar apoyos alimentarios, educativos y de salud para combatir la pobreza extrema. Y la contribución de cada uno ellos, que es dónde surgen los sub- programas de Oportunidades al dar becas, empleos temporales, suministro de leche, dinero para la compra de canastas alimentarias o despensas que no son los resultados más óptimos, ya que en el futuro no habrá desarrollo humano, sino dependientes del subsidio que provoca envidias y otro tipo de carencias que no sirven para combatir el problema de la pobreza, sino todo lo contrario la mantienen para justificar la distribución de recursos.

Sin embargo, los últimos programas que son Solidaridad, Progresas y Oportunidades, se diferencian al enfocarse a las plataformas políticas de cada uno de los presidentes en función, que fue la familia, la comunidad y el individuo por ser propuestas de un modelo económico que se dirigió por la focalización de recursos. Esto se demostró al explicar los mecanismos de incorporación de beneficiarios con las Encuestas de Características Socioeconómicas de los Hogares al mostrar los números que van de 0.70% al 2 % de inscripción de afiliados en los ocho estados que son Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz considerados con pobreza extrema.

Al mismo tiempo, se presentó el análisis del proyecto gubernamental destacando que no hay una adecuada planeación, pues como toda política pública se apoya en datos estadísticos, que son el Ramo 33, con la fórmula de la pobreza, pero también sus acciones y su impacto, demostrando que les faltó una mejor ejecución en cuanto a operación, pues la gente no participa directamente en la toma de decisiones. Al igual Sedesol sólo avala la aplicación y distribución de recursos y no conoce el entorno de cada uno de los

municipios para poder decir que es una política pública, al buscar otras propuestas que combatan el problema de raíz.

Es así como, los programas sociales analizados, se han orientado al combate de la pobreza en México, pero en él hay muchos problemas de diseño e implementación, pues la población objetivo sólo participa en el proceso de verificación de la calidad de los proyectos y no en los resultados. Ya que se observa en los diferentes medios de comunicación dónde la población beneficiaria habla de lo que ha hecho Oportunidades, asimismo, no explica si ha cumplido las metas y las demás características del programa al describir porque hay gente que abandona el programa, ya que se calcula que son más o menos 300,000 familias al año las que renuncian.

La cifra es preocupante porque son las personas que no llenan todos los requisitos para continuar, recordemos que uno es la asistencia a las pláticas y muchos optan por no ir porque no ven los resultados a corto plazo. Y como se describió a lo largo del texto, la pobreza no es un problema aislado, pues tiene otros factores que son el desempleo, la delincuencia, abandono de hogares, migración, entre otros que pueden ser causa de la pobreza o una consecuencia de ella.

El análisis de la fórmula de la pobreza y los cambios en los parámetros esencialmente con los estudios de caso describe que la variables denominadas zetas que identifican el ingreso *per cápita* del hogar, el nivel educativo, la disponibilidad de la vivienda, de drenaje, electricidad y combustible, no se toman en cuenta en el resultado que da a conocer el gobierno federal. Porque la falta de información de los municipios con extrema pobreza que concuerdan con los municipios marginados como son Cochoapa, Sitalá, El Nayar no ven los resultados de superación.

Es decir, Cochoapa no cuenta con toda la información disponible por ejemplo no tienen el dato exacto de las fuentes de energía y no tienen infraestructura par medir sus carencias, es por ello que no se puede realizar el impacto del programa social,. Además el municipio por esas razones se desprende de Metlatónoc, porque es el municipio es el más disperso y no contar con el suficiente apoyo de Oportunidades, con una pésima infraestructura, dónde el agua se tiene que acarrear, dónde las casas son de piso de tierra, sin drenaje ni alcantarillado, sin escuelas que no favorecen y no tienen las condiciones necesaria para superar el nivel educativo y mucho menos la de salud. Es dónde la fórmula no se puede aplicar y finalmente se ajusta al calculo del Índice Municipal de Pobreza con la poca información que cuenta y con ello se demuestra que los parámetros y la información no es la más efectiva para decir que se combatió la pobreza en el municipio de Cochoapa.

En Sitalá, igualmente se encuentra con algo parecido porque hay viviendas con piso de tierra, que muy pocas cuentan con drenaje, alcantarillado, que hay analfabetismo por la falta de espacios adecuados para la educación. Por estas razones no se puede aplicar la fórmula de la pobreza con sus necesidades básicas puesto

que las normas establecidas no se aplican a cada una de las necesidades de infraestructura del ayuntamiento. Tampoco ha sido eficaz para la distribución de recursos porque la mayoría de ellos también se utilizan para las fiestas religiosas, las necesidades de los habitantes, entre otros. Aunque a diferencia de Cochoapa se pudo hacer un mejor análisis con las demás metodologías como son con el IDH que concuerda en decir que hay carencias, con el índice de marginación para ejemplificar que la población del municipio se encuentra fuera de ciertos servicios y con ello evaluar que Oportunidades no ha tenido el mayor impacto para combatir la pobreza. Así como su identificación de beneficiarios, pues los resultados son todo lo contrario al demostrar que muy pocas personas acceden y al contrastar sus características que desde 1990 continua entre los diez municipios más marginados de la República.

Por último, el Nayar, también tiene elementos que no tomó en cuenta la fórmula de la pobreza, si bien las condiciones en cuanto a infraestructura, educación e ingresos muestran mejores condiciones en referencia a los otros municipios, esto no es así ya que los parámetros si demuestran que hay malas condiciones, por la proporción de la población es mayor y por ello las cifras de distribución de recursos aumentan. Es así como se demuestra la hipótesis pues los cálculos de la fórmula no fueron tomados en cuenta para reducir la pobreza y por ende las políticas públicas no mejoraron la calidad de vida en los tres municipios más marginados de México.

Es así como la falta de transparencia del proyecto gubernamental no impacta positivamente en los municipios de Cochoapa, Sitalá y El Nayar dejándolos en una precaria situación, con deficiencias de cobertura, servicios básicos ineficientes, una mala educación y un pésimo combate a la alimentación y enfermedades graves.

Es por ello que, una primera aportación se refiere a que las políticas sociales ya no deben ser lineales, sino entender todo el contexto involucrado en una política pública pura para generar empleos y riqueza. Y dos, entender el problema como se demostró hay otros elementos que se deben estudiar como es la migración, ya que las remesas son las que sostienen a las familias del país, para ello se analizará con la siguiente tabla el porcentaje que se recibe en los ocho estados con mayor pobreza del país:

<i>Estado</i>	<i>Porcentaje que recibe remesas</i>	<i>Porcentaje que emigra a E. U.</i>
Campeche	1.02	0.88
Chiapas	0.76	0.79
Guerrero	7.86	6.79
Hidalgo	5.06	7.14
Oaxaca	4.13	4.76
Puebla	3.28	4.02
San Luis	8.20	7.43
Potosí		
Veracruz	2.74	3.20

Fuente CONAPO 2007

Los datos son los resultados que emite el Consejo Nacional de Población del año 2000 a 2005 y los estados con mayor porcentaje que recibe remesas son San Luis Potosí, Guerrero e Hidalgo y la población que emigra a los Estados Unidos coinciden al encontrarse entre los diez primeros lugares del país. La información de la tabla también explica que Guerrero es uno de los estados que tiene un mayor grado de migración debido a la pobreza, corroborando que los programas sociales no tienen una corresponsabilidad con los intereses de la población en cuanto a las medidas tomadas por el gobierno federal para mejorar su calidad de vida. En cuanto a los municipios estudiados las remesas se explican con lo siguiente:

<i>Municipio</i>	<i>Porcentaje que recibe remesas</i>	<i>Porcentaje que emigra a los E. U.</i>
El Nayar	3.48	5.79
Sitalá	ND	ND
Cochoapa el Grande ⁸¹	2.90	4.53

Fuente CONAPO 2007

Los datos a nivel municipal explican que una gran población que mejorar su situación, aunque Sitalá no tiene información disponible porque la comunidad trata de que no haya emigrantes, no obstante esto también influye porque los grupos indígenas mantienen sus costumbres y sus tradiciones, igualmente no permite la entrada de los grupos encargados de identificar y obtener datos de la migración. El Nayar es uno de los municipios que sufre un problema mayor, pues del total de la población un 5.79% es la que busca el sueño americano, nuevamente expresando que los pobladores buscan alternativas para salir de su precaria situación.

⁸¹ Los datos de Cochoapa el Grande se obtuvieron de la información de Metlatónoc, pues se debe recordar que la información aun no se encuentra actualizada.

De esta forma, hay información que no se toma en cuenta con los distintos niveles de investigación de Oportunidades, ya que la distribución de la riqueza no es equitativa y por ello la población busca alternativas, como es la migración.

Otra parte del trabajo de investigación fue la evaluación del programa social por medio de contrastes de la identificación de beneficiarios, ya que la mayor cantidad de niños integrados se concentra en las cabeceras municipales, esto quiere decir que la distribución está asociado con la escasa oferta de escuelas tanto pre-primarias, primarias y secundarias de las zonas rurales. Esto no quiere decir que no existan niños que quieran asistir a la escuela o que sean menores de edad, el problema se debe a que las instituciones se localizan en los lugares más cercanos al palacio municipal y en los alrededores no existen escuelas que permitan la permanencia de los menores en las aulas.

Por otro lado, la focalización de beneficiarios se realiza con fuentes de información con las encuestas de ENCASEH y ENCASURB no ha tenido un buen funcionamiento, ya que estas no se efectúan en la totalidad, pues un primer enfrentamiento es la lengua local y muchas promotoras no conocen los distintos idiomas, esto también repercute en las pláticas pues tampoco los pobladores entienden lo que tienen que hacer para mejorar su situación. Tan sólo el Nayar tiene 1296 localidades con 15 promotoras esto obstaculiza el proceso de identificación porque ellas se encargan de organizar las pláticas, explicar el funcionamiento de los programas y gestionar entre los diferentes organismos y la población. Esto provoca el atraso y no atender adecuadamente las demandas sociales.

Igualmente no siempre se han realizado las encuestas, ya que esto se observó en muchas localidades del Nayar y de Guerrero, en donde los habitantes explican que Oportunidades se entregó al azar cuando Vicente Fox estuvo en campaña, pues una comitiva que iba adelante del entonces candidato, en el camino iban preguntando de ¿quién eran los terrenos? Para que de esa forma, él que lo demostrará se le entregaría el apoyo de Oportunidades, es por eso que las cifras son mayores para el año 2001, esto se repitió en las subsecuentes visitas, del que fue el presidente del cambio. Demostrando uno de los objetivos de la tesis que el programa si tiene que ver con los partidos políticos en busca del voto y después olvidarse de los que más lo necesitan. Al igual demostrar que el cambio político no ha terminado con las relaciones clientelares en busca de un beneficio propio.

Otra observación que se hace a Oportunidades es con referencia a los programas sociales porque no han sido aplicados de manera satisfactoria para combatirla. Debido a la asimetría de información “Esto corresponde a que no cuenta con toda la información del contexto y no sabe de los costos de transacción que obtendrá al tomar una decisión política con todos los involucrados.”⁸²Pues aunque se hagan múltiples evaluaciones, encuestas para integrar el padrón de beneficiarios no siempre se le dará

⁸² Op. cit. pp.361-367

cabida a todas las familias que lo necesitan, tampoco se contará con la información verdadera, pues muchos inventan su situación para ingresar al programa.

Asimismo, incorporar o manejar los indicadores ya que los resultados del análisis propio del programa a nivel nacional se apoyaron con datos del índice de desarrollo humano, los índices de marginación, las medidas de desigualdad, y metodologías de la pobreza para cotejarlos con los ocho estados considerados más pobres y más marginados del país, para realizar el análisis numérico. En ellos concordaron algunos elementos, pues los resultados aparecen en altos niveles de marginación de desarrollo humano y de pobreza. Con ello se aprecia que las condiciones de desnutrición se mantienen, pues definir las a través de las carencias básicas, en cuanto a la alimentación no cubre con los requisitos mínimos establecidos por CEPAL y COPLAMAR.

Por otro lado, los indicadores de las ENIGH sirvieron para entender las diferencias entre los diversos indicadores para medir el de nivel desigualdad, pues la brecha de entre ricos y pobres cada vez es mayor, concentrando la riqueza en unos cuantos. Expresándolo con el comparativo del ingreso y compra de los principales productos de la canasta básica, leche, huevo, carne de res y pollo, y tortillas destacando cuanto gastan las familias de los primeros y últimos deciles. Esto es porque no lo toma en cuenta el Comité Técnico de Oportunidades, ya que ellos sólo toman del decil 3 al 8 dejando a un lado al estrato que se encuentra en las peores condiciones para solventar los gastos destinados a la alimentación. El comparativo sirvió para entender qué estas personas son las que consumen más y que su poder adquisitivo es menor en cuanto a los dos últimos deciles.

Puesto que hay información que no se utiliza de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto de los Hogares la cual demuestra que el ingreso de los hogares pobres es mucho menor en cuanto a los estratos de mayor poder adquisitivo, esto quiere decir que hay información analítica que demuestra los errores de cobertura de Oportunidades y que el gobierno federal no utiliza para diseñar políticas públicas que mejoren la calidad de vida de las personas con extrema pobreza.

Esto datos sirvieron para ejemplificar que unidades de análisis se tiene que ocupar en México para poder aplicar proyectos gubernamentales porque las Organizaciones como el Banco Mundial, la organización de las Naciones Unidas, entre otras definen ciertas características para poder recurrir a préstamos bancarios para combatir la pobreza en el país. Esto en lugar de beneficiar ha sido todo lo contrario, es por ello que se mostraron cada una de las metodologías, además de realizar contrastes y comprender como los números arrojan resultados muy parecidos, entonces ¿por qué el gobierno no toma cartas en el asunto? Porque le conviene seguir recibiendo préstamos, recursos y medio mejorar la situación de algunos cuantos para demostrar que tan capaces pueden seguir administrando la pobreza.

Por otra parte, la evaluación se realizó por medio de fórmulas para demostrar la productividad y el impacto social, a través de los beneficiarios y los número oficiales dejando un atraso en cuanto a cobertura, como se mencionó en los párrafos anteriores. Además falta mucho por efectuar ya que el análisis y la evaluación al explicar que es un conglomerado de especialistas, esto tampoco se logra porque no hay psicólogos, ni especialistas médicos como cardiovasculares, gastroenterólogos, y de otras especialidades, ya que muchos casos viajan por ambulancia desde los lugares más alejados y canalizados al Distrito Federal para atender este tipo de enfermedades por la falta de médicos. Este proceso es caro y largo, pues se tienen referencia del Instituto Nacional de Pediatría donde llegan los niños muy graves con enfermedades como el cáncer que llegan desde Puebla, Veracruz, Oaxaca, de lugares alejados que no reciben apoyos y por lo mismo de que son tratamientos largos, las familias se tienen que quedar a vivir en la capital. Sin dinero y con una gran deuda para pagar por la hospitalización, el tratamiento, las medicinas, eso sin contar las comidas de los familiares.

De esta forma, es cómo se demostró que la pobreza no ha disminuido y no se integran todos los supuestos de Oportunidades, pues no se ha hecho un estudio que identifique a las personas que más lo necesitan y en este intento no se logró por falta de información y recursos para desarrollar una evaluación de todos los municipios afectados.

Es así como fueron parte fundamental los estudios de caso porque permitieron conocer los municipios de Cochoapa el Grande, Sitalá, y el Nayar dónde se pudo observar que sus servicios básicos son precarios, viven en extrema pobreza, pero los encargados de aplicar el programa no entienden su forma de convivencia, ya que esto es lo que se intenta en una política pública pura para rescatar raíces y lograr el desarrollo, esto se debe hacer primeramente al buscar agregar el trueque para tener un comercio competitivo y de buena calidad, mejorar su infraestructura y sobre todo tomarla en cuenta para obtener un mejor nivel de vida que combata el analfabetismo, educativo, nutrición vivienda, empleo y así tener un desarrollo humano.

Al igual deberá mejorar otros aspectos como es lograr tener una mejor calidad de aguas para riego, mecanismos para obtener una producción agrícola, ganadera, silvicultura, entre otras para obtener productos que puedan competir en el mercado interno, así generar riqueza y empleos para los campesinos. Igualmente buscar políticas públicas, en la que participen todos los sectores económicos y sociales, en lugar de dar apoyos en busca del voto; tomar otras propuestas como el ecoturismo para fomentar el turismo en las diferentes regiones así, mostrar al mundo la riqueza cultural que hay en el país conociendo los lugares exóticos, pero al mismo tiempo conservar el entorno ecológico de los ayuntamientos. Generar productos biorgánicos, entre otros que mejoren el entorno de las comunidades indígenas en lugar de generar populismo y consumismo.

Además la mayoría de las metodologías sólo han sido propuestas estadísticas que avalan el problema y el presupuesto destinado a cada uno de los programas aplicados, demostrando que no ha sido eficientes y eficaces porque en Sitalá y el Nayar utilizó el dinero para las diferentes fiestas religiosas, la asesoría por parte de las promotoras, el pago al transporte de los subdelegados, de las camionetas para llegar a los lugares más alejados, el transporte de folletos y el traslado de enfermos a los hospitales regionales de los estados. Estos costos de transacción no los midió la fórmula de la pobreza, ya que se encargó de diseñar complicados mecanismos de aplicación que no fue la mejor solución para combatir el problema.

De esta forma, en México durante el sexenio de Vicente Fox con el programa social Oportunidades se identificaron ciertas carencias de los municipios como son el ingreso, el nivel educativo, la disponibilidad del espacio, el drenaje y la electricidad que no fueron los más adecuados para mejorar el desarrollo social del país, dejando a 49 millones de mexicanos en extrema pobreza. Y seguir presumiendo que en ciertas lugares, individuos, comunidades funcionó el programa social. Es así como se ha implementado Oportunidades y que hasta la fecha continúe operando y seguir buscando personas para consolidar gobiernos y propuestas en busca de un bien personal.

Por último, hay una sobre carga de parámetros que se desglosa en todas las investigaciones y por ello no se ha llegado a una conclusión final que unifique todos los estratos a considerar para reducir la pobreza y a una definición para entonces erradicarla desde sus efectos y consecuencias, así como implementar mejores diagnósticos para diseñar políticas públicas que combatan a la pobreza en México. Ya que las estrategias implementadas en los últimos años no han sido efectivas.

Sobre todo buscar otras soluciones alternas para erradicar los problemas que vienen de la mano con la pobreza como es el desempleo, el analfabetismo, la migración, entre otros apoyándose en ciertos aspectos que se mostraron en el presente trabajo.

Bibliografía

1. AGUILAR, Luis, *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1976
2. AYALA, José, *Economía del sector público mexicano*, UNAM, México, 2001
3. Banco de México, “Definición,” disponible en:
www.banxico.org.mx/tipo/estadisticas/indicadores/tipoCambioFix.html, (fecha de consulta: 5 de enero de 2007)
4. BELLO, René y José Luque, *Entre lo que se hizo y lo que se dijo, Democracia y participación ciudadana en las políticas sociales de México 1998-2004*, UNAM, México, 2008
5. BID, Programa Multifase para la consolidación y expansión del programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, 2005
6. BOLTVINIK, Julio, *Pobreza y Estratificación en México*, INEGI, Tomo X, México, 1995
 - *Pobreza y Necesidades Básicas*, PNUD, Caracas, 1990
7. CAMACHO, Dolores y Arturo Lomelí, “La inexorable apropiación de la tierra por los indios”, *La Jornada*, Ojarasca, agosto, 2002
8. CANTÚ, Arturo, et. al. *Cálculo de una canasta no alimentaria para México*, SEDESOL, México, 2004
9. Centro de estudios Sociales y de Opinión Pública, “Definición,” Desarrollo Social (Actualización: 16 de junio de 2006), en www.diputados.gob.mx/cesop/
10. COASE, R., *La empresa, el mercado y el derecho*, Alianza, Madrid, 1992
11. COLOMER, Joseph, *Historia de la teoría política*, “*La teoría económica de la política*”, Alianza, España
12. Coordinación Nacional de Desarrollo Humano, Programa de Desarrollos Humano (Oportunidades), componentes de salud, educación y alimentación, México, SEDESOL, 2006
 - Libro Blanco, México, SDESOL, 2005
13. CONAPO, *Índice de Marginación*, México, ediciones, 1990-2005
 - LOPEZ, Adriana, *El Perfil sociodemográfico de los Hogares en México*, México, 1976-1997
14. CORTÉS, Fernando, “Acerca de la medición oficial de la pobreza en México en el año 2000”, *Estudios sociológicos de el Colegio de México*, Vol. XXI, núm. 6, Ene-03
 - Et. al. *Elaboración de una canasta alimentaria para México*, SEDESOL, México, 2004
15. DIARIO OFICIAL, Presupuesto de Egresos Ramo 26, México, Tomo DXIX. Num. 21 1996
 - Convenios de Desarrollo Social, México, Tomo DLXI, Num.15, 2000
 - Tomo DLX, Núm. 10, 2000
 - Tomo DLX, Núm. 19, 2000

- Tomo DXC, Núm. 14, 2002
- Tomo DXC, Núm. 15, 2002
- Tomo DXC, Núm. 16, 2002
- Tomo DXC, Núm. 17, 2002
- Tomo DXCI, Núm. 8, 2002
- Tomo DXCI, Núm. 9, 2002
- Tomo DXCIX, Núm. 1, 2003
- Tomo DXCIX, Núm. 4, 2003
- Tomo DXCIX, Núm. 20, 2003
- Tomo DXCII, Núm. 9, 2003
- Tomo DXCIII, Núm.15, 2003
- Tomo DLXXVIII, Núm. 13, 2003
- Tomo DXCV, Núm. 2, 2004
- Tomo DCVI, Núm. 6 Y 7, 2004
- Tomo DCVII, Núm. 10 Y 15, 2004
- Tomo DCVIII, Núm. 4, 2004
- Tomo DCXI, Núm. 11, 2004
- Tomo DCXX, Núm. 7, 2005
- Tomo DCXXI, Núm. 5, 2005
- Tomo DCXXII, Núm. 3,5,6,8 Y19, 2005
- Tomo DCXXIII, Núm. 5, 2005
- Tomo DCXXV, Núm. 20, 2005

16. DYE, Understanding Public Policy, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1975
17. DUBRAVKA, Mindek, Mixtecos, México, Comisión Nacional para el desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2003
18. DUNN, William N. Public Policy Analysis. An Introduction, Prentice Hall, 1994
19. FOSTER, Greer, Joel y Thorbecke, Eric, “A Class of Decomposable Poverty Measures”, en *Econometría*, Journal of the Econometric Society, Vol. 52, No.3, Mayo, 1984
20. FLORES, Arturo, “Manual Operativo del Ramo 33”, en www.shco.gob.or/gmanuales/html
21. HANSEN, Roger, La política del desarrollo mexicano, México, 1973, Siglo XXI
22. INEGI- Gobierno del Estado de Chiapas, Anuario Estadístico, ediciones 2000 - 2005
- Gobierno del Estado de Guerrero, Anuario Estadístico, ediciones 2000 - 005
 - Gobierno del Estado de Nayarit, Anuario Estadístico, ediciones 2000 - 2006

23. Ley de Coordinación Fiscal, Disponible en: www.cdhuco.gob.mx/leyinfo/pdf/31.pdf, (Fecha de consulta Mayo 2006.)
24. MANCHA, Francisco, Mediciones de pobreza, documento de trabajo, México, 1998.
25. MÉNDEZ, J. L., Lecturas Básicas de administración y políticas públicas, Colegio de México
26. MEDINA, Fernando, Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso, CEPAL-ECLAC, Chile, 2001
27. MENY, Ives, Las políticas públicas, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1975
28. OCAMPO, Sergio, “Metlatónoc, el imperio de la pobreza,” *La Jornada*, Política, 26 de julio de 2005
29. ONTIVEROS Ruíz, Guillermo, El Programa Nacional Solidaridad, México, El Colegio de México, 2005
30. PNUD, Los índices de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano, México, 2002 y 2004
31. Reglas de Operación, Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades), México, SEDESOL, 2002
32. SAAVEDRA Lezama, Jesús, “Decenas de pueblos de Guerrero, afectados por la migración,” *La Jornada*, Estados, 6 de julio de 2005
33. SALAZAR Vargas, Carlos, *Las políticas públicas*, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia, p. 41
34. SÁNCHEZ, Alejandro, “En Metlatónoc el municipio más pobre de país, el médico sólo receta té de limón,” *La Crónica*, México, 10 de enero de 2005
35. SCOTT, Jhon, Análisis del Programa de educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), CIDE, México, 1999
36. SEDESOL, Catalogo de preguntas para ENCASEH, México, 2007
 - Balance de impactos de oportunidades 2000-2006, México, 2007
 - Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar, México, 2002
 - Evolución y Balance de los programas para el combate a la pobreza en México 1970-1997, México, 1997
 - Informe de labores 1991-1992, México, 2000
 - Manual de Procedimientos para la Operación del programa Oportunidades, México, 2004
 - Metodología para el calculo de variables de la formula de la pobreza, México, 2005

- Metodología para el cálculo de la Distribución del Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social (FAIS), México, 2007
 - PASE, México, 1997
37. Sexto Informe de gobierno del presidente Vicente Fox, en la sección datos estadísticos, disponible en: www.presidencia.gob.mx, (Fecha de consulta Enero 2007)
38. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA/ DIRECCIÓN GENERAL DE DIFUSIÓN/ UNIDAD DE ENLACE, Copia de las constancias de la controversia constitucional de la controversia constitucional 111/06 del pleno, México, 2007
39. URBIETA, María Lilia, Enciclopedia de los Municipios de México, Disponible en: http://www.e-local.gob.mx/wb2/INAFED2006/INAF_EMM (Fecha de consulta Septiembre 2007)
40. WEINER, David L & Aidan R. Vining, Policy Analysis. Concepts and Practice, Prentice Hall, 1999

ANEXO ESTADÍSTICO /

Cuadro 2.1
Conformación de beneficiarios y áreas de acción de Pronasol

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD	a) Indígenas	Bienestar social	Salud
	b) Campesinos y grupos serranos	Producción	Educación Vivienda Urbanización Alimento y Abasto
			Minería Agropecuario Agroindustrial Micro industrial Piscícola
c) Habitantes urbanos	Desarrollo Regional	Programas Regionales Fondos Municipales Infraestructura Carretera	
FUENTE: El Programa Nacional de Solidaridad, México, 1994			

Cuadro 2.2
Estímulos educativos del medio rural y urbano del PASE

GRADO	OBJETIVO DEL APOYO MONETARIO	CRITERIOS PARA EL OTORGAMIENTO DE LOS ESTÍMULOS
1° a 3° de primaria	Estímulo a la asistencia escolar (donde no opera el programa de desayunos escolares) Paquete de útiles escolares	Asistencia mínima de 80% Presentación del comprobante de inscripción
4° a 6° de primaria	Estímulo a la asistencia escolar Paquete de útiles escolares	Asistencia mínima de 80% Presentación del comprobante de inscripción
1° a 3° de secundaria	Estímulo a la asistencia escolar Paquete de útiles escolares	Asistencia mínima de 80% Presentación del comprobante de inscripción
Fuente SEDESOL, México, 1999		

Cuadro 2.3
Variables socio-económicas de los hogares pobres y no pobres

CARACTERÍSTICAS		POBRE	NO POBRE
HOGAR	Tamaño	5.4	4.2
	Niños (0-1, 2-7, 8-17 años)	2.88	1.37
	Edad Jefe H	44.3	50.4
	Escolaridad Jefe H	2.9	3.7
	% Jefe H Indígena	35	23
	% Jefe H Mujer	10.4	14.1
ECONÓMICAS	Trabajadores de 8-17 años remunerados	0.12	0.08
	Dependencia	3.3	1.7
	Trabajadores/ Hogar	1.6	2.6
	Ingreso mensual p/ preceptor, p/ cápita	1044,256	1361,521
	Hacinamiento (personas/ cuarto)	3.7	2.3
	% agua entubada	10.8	20.9
	% electricidad	72.4	90.1
	% piso tierra	58	28.6
	% estufa gas	30.7	64.9
	EDUCACIÓN	% analfabetismo 15 + H/ M	29/ 43.5
% escolaridad 15 +		4/3.4	5.1/4.4
% primaria completa 25-39		21.8/13.8	55.6/42.3
% en edad escolar que nunca asistieron		7.2/7.75	2.6/2.9
% de niños de 15 años que asisten		45/36	64/53
% de niños de 16 años rezagados		67/59	50/46
% de niños de 13-15 asisten y no trabajan		52/49	69/64

Fuente CIDE, México, 2002

Cuadro 2.4
Componentes y aplicación de PROGRESA

Componentes		Condicionantes	Servicios/ Transferencias mensuales, enero- junio 199	
			Primaria	
Educación	Becas	Menores 18 años, 85% asistencia, techo máxima de \$580/ hogar/ mes		3 apoyo económico
				4 apoyo económico
				5 apoyo económico
			6 apoyo económico	
			Secundaria	1 apoyo económico
				2 apoyo económico
				3 apoyo económico
			Primaria	Paquete básico
Salud	Útiles		Secundaria	Paquete Básico
	Atención Salud	Registro en Unidad de Salud		Paquete Básico
	Prevención Desnutrición	Asistencia mensual a U de Salud		Suplementos Alimenticios
Alimentación	Educación			Sesiones Info
		Asistencia a Servicios de Salud y Sesiones Info		115 (Familia)

Fuente CIDE, México, 2002

Tabla 3.1

La estimación de los porcentajes de la Masa Carenial Estatal se realizó en base a los datos Censo General de Población y Vivienda 2000, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

CLAVE	NOMBRE	MASA CARENCIAL
1	Aguascalientes	0.3770
2	Baja California	0.7365
3	Baja California Sur	0.1545
4	Campeche	0.9629
5	Coahuila	0.8060
6	Colima	0.2435
7	Chiapas	11.4421
8	Chihuahua	2.0666
9	Durango	1.6359
10	Guanajuato	5.0452
11	Guerrero	7.8452
12	Hidalgo	3.2346
13	Jalisco	3.1966
14	México	8.2231
15	Michoacán	5.2068
16	Morelos	1.1469
17	Nayarit	0.8466
18	Nuevo León	0.9619
19	Oaxaca	9.6753
20	Puebla	7.8446
21	Querétaro	1.3476
22	Quintana Roo	0.7077
23	San Luis Potosí	3.5022
24	Sinaloa	1.6267
25	Sonora	0.9645
26	Tabasco	2.6802
27	Tamaulipas	1.6309
28	Tlaxcala	0.8287
29	Veracruz	11.0262
30	Yucatán	2.1038
31	Zacatecas	1.9259
Total		100.0000

Fuente: Diario Oficial 2000

Cuadro 3.2

Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios del Ramo 33.

Año/ Ramo 33⁸³	Campeche	Chiapas	Guerrero	Hidalgo	Oaxaca	Puebla	San Luis Potosí	Veracruz	Total de los 32 estados y el DF
Total									
2000	2314.4	10116.7	9,283.8	5652.4	9,104.2	8421.0	5351.0	3493.6	181609.0
2001	2636.6	11528.0	10584.1	6433.6	10684.5	9841.1	6130.4	4033.4	209417.3
2002	2771.7	12908.5	11388.3	7004.4	12056.7	10744.7	6621.3	4434.7	226146.3
2003	2996.7	14095.5	12724.4	7725.6	13214.7	11888.4	7408.6	4880.4	247728.0
2004	3171.8	14773.7	13086.8	8119.9	13857.6	12428.9	7588.1	5069.5	258830.9
2005	3768.1	16319.5	14865.7	9367.5	15092.0	13881.1	8603.7	5669.3	289756.9
2006	3618.5	16925.0	14767.9	9147.9	15814.8	14166.5	8621.3	5692.3	292784.6

Datos estadísticos del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, 2006

⁸³Sexto Informe de gobierno del presidente Vicente Fox, en la sección datos estadísticos, disponible en: www.presidencia.gob.mx, (Fecha de consulta Enero 2007)

Cuadro 3.3

El porcentaje de pobreza y cifras absolutas de los hogares en México de la pobreza en el país nivel nacional, urbana y rural:

HOGARES											
	PORCENTAJES				CIFRAS ABSOLUTAS				SIGNIFICANCIA ESTADÍSTICA		
	2000	2002	2004	2005	2000	2002	2004	2005	2000-2002	2002-2004	2004-2005
NACIONAL											
Alimentaria	18.6	15.8	13.7	14.1	4,370,075	3,899,371	3,535,053	3,614,648	Significativa	Significativa	No significativa
Capacidades	25.3	21.8	19.8	19.4	5,950,765	5,373,030	5,118,430	4,999,913	Significativa	Significativa	No significativa
Patrimonio	45.9	43.0	39.6	39.6	10,821,786	10,597,705	10,222,399	10,178,614	Significativa	Significativa	No significativa
RURAL											
Alimentaria	34.1	28.5	22.3	26.1	2,905,770	2,561,647	2,118,961	2,323,596	Significativa	Significativa	No significativa
Capacidades	41.4	36.6	29.4	32.9	3,528,497	3,288,204	2,795,790	2,922,076	Significativa	Significativa	No significativa
Patrimonio	60.7	57.2	48.8	53.9	5,180,335	5,137,142	4,636,453	4,789,635	Significativa	Significativa	No significativa
URBANO											
Alimentaria	9.8	8.5	8.7	7.7	1,464,305	1,337,724	1,416,092	1,291,052	Significativa	Significativa	Significativa
Capacidades	16.2	13.3	14.2	12.4	2,422,268	2,084,826	2,322,640	2,077,837	Significativa	Significativa	Significativa
Patrimonio	37.4	34.9	34.2	32.0	5,589,169	5,460,563	5,583,946	5,388,979	Significativa	Significativa	Significativa

Fuente Coneval 2006

Cuadro 3.4

La composición de la pobreza por zonas

Porcentaje y número de personas en condición de pobreza 2000-2004						
Ámbito y tipo de pobreza	Porcentajes			Número de personas		
	2000	2002	2004	2000	2002	2004
Nacional						
Alimentaria	21.4	17.4	13.8	23,722,151	17,914,516	14,428,436
Capacidades	31.8	24.7	20.7	31,216,334	25,435,261	21,657,375
Patrimonio	53.6	47.2	42.6	52,700,549	48,625,044	44,677,884
Rural						
Alimentaria	42.4	28.0	24.5	16,223,318	10,823,348	9,433,570
Capacidades	49.9	36.2	32.7	19,110,747	13,966,069	12,613,471
Patrimonio	69.2	57.4	54.7	26,498,520	22,139,967	21,052,264
Urbano						
Alimentaria	12.5	11.0	7.5	7,498,833	7,091,168	4,994,866
Capacidades	20.2	17.8	13.6	12,105,587	11,469,192	9,043,904
Patrimonio	43.7	41.1	41.1	26,202,029	26,485,077	23,625,620

Fuente Coneval 2006

Cuadro 3.5

El padrón de beneficiarios a becas escolares de nivel primaria

<i>Entidad federativa</i>		<i>2002-2003</i>	<i>2003-2004</i>	<i>2004-2005</i>	<i>2005-2006</i>
	Nacional	2,588,587	2,609,692	2,854,886	2,867,760
1	Campeche	29,974	30,018	31,666	30,585
2	Chiapas	289,000	293,854	310,305	320,091
3	Guerrero	188,131	187,292	203,401	205,627
4	Hidalgo	10,487	106,990	107,939	105,572
5	Oaxaca	239,673	246,130	245,552	235,198
6	Puebla	198,062	203,879	224,444	224,047
7	San Luis Potosí	96,886	96,682	108,645	108,491
8	Veracruz	289,833	293,278	304,901	295,570

Fuente: elaboración propia con base a estadísticas de SEDESOL 2007

Cuadro 3.6Integración de las familias beneficiarias⁸⁴

<i>Entidad federativa</i>		<i>Total de familias incorporadas 2000</i>	<i>Total de familias incorporadas 2001</i>	<i>Total de familias incorporadas 2002</i>	<i>Total de familias incorporadas 2003</i>	<i>Total de familias incorporadas 2004</i>	<i>Total de familias incorporadas 2005</i>
	Nacional	2,476,430	772,750	1,234,169	202,918	928,829	279,062
1	Campeche	30,969	6,333	11,338	2,785	10,717	1,528
2	Chiapas	283,026	126,215	110,256	15,026	73,431	18,492
3	Guerrero	183,179	30,242	82,787	9,346	54,539	11,838
4	Hidalgo	103,600	21,480	62,329	5,535	26,790	8,129
5	Oaxaca	241,093	91,491	92,449	21,885	37,369	7,637
6	Puebla	205,941	43,350	98,038	11,947	71,527	19,624
7	San Luis Potosí	104,509	15,274	36,417	8,324	37,485	13,331
8	Veracruz	290,766	93,178	142,728	19,927	80,132	25,462

Fuente: elaboración propia con base a estadísticas de Oportunidades 2007

⁸⁴ *Ibíd.* p.10

Cuadro 3.7

El total del padrón beneficiario de los ocho estados en cifras absolutas.

<i>Entidad federativa</i>	<i>Total de familias atendidas 2000</i>	<i>Total de familias atendidas 2001</i>	<i>Total de familias atendidas 2002</i>	<i>Total de familias atendidas 2003</i>	<i>Total de familias atendidas 2004</i>	<i>Total de familias atendidas 2005</i>	<i>Total de familias atendidas 2006</i>
1 Campeche	30,969	35,879	46,353	47,493	57,013	56,114	57,177
2 Chiapas	283,026	396,885	497,201	497,627	554,525	549,567	554,146
3 Guerrero	183,179	198,981	276,023	274,100	319,235	316,101	320,151
4 Hidalgo	103,600	119,973	179,082	177,944	198,774	197,110	195,867
5 Oaxaca	241,093	320,405	399,564	402,314	423,965	411,430	408,789
6 Puebla	205,941	235,380	324,354	322,098	383,260	385,118	391,078
San Luis Potosí							
7 Potosí	104,509	115,275	148,237	151,685	185,374	190,090	189,035
8 Veracruz	290,786	369,446	500,703	498,060	558,833	559,991	584,002

Fuente: elaboración propia con base a estadísticas de Oportunidades 2007

Cuadro 3.8

Incorporación por medio de la ENCASEH.

<i>AÑO</i>		<i>Campeche</i>	<i>Chiapas</i>	<i>Guerrero</i>	<i>Hidalgo</i>	<i>Oaxaca</i>	<i>Puebla</i>	<i>San Luis Potosí</i>	<i>Veracruz</i>
2000	Encuestadas	0	329	1296	1768	14579	982	1566	4794
	Identificadas	0	323	859	1193	12745	95	913	140
2001	Encuestadas	11353	228234	111990	80956	149039	101862	54473	183503
	Identificadas	2859	206568	89855	47582	123254	76845	38236	138754
2002	Encuestadas	4722	112696	78784	57279	87264	106386	39706	233781
	Identificadas	2653	95494	56190	40376	73852	87516	22111	1767145
2003	Encuestadas	0	0	0	0	0	0	0	0
	Identificadas	0	0	0	0	0	0	0	0
2004	Encuestadas	15703	73343	86172	53228	65821	140601	76190	186134
	Identificadas	8801	66137	55228	32996	51289	87414	46361	112895
2005	Encuestadas	0	8543	8664	9958	2907	15491	8062	0
	Identificadas	0	8143	8248	7884	2503	14033	6819	0
2006	Encuestadas	15	15482	3322	3541	3166	4591	3697	6365
	Identificadas	15	15388	2851	2274	3053	4025	3187	5443
Total	Encuestadas	31793	438627	438627	290228	206730	3227776	369913	183694
	Identificadas	14328	392053	392053	213031	132305	266696	269928	117627

Fuente: elaboración propia con base a estadísticas de Oportunidades 2007

Cuadro 3.9

Evaluación de incorporación de beneficiarios de oportunidades.

<i>Entidad federativa</i>		<i>2000-2001</i>	<i>2001-2002</i>	<i>2002-2003</i>	<i>2003-2004</i>	<i>2004-2005</i>	<i>2000-2005</i>
	Nacional	-99.6879581	-98.4028871	-99.8355833	-95.4226387	-99.699555	-91.1258788
1	Campeche	-99.7955052	-98.2096952	-99.7543658	-96.1518851	-99.8574228	-79.7323298
2	Chiapas	-99.5540516	-99.126443	-99.8637172	-95.1130707	-99.7481718	-84.6946788
3	Guerrero	-99.8349047	-97.2625157	-99.8871079	-94.1644554	-99.7829443	-84.5261869
4	Hidalgo	-99.7926641	-97.0982775	-99.911197	-95.1598916	-99.6965659	-87.255505
5	Oaxaca	-99.6205157	-98.989529	-99.7632749	-98.2924834	-99.7956327	-68.4309284
6	Puebla	-99.7895028	-97.7384544	-99.8781391	-94.012974	-99.7256421	-89.5056563
7	San Luis Potosí	-99.8538499	-97.6157523	-99.7714254	-95.4967564	-99.6443644	-92.1604531
8	Veracruz	-99.679543	-98.4682221	-99.8603848	-95.9787223	-99.6822493	-88.5803943

Fuente: elaboración propia con base a estadísticas de Oportunidades 2007

Cuadro 3.10

Evaluación de padrón de becarios a nivel primaria de los ocho estados más pobres de México

<i>Entidad federativa</i>		<i>2002-2004</i>	<i>2003-2005</i>	<i>2004-2006</i>	<i>2002-2006</i>
	Nacional	-98.9918469	-98.9060449	-98.9954905	-98.8921524
1	Campeche	-98.9985321	-98.9450996	-99.0341376	-98.9796157
2	Chiapas	-98.9832042	-98.9440164	-98.9684633	-98.8924187
3	Guerrero	-99.0044597	-98.9139899	-98.9890561	-98.907001
4	Hidalgo	-89.797845	-98.99113	-99.0219291	-89.93306
5	Oaxaca	-98.9730591	-99.0023484	-99.0421662	-99.0186713
6	Puebla	-98.9706304	-98.8991313	-99.0017688	-98.8688037
7	San Luis Potosí	-99.0021056	-98.8762645	-99.0014175	-98.8802201
8	Veracruz	-98.9881138	-98.9603687	-99.0306034	-98.9802058

Fuente: elaboración propia con base a estadísticas de Oportunidades 2007

Cuadro 3.11

Análisis de la encuesta ENCASEH de los ocho estados más pobres y más marginados del país.

		<i>Campeche</i>	<i>Chiapas</i>	<i>Guerrero</i>	<i>Hidalgo</i>	<i>Oaxaca</i>	<i>Puebla</i>	<i>San Luis Potosí</i>	<i>Veracruz</i>
2000-2001	Encuestadas	0	593.72	593.72	-54.21	-89.77	3.72	-65.215	-61.72
	Identificadas	0	539.52	539.52	-60.11	-90.32	708.89	-58.12	891.1
2001-2002	Encuestadas	-99.58	-99.5	-99.5	-99.29	-99.41	-98.95	-99.27	-98.72
	Identificadas	-99.07	-99.53	-99.5	-99.15	-99.4	-98.86	-99.42	-87.26
2002-2003	Encuestadas	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100
	Identificadas	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100
2003-2004	Encuestadas	0	0	0	0	0	0	0	0
	Identificadas	0	0	0	0	0	0	0	0
2004-2005	Encuestadas	-100	-99.88	-99.8	-99.81	-99.95	-99.88	-99.89	-100
	Identificadas	-100	-99.87	-99.8	-99.76	-99.95	-99.83	-99.85	-100
2005-2006	Encuestadas	0	-98.18	-98.18	-99.64	-98.91	-99.7	-99.54	0
	Identificadas	0	-98.1102	-98.11	-99.71	-98.78	-99.71	-99.53	0
2000-2006	Encuestadas	0	-52.94	-97.43	-98.12	-99.78	-95.32	-97.63	-98.67
	Identificadas	0	-52.35	-96.68	-97.61	-99.76	-57.63	-96.5	-61.12

Fuente: elaboración propia con base a estadísticas de Oportunidades 2007

Cuadro 3.12

Impacto social de los estados considerados más pobres del país

<i>Entidad federativa</i>		<i>Impacto social</i>						
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	Campeche	0	12,354	17,347	0	6	0	3,812
2	Chiapas	876	2	0	0	6	8.3	68
3	Guerrero	213	2	5	0	6	38.32	112
4	Hidalgo	87	4	4	0	6	25	86
5	Oaxaca	19	3	5	0	5	60.33	134
6	Puebla	2,168	3	4	0	4	27.44	97
7	San Luis Potosí	114	3	7	0	4	27.87	59
8	Veracruz	2,077	3	0	0	5	0	107

Fuente: elaboración propia con base a estadísticas de Oportunidades 2007

Cuadro 41

Índice de Desarrollo Humano de los estados más pobres del país.

2002						
<i>Posición relativa</i>	<i>Entidad</i>	<i>IDH</i>	<i>Esperanza de Vida (años)</i>	<i>Tasa de Alfabetización %</i>	<i>Tasa de Matriculación %</i>	<i>PIB PER CÁPITA (Dólares PPC)</i>
32	Chiapas	0.7032	72.4	76.96	63.28	3,549
31	Oaxaca	0.7135	72.5	78.43	66.83	3,712
30	Guerrero	0.7312	73.3	78.36	66.10	4,793
29	Veracruz	0.7479	74.0	85.07	62.66	4,941
28	Michoacán	0.7516	74.8	86.01	61.14	4,845
27	Hidalgo	0.7553	74.2	85.02	67.38	5,050
26	Zacatecas	0.7598	74.4	91.96	60.79	4,636
25	Puebla	0.7666	74.1	85.32	64.25	6,573

Fuente: elaboración propia con base a estadísticas de PNUD 2002

Cuadro 4.2

Índice de Desarrollo Humano de los estados más pobres del país.

2004					
<i>Posición según IDH</i>	<i>Entidad</i>	<i>IDH</i>	<i>Índice de salud</i>	<i>Índice de Educación</i>	<i>Índice de Ingreso</i>
32	Chiapas	0.7076	0.7990	0.7372	0.5868
31	Oaxaca	0.7164	0.8026	0.7491	0.59.76
30	Guerrero	0.7296	0.8031	0.7473	0.6384
29	Michoacán	0.7422	0.8210	0.7787	0.6268
28	Veracruz	0.7457	0.8118	0.7819	0.6434
27	Hidalgo	0.7515	0.8133	0.7991	0.6422
26	Zacatecas	0.7563	0.8198	0.8183	0.6307
25	Puebla	0.7598	0.8181	0.7855	0.6758

Fuente: elaboración propia con base a estadísticas de PNUD 2004

Cuadro 4.3

Características y estructura de las canastas alimentarias de las zonas urbanas y rurales

Indicador	Zonas urbanas						Zonas rurales					
	Región Norte		Región centro		Región Sur		Región Norte		Región centro		Región sur	
Número de productos	17		21		18		22		22		20	
Excedentes /faltantes de nutrientes	Se expresa en % del requerimiento. Si el dato es positivo se expresa un excedente, si es negativo una insuficiencia											
Energía	(-)1.8		0.0		(-)2.0		0.0		0.0		1.2	
Proteína	50.1		49.5		54.9		29.1		51.9		45.7	
Hierro	29.7		54.0		46.8		24.7		54.6		22.9	
Zinc (-) 84.3	(-)84.3		(-)83.7		(-)85.4		(-)87.5		(-)83.5			
Vitamina A	6.8		22.5		(-)6.3		5.6		(-)0.4		3.5	
Vitamina C	22.4		32.56		41.9		32.4		37.5		129.9	
Estructura de calorías y de proteínas	Kcal	Proteína	Kcal	Proteína	Kcal	Proteína	Kcal	Proteína	Kcal	Proteína	Kcal	Proteína
Cereales	50.6	37.2	46.9	33.6	47.9	33.7	49.2	42.4	44.7	24.7	45.0	28.8
Carnes, pescados y mariscos	10.3	25.1	12.9	31.7	13.9	33.4	19.6	18.2	12.9	38.8	11.3	31.6
Leche y derivados	3.3	6.8	2.3	5.7	3.0	4.1	7.7	4.5	4.4	5.9	6.1	8.8
Huevo	2.3	4.6	4.4	4.6	2.3	4.5	2.3	5.4	2.3	4.6	2.2	4.8
Verduras y tubérculos	14	23.5	15.0	21.3	15	21.7	13.6	26.2	14.9	23.2	14.4	21.8
Frutas	0.5	0.1	1.2	0.5	0.8	0.3	0.9	0.4	1.7	0.6	2.5	1.3
Azúcares, café y chocolate	5.3	0.6	5.7	0.6	5.3	0.6	5.2	0.7	5.6	0.2	5.1	0.7
Otros	13.8	2.1	11.9	1.9	11.8	1.8	0.1	2.1	13.6	0.7	13.4	2.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Costo (pesos diarios por adulto)	\$9.89		\$9.40		\$9.69		\$8.70		\$10.43		\$12.06	

Fuente: Sedesol, Comité Técnico 2000

Cuadro 4.4
Costo de la canasta alimentaria medio urbano

<i>Estructura de costo anual para el hogar promedio de la canasta medio urbano</i>		
Rubro de consumo	Costo	%
Alimentación	16,899.06	24.70
Vivienda	9,352.00	13.67
Mobiliario y equipamiento	3,773.35	5.51
Operación del hogar	4,692.45	6.86
Vestido y calzado	11,809.78	17.26
Cuidado de la salud	4,871.71	7.12
Educación y lectura	2,890.35	4.22
Cuidado y presentación personal	5,493.09	8.03
Recreación	2,377.29	8.03
Transporte y comunicaciones	5,987.36	8.75
Otros	283.73	0.41
Total	68,430.17	100.00

Fuente: Sedesol, Comité Técnico 2000

Cuadro 4.5
Costo de la canasta alimentaria medio rural

<i>Estructura de costo anual para el hogar promedio de la canasta medio rural</i>		
Rubro de consumo	Costo	%
Alimentación	15,719.82	29.39
Vivienda	4,624.00	8.65
Mobiliario y equipamiento	2,877.04	5.38
Operación del hogar	5,204.86	9.73
Vestido y calzado	9,020.08	16.87
Cuidado de la salud	3,200.22	5.98
Educación y lectura	1,508.10	2.82
Cuidado y presentación personal	2,931.99	5.48
Recreación	1,624.05	3.04
Transporte y comunicaciones	6,622.02	12.38
Otros	149.75	0.28
Total	53,481.93	100.00

Fuente: Sedesol, Comité Técnico 2000