



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“ANÁLISIS DEL PROGRAMA “OPORTUNIDADES” EN FAMILIAS  
BENEFICIARIAS DEL MUNICIPIO DE MORELOS ESTADO DE MÉXICO  
(2009-2012)”**

**T E S I S**

Que para obtener el Título de:

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

**P R E S E N T A**

Mixtli Xóchitl Miranda Reyes

Director

Dr. Juan Miguel Morales y Gómez

Toluca, Estado de México, Julio 2017.



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	01
--------------	----

### CAPÍTULO 1

#### “POBREZA, MARGINACIÓN Y POLÍTICA SOCIAL”

1.1 Una aproximación conceptual de la pobreza	05
1.1.1 El origen de la pobreza	05
1.1.2 Pobreza	07
1.1.3 Cómo definir quién es pobre	10
1.1.4 Indicadores para la medición de la pobreza	14
1.1.5 La pobreza en México	16
1.2 Una aproximación conceptual de la marginación y la desigualdad en la distribución del ingreso	18
1.2.1 Marginación	18
1.2.2 Desigualdad en la distribución del ingreso	22
1.3 Política social	26
1.4 Hablar de pobreza	27

### CAPÍTULO 2

#### “EL COMBATE A LA POBREZA”

2.1 Esfuerzos gubernamentales por combatir la pobreza	29
2.1.1 Programa Nacional de Solidaridad (1988-1997)	30
2.1.1.1 Estructura y organización	34
2.1.1.2 PRONASOL: Aciertos y errores	36
2.1.2 Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá (1997-2000)	38
2.1.2.1 Estructura y organización	40
2.1.2.2 Progresá: Aciertos y errores	42
2.1.3 Programa de Desarrollo Humano, Oportunidades (2002-2014)	43
2.1.3.1 Estructura y organización	46
2.1.3.2 Oportunidades: Aciertos y errores	47
2.1.4 Programa de Apoyo Alimentario (2003-2014)	58
2.1.5 PROSPERA, Programa de Inclusión Social (2014- Actualidad)	50
2.1.5.1 Líneas de acción	52
2.1.5.2 Componentes del programa	53

## **CAPÍTULO 3**

### **“ANÁLISIS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN MORELOS, ESTADO DE MÉXICO”**

3.1 Nota metodológica	56
3.1.1 Selección de la muestra	56
3.1.2 Cuestionario	58
3.2 Municipio de Morelos, Estado de México	58
3.3 Análisis de la Política Social en Morelos, Edo Méx.	63
3.3.1 Análisis descriptivo del Programa Oportunidades en Morelos, Edo. Méx.	63
3.3.2 Análisis descriptivo del Programa Prospera, Programa de inclusión Social en Morelos, Edo. Méx.	69
3.3.3 Análisis correlacionado del Programa Oportunidades en Morelos, Edo. Méx.	75
3.3.4 Las dos caras de la pobreza: Reflexiones de los beneficiarios del Programa Oportunidades y PROSPERA, en Morelos, Edo. Méx.	81
CONCLUSIONES	83
ANEXOS	88
BIBLIOGRAFÍA	90

## INTRODUCCIÓN

La política social mexicana no puede entenderse hasta desentramar sus orígenes, analizar su evolución a través del tiempo y examinar su implementación a lo largo del país frente a los diferentes contextos a los que se enfrenta; el concepto de política social tiene distintas acepciones pero en México no se puede desvincular de la pobreza y por ende de la economía.

En México, la economía se ha enfrentado a diversas crisis y se encuentra en estado de constante movimiento debido a que es un país en vías de desarrollo, pero la década de los 80s marcó un detonante pues se le obliga a poner en marcha un proceso de transición, en donde se cambian los esquemas sociales y principalmente económicos del contexto en el que el país se situaba.

Este cambio busca hacer un Estado más eficiente, pero a la par provoca efectos negativos en la población, pues es evidente el aumento numérico descontrolado de aquellos en situación de pobreza, la migración de personas con asentamiento rural a los cinturones de miseria de las grandes urbes, el incremento de la desigualdad social y económica, la marginación constante de los grupos con alguna desventaja financiera, la desigualdad evidente en la distribución del ingreso, el hambre, el hacinamiento, en pocas palabras es evidente la pobreza.

Al denotar tal situación, el gobierno mexicano vio una posible amortización de la problemática en la política social, pues se mostró como un sendero por el cual se alcance una igualdad de capacidades, se mejore la condición de personas en situación de pobreza y finalmente (como objetivo oculto) se logre dar legitimidad al gobierno en turno, además de incrementar los posibles votos de aquellos beneficiados con esta política, es decir clientelismo.

Muchos son los nombres que ha recibido la política social mexicana transformada en programas, llámese Programa Nacional de Solidaridad, Programa de Educación, Salud y Alimentación "Progresá", Programa de Desarrollo Humano, Oportunidades o el actual PROSPERA, Programa de Inclusión Social, pero todos enarbolan, en los escritos pero

no en la práctica, el objetivo fundamental de contribuir con la ruptura de la pobreza generacional.

Con la implementación de estos programas, quedan por resolver una serie de cuestionamientos importantes como el por qué Oportunidades no logro disminuir los niveles de pobreza a pesar de ser el programa con mayor tiempo de ejecución en México, cómo funciona el apoyo en las familias beneficiarias y que piensan ellos acerca de Oportunidades; pues la resolución de estas interrogantes permitirá conocer y analizar si los componentes del programa permiten realmente a los beneficiarios de este, salir de la situación de pobreza en la que se encuentran.

El afán por resolver estos cuestionamientos da origen al presente trabajo de investigación pues tiene como objetivo general el análisis del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en familias beneficiadas del municipio de Morelos, Estado de México, con la finalidad de conocer cómo funciona el apoyo otorgado dentro de la familia beneficiaria.

La investigación parte de la hipótesis que “el Programa de Desarrollo Humano, Oportunidades no logro contribuir con la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza en familias beneficiadas, pues el apoyo no se destina a lo que está propuesto”, ésta premisa se podrá afirmar o refutar dependiendo del análisis final que se formule con la actual investigación.

El presente trabajo de tesis se constituye de tres capítulos; en el primer capítulo se presenta una aproximación conceptual a la pobreza, la marginación, la desigualdad en la distribución del ingreso y la política social, en donde se despliega un sustento teórico-conceptual del objeto de estudio con la finalidad de facilitar el entendimiento e interpretación de los resultados finales del análisis.

En este capítulo se objetiva el dotar de nociones básicas pues con ello se permite analizar con mayor facilidad el Programa Oportunidades y su función en las familias beneficiarias, este apartado es menester pues no se puede ejercer crítica o establecer un análisis correcto sin saber por lo menos de lo que se está hablando.

Por ello, se puntualiza el origen y la definición de pobreza, se define quien es pobre de aquellos que no lo son, además se señalan algunos indicadores para la medición de pobreza, se contextualiza el caso mexicano, se explica la marginación y la desigualdad en la distribución del ingreso y finalmente se precisa lo que es la política social.

El segundo capítulo enuncia los esfuerzos gubernamentales por combatir la pobreza, por ello se expone cronológicamente la implementación de la política social en México, traducida en el programa estrella del gobierno federal, con los distintos nombres que ha recibido, estableciendo la estructura de cada programa y con especial énfasis se enuncia su organización e implementación. Así mismo, se presentan los aciertos y errores que tuvo cada uno de los diferentes programas dentro de su contexto.

El capítulo número tres, muestra el análisis del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en Morelos, Estado de México; en primera instancia se desarrolla una nota metodológica que describe la selección de la muestra y la justificación de la implementación del cuestionario y de la selección del municipio. Con la finalidad de conocer las características sociales, económicas y territoriales de la población objetivo se presenta un diagnóstico general del municipio de Morelos, Estado de México, estableciendo en el Índice de Marginación con el que cuenta y la población en situación de pobreza, ya sea extrema o moderada.

El estudio de campo que se realizó permite observar seis puntos importantes que se complementan para permitir un análisis al Programa Oportunidades: el antes y el después de ser beneficiario del programa, utilidad del recurso en la familia, dependencia hacia el programa, perspectivas de los beneficiarios sobre el apoyo otorgado, importancia del cambio de Oportunidades a PROSPERA y mejoras, errores y vicios evidentes de Oportunidades y PROSPERA.

Al precisar el análisis en estos seis puntos se examina la importancia que tuvo el Programa Oportunidades en la vida de las familias beneficiarias de éste, y debido a que en su mayoría las familias continúan siendo beneficiarias del actual PROSPERA se incluyen temas de éste y de la misma manera se analizan.

La investigación realizada en el municipio de Morelos, Estado de México presume que el objetivo que enarbó el Programa Oportunidades no se cumplió, pues aquellos que fueron beneficiados con el Programa durante el largo período de 12 años ininterrumpidos de su aplicación no lograron superar su situación de pobreza y siguen siendo beneficiarios del actual PROSPERA debido a que más que ayudar, generan un conformismo evidente en la población beneficiaria.

Es de suma importancia hacer del conocimiento del lector, que la presente investigación se centró en las familias beneficiarias, por lo que los instrumentos que arrojaron dicho resultado no se enfocaron en verificar el funcionamiento técnico u operativo del programa, ni tampoco pretenden conocer la transparencia de su gestión, más bien el objetivo primordial del presente trabajo de tesis es conocer y analizar la importancia y función del Programa Oportunidades dentro de la vida de las familias beneficiarias y si estas en su condición lograron romper el ciclo de pobreza generacional al que se encontraban sujetos.

## CAPÍTULO 1

### “POBREZA, MARGINACIÓN Y POLÍTICA SOCIAL”

#### 1.1 Una aproximación conceptual de la pobreza

##### 1.1.1 El origen de la pobreza

A través del tiempo se han llevado a cabo numerosos estudios acerca de la pobreza con la finalidad de encontrar soluciones viables, reales y eficientes para su disminución y en el mejor de los casos su erradicación.

Sin embargo, la conceptualización de la pobreza es una tarea compleja debido a las distintas interpretaciones de autores, teorías, visiones, métodos de análisis y disciplinas diversas que han hecho numerosos esfuerzos por llegar al génesis de la pobreza sin obtener una homogenización en los resultados debido a la naturaleza de este fenómeno económico y sobre todo debido a las múltiples causas que la originan y las repercusiones que se desatan tanto en lo político como en lo social, brindando una acumulación teórica y conceptual.

No obstante este acopio de información no ha permitido formar un concepto general ni una correcta definición de la pobreza, además no ha logrado precisar ni diferenciar correctamente quiénes son pobres y quiénes no lo son; el establecer esta distinción permite desentramar un sendero por el que se disminuya en gran medida el problema conceptual, teórico y metodológico al que por mucho tiempo se ha enfrentado.

Por ello debemos comenzar a desenvolver este fenómeno desde lo inherente a cualquier persona, es decir los derechos humanos y la dignidad humana, puesto que es totalmente cierto que las personas que cuentan con un gozo total de sus derechos disminuyen en cierta medida su probabilidad de pertenecer al grupo de aquellos en situación de pobreza.

Debe entenderse en primera instancia que los derechos humanos, de acuerdo al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, son exigencias elementales que puede plantear cualquier ser humano por el hecho de serlo, y que tienen que ser satisfechas

porque se refieren a necesidades básicas, cuya satisfacción es indispensable para que puedan desarrollarse como seres humanos. Son unos derechos tan básicos que sin ellos resulta difícil llevar una vida digna.

En este sentido, las necesidades que llamamos “básicas” se han enfrentado a una normatividad rigurosa, estableciéndose en función de las normas vigentes, socialmente aceptadas y compartidas por los integrantes de un núcleo social, constituyendo así las necesidades básicas y el nivel de satisfacción que en su totalidad debe ser cubierto (Altimir, 1981), con la finalidad de contribuir al pleno goce de la vida humana.

Otro factor de suma importancia para contribuir al desarrollo pleno de cualquier ser humano es la dignidad humana, ya que implica un compromiso para crear condiciones en que los individuos puedan desarrollar un sentido de seguridad y confianza, para que gracias a ello coexista un respeto incondicionado por el individuo en razón de su mera condición humana, es decir, independientemente de su posición social o económica.

Así se presentan dos factores que exponen las acciones necesarias para que aquellas personas en situación menesterosa puedan salir de la precaria situación en la que se encuentran. En este sentido, se observa que el respetar y hacer respetar los derechos de la ciudadanía en general redundan directamente en su desarrollo y calidad de vida, no solo de él sino de toda su familia.

Es importante mencionar que cada región requiere de esquemas especiales para la ejecución e implementación de estrategias en el combate a la pobreza, puesto que ésta resulta, según Boltvinik (1994) de la comparación de vida de una persona con el agregado de normas vigentes, universales y específicas que consideran necesidades y satisfactores básicos reales y que si se presentan en el hogar, por debajo de una línea de pobreza establecida, reflejarán por ende una situación de insatisfacción, es decir, de pobreza.

La Línea de Pobreza se encuentra constituida por los costos de desagregados componentes como lo son: alimentación, vivienda, higiene y gastos en salud, educación, cultura y recreación, transportes y comunicaciones, vestido y calzado, presentación personal y otras necesidades (Boltvinik, 1994).

Adam Smith (1958) reconoce por su parte, un sentido absoluto y otro relativo a lo mencionado como satisfactor, en donde el absoluto incluye aquello considerado como lo necesario para la subsistencia; y el sentido relativo contiene las necesidades impulsadas por el crecimiento de la producción y el lujo, es decir, del capitalismo.

En suma, se pone de manifiesto que una de las principales dificultades que enfrenta el estudio de la pobreza se encuentra a nivel conceptual y de manera más específica a normas, valoraciones e interpretaciones que influyen en la conceptualización, identificación y medición de la pobreza.

### **1.1.2 Pobreza**

El analizar la pobreza con distintos enfoques permite vislumbrar la problemática desde distintas ópticas, en el plano económico la pobreza indica escasez, carencia o ausencia de recursos económicos y materiales; dentro de la justicia social, se refiere a la desigualdad en el disfrute de ciertos bienes y servicios públicos y privados que en conjunto elevan la calidad de vida de un hogar o individuo.

El enfoque macroeconómico sitúa a la pobreza como resultado de un modelo de desarrollo económico que no ha generado los beneficios esperados, es decir el capitalismo; por lo que propone el diseño e implementación de medidas macroeconómicas en materia de ahorro, inversión y empleo, y que de este modo el actor económico disponga de los medios económicos necesarios para adquirir en el mercado aquellos satisfactores que brinden bienestar.

Es así que la pobreza hace referencia a la falta de satisfactores que son menester para la conservación de la vida, señala también una situación en la cual es imposible substraerse o desapegarse y hace hincapié en la acción infalible de las causas (Boltvinik y Hernández, 1999); por ello, las necesidades humanas que dependen del factor económico son: alimentación, asistencia médica, educación, vestido, seguridad, vivienda, transporte, comunicación, insumos para higiene personal y recreación.

Es por ello que Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martin Hopenhayn (1986) proponen distinguir entre necesidades y satisfactores de la siguiente manera:

“Se ha creído tradicionalmente que las necesidades humanas tienden a ser infinitas; que están constantemente cambiando; que varían de una cultura a otra, y que son diferentes en cada periodo histórico. Nos parece que tales suposiciones son incorrectas, puesto que son producto de un error conceptual..., (que consiste en no explicitar) la diferencia fundamental entre lo que son propiamente necesidades y lo que son satisfactores de esas necesidades.”

De este modo, clasifican a las necesidades según categorías existenciales es decir, ser, tener, hacer y estar; y categorías axiológicas como subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad; es decir que las necesidades son las que permiten la subsistencia y los satisfactores son aquellos que permiten la plenitud de cada individuo.

Por su parte, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española define a la pobreza como necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida; de la misma manera anuncia la definición de pobre como necesitado, menesteroso y falta de lo necesario para vivir o que lo posee con mucha escasez.

Esta aproximación hace visible que los términos pobreza y pobre están asociados a un estado de necesidad y carencia; dicha carencia se relaciona con lo necesario para el sustento de la vida y sin lo cual no es posible vivir, entrando a una etapa de sobrevivencia; bajo esta premisa Boltvinik (1994), muestra una comparación inevitable entre una “situación observada” (etapa de sobrevivencia) y “una condición normativa” (necesidades y satisfactores).

Las necesidades y los satisfactores son determinados por el estilo de vida que llevan los integrantes de una colectividad o de un individuo en particular, el cual impone las normas y deseos de una sociedad y este se encuentra determinado por la economía, la educación, la tecnología, el entorno social y sobre todo por el lugar donde radica, puesto que actualmente éste impone ciertas normas económicas.

Así entendido, la pobreza es siempre relativa, dinámica y específica para para cada región, ciudad o país, determinándose su gravedad con respecto a una Línea Nacional de Pobreza, estipulada por el país donde se focaliza y visualizándose en extrema o moderada.

Organismos mundiales como el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y del Caribe y el Banco Interamericano de Desarrollo, se han preocupado por obtener una precisión en datos relacionados con las dimensiones que conforman la pobreza, de esta manera se entiende que las acciones y los recursos encaminados para superar la pobreza se basan, esencialmente, en la precisión que se tenga de la magnitud y gravedad del problema (Vélez, 1994).

En el entendido de constituir las diversas dimensiones de la pobreza, en cuanto a su magnitud y gravedad, se establece la pobreza, la pobreza extrema y la pobreza moderada, como una especie de semáforo.

Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo, ésta es definida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y “permite cuantificar a la población que, aún al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada (...)” (DOF, 2013).

Las personas en pobreza extrema disponen de un ingreso tan bajo que, aun al hacer uso por completo de él para a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada y por ende no cuentan con los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Por otra parte, las personas en situación de pobreza moderada en algún momento suelen no cubrir aquello considerado como capacidades básicas. Al no cubrir éstas las personas, familias y comunidades no consiguen potencializarse para su desarrollo, puesto que las capacidades básicas son base para ampliar sus opciones y con ello

obtener una vida más larga y saludable, obtener conocimientos y acceder a los recursos necesarios para poseer un nivel de vida adecuado y digno.

La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema, ya que la pobreza moderada se encuentra en la parte intermedia de la pobreza extrema y la pobreza.

Para evitar la confusión entre pobreza extrema y pobreza moderada es menester identificar que los pobres moderados tienen mayores capacidades de adquisición pero no cuentan con las oportunidades suficientes para participar en actividades económicas e intelectuales (Vélez, 1994).

Establecer el nivel de pobreza permite identificar la urgencia y rapidez con la que se le debe dar atención a tal fenómeno, por ello la relevancia de la identificación de la pobreza.

### **1.1.3 Cómo definir quién es pobre**

Para la disección de quién es pobre de quién no lo es, el CONEVAL (2007) afirma que una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social en los seis indicadores de rezago: educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación; y además tener un ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

De modo que el acceso que tiene una persona a servicios de salud, educativos y de seguridad así como una vivienda digna y una correcta nutrición, permite determinar la pobreza con la que cuenta teniendo como base su ingreso, ya que este reconoce la capacidad de una persona para acceder a recursos que permitan la satisfacción de sus necesidades.

Si una persona o una familia cuenta con una mala alimentación o subnutrición, en donde no se posee una educación alimentaria que propicie una buena nutrición llena de las vitaminas, minerales, carbohidratos, proteínas y lípidos, estará generando así desnutrición y problemas de salud, esto último debido a que no cuenta con recursos para acceder a un servicio de salud digno, como lo son los distintos Institutos de Seguridad Médicos y por lo tanto se genera en aquellas personas una muy poca o reducida esperanza de vida y consecuentemente es una persona en situación de pobreza.

Boltvinik y Hernández (1999) explican que la mala nutrición, la ingesta insuficiente de alimentos y su asimilación deficiente, que termina por manifestarse en pérdida de peso y otros síntomas identificables médicamente, es lo que debe entenderse por subnutrición.

El rezago educativo es una problemática más que se atribuye en parte a la mala nutrición de los niños y jóvenes que acuden a las escuelas ya que se presenta somnolencia en el aula y poca atención por parte de los estudiantes a los programas impartidos dando como resultado una disminución de aprovechamiento académico y una deserción escolar en la educación básica.

Sin embargo, este es un problema que también se encuentra relacionado a la falta de ingresos, ya que al no contar con los medios y recursos necesarios para enviar y mantener a sus hijos en la escuela, los padres de familia se ven en la necesidad de sacar a los niños y jóvenes de las aulas educativas para unirlos a las filas de la mano de obra barata mexicana.

El caso de desertoras femeninas de la educación es alarmante ya que al no poder encontrar de forma rápida un espacio laboral y con una idiosincrasia de eliminar la carga económica que ella representa a sus padres, decide formar una nueva familia; a pesar de los esfuerzos de los Institutos de Salud Públicos por difundir y promover el uso de métodos anticonceptivos gratuitos, la nula planificación familiar y el deseo ferviente de formar una nueva familia, hacen de esta una nueva gran familia en un escenario menesteroso y con gran número de carencias.

Con un número de miembros mayor al sugerido, el ingreso total de la familia no logra satisfacer las necesidades de todos los integrantes del hogar, ni de alimentación, ni de salud, ni de educación, ni de vestido y calzado, ni de higiene y mucho menos de un lugar digno de habitar para las grandes familias en situación de pobreza.

La preocupación por definir quién es pobre ha conducido a desarrollar diferentes métodos de identificación: el método directo, que tiene como objeto identificar los grupos de población que no satisfacen el conjunto de necesidades básicas; y el método indirecto o del ingreso el cual identifica los medios necesarios para la satisfacción y mide la incapacidad monetaria para satisfacer las necesidades básicas (Trejo y Jones, 1993).

El método directo se caracteriza en particular por la identificación de población en condiciones de pobreza, la gravedad de su situación, las zonas en las que se localiza y las condiciones de vida que tienen. La precisión es posible gracias a la comparación del costo de la canasta básica de consumo, con los ingresos disponibles y su composición al momento del estudio.

Existen tres formas de comparación: la Canasta Normativa Alimentaria que define los requerimientos nutricionales mínimos *per cápita* y su costo precisa la línea de indigencia o zona de pobreza extrema, de modo en que el hogar con ingreso o gasto en el consumo menor que la Línea de Pobreza se considera pobre.

Por otra parte la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales, como segunda forma de comparación, calcula por hogar el costo del conjunto de necesidades relacionadas con la cultura y recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado, presentación e higiene personal, comparando con los ingresos y consumo; así los hogares que logren satisfacer las necesidades mencionadas se consideran pobres moderados.

La tercera forma de comparación, la Canasta Submínima identifica a los pobres extremos a partir de una comparación del costo de una canasta compuesta de necesidades básicas como la alimentación, vivienda, salud e higiene y la educación,

con el ingreso de la unidad socioeconómica. De esta manera, los que no logren cubrir estas necesidades se consideran pobres extremos.

Ambos métodos, el método directo y el indirecto, atraviesan dos momentos: identificación por la determinación de la línea de pobreza y agregación del nivel de pobreza de los individuos (Levi, 1994). La identificación consta de dos pasos: una definición de lo básico y la medición empírica.

Existe un método para la definición de lo básico, mencionado por Boltvinik y Hernández (1999) llamado método de necesidades básicas insatisfechas el cual mide carencias en una serie de aspectos: calidad y cantidad de la vivienda, inadecuación de las condiciones sanitarias, inadecuación de otros servicios, inadecuación del patrimonio básico y rezago educativo.

Una vez identificado quién es pobre se procede a la agregación aritmética, donde se suma el número de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y se divide entre el total de la población. A este cociente se le denomina la tasa de incidencia (Trejo y Jones, 1993).

La línea de pobreza define una canasta de bienes y servicios, los cuales se evalúan a los precios de mercado y el costo de dicha canasta se compara con los ingresos; son pobres aquellos que no tienen suficiente dinero para adquirirla.

En esta línea, Boltvinik y Hernández (1999) afirman que el ingreso o consumo es sólo una de las variables que determinan la satisfacción de necesidades y de bienestar, pero también se deben tomar en cuenta los derechos de acceso a bienes y servicios gubernamentales, la propiedad de activos o patrimonio básico acumulado, tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación y el trabajo del hogar.

En suma, una persona es pobre cuando refleja carencias, tanto de satisfactores que posibiliten cubrir adecuadamente las necesidades básicas de vida, como de los medios para adquirirlos, resultando en una reducción de oportunidades de desarrollo.

#### **1.1.4 Indicadores para la medición de la pobreza**

Desde una perspectiva analítica, puede señalarse que en la actualidad se realiza una configuración de grupos de necesidades básicas humanas y sociales que al estar insatisfechas dan origen a una dualidad de dimensiones de la pobreza: biológica y no biológica.

Refiriéndose la dimensión biológica a aquellas necesidades humanas básicas cuya satisfacción depende de las condiciones socioeconómicas, es decir del sistema de producción y el mercado, del modelo de desarrollo, del sistema distributivo, entre otros. También se le puede ubicar en el enfoque macroeconómico que define a la pobreza.

Para la satisfacción de ciertas necesidades, la dimensión no biológica de la pobreza no depende directamente de la situación económica del individuo ya que ésta es resultado de las relaciones sociopolíticas por lo que están directamente relacionadas con la participación, la identidad, la creatividad, la libertad y en general con los valores y principios que involucran a las esferas de lo social, lo cultural y lo político.

Esta dimensión agrega situaciones relacionadas con las estructuras burocráticas y administrativas, las relaciones de poder, la estratificación socioeconómica, la democracia, las actitudes y aptitudes al trabajo, las oportunidades y habilidades; siendo estas las causantes, según Todaro (1991) de los fracasos de las políticas de desarrollo de los países del Tercer Mundo ya que fueron excluidas de su análisis.

Es sumamente complicado desagregar factores administrativos y sociopolíticos, aquellos países o naciones que no los toman en cuenta para el desarrollo de su Política Social tienden a repetir constantemente errores y vicios y como resultado no logran el objetivo de disminuir o erradicar la pobreza en sus países.

En este sentido, los individuos que no poseen un nivel de ingreso adecuado para adquirir una canasta determinada de bienes y servicios, se encuentran en una condición de desventaja social con respecto a aquellos que sus ingresos les permiten la adquisición de dicha canasta básica, por lo que se tiene como resultado el que los

individuos en desventaja puedan comprometer el ejercicio de sus libertades fundamentales e incluso su integridad física para obtenerla.

Un indicador utilizado alrededor del mundo para medir los niveles de necesidad es la pobreza por ingresos, su importancia radica en comparar los ingresos de las personas con los valores monetarios de diferentes aspectos como: alimentación, capacidades y patrimonio.

Según el CONEVAL (2010), la pobreza por ingresos es un indicador ampliamente utilizado a escala mundial, que refleja el porcentaje de la población, en un cierto ámbito, que no cuenta con los recursos monetarios suficientes para adquirir los bienes y servicios considerados como necesarios en su entorno social.

La medición de la pobreza por ingresos se realiza a partir de tres distintos niveles de carencia de ingresos de la población. En primer lugar, la pobreza alimentaria, que refleja la magnitud de la población que aun utilizando todos los ingresos de los que dispone para la obtención de una canasta de alimentos que lo nutra en forma adecuada, no podría cubrir el costo de esta canasta.

En segunda instancia, la pobreza de capacidades refleja la magnitud de la población que, aun utilizando la totalidad de los ingresos de los que dispone, no podría cubrir el costo de la canasta de alimentos ni realizar los gastos indispensables en educación y salud.

Amartya Sen (1987) plantea que las capacidades son el reflejo de las libertades básicas de las personas, que dependen de factores como las características personales y los arreglos sociales; cuestiones que a su vez influyen en la posibilidad de optar por un tipo u otro de vida (Boltvinik, 1994).

Finalmente, la pobreza de patrimonio refleja la magnitud de la población que, aun utilizando todos los ingresos de los que dispone, no podría cubrir el costo de la canasta de alimentos ni erogar los gastos indispensables en educación, salud, vestido y calzado, vivienda y transporte (CONEVAL, 2010).

Es conveniente destacar que la población que se encuentra en una situación de pobreza alimentaria es muy probable que también sea pobre de capacidades y de patrimonio, aunado a esto es visible que aquellos que son pobres de capacidades también lo son de patrimonio; sin embargo, no todas las personas en situación de pobreza patrimonial sufren de pobreza alimentaria o de capacidades.

### **1.1.5 La pobreza en México**

La República Mexicana ha sufrido a lo largo de su historia constantes crisis que dieron por resultado el perjuicio del desarrollo del país y sobretodo de sus habitantes. En el caso específico de las crisis económicas que afectaron al país, como la crisis de 1994 y la crisis de 1968, se observa el cambio en la ideología económica de la Administración Pública Mexicana, puesto que se vieron evidentes los famosos recortes presupuestales con una ideología de maximización de recursos y de hacer más con menos, es decir de una eficiencia económica.

El contexto social una crisis económica profunda puede reducir las entradas monetarias de un hogar al punto en que no alcance para comprar la canasta básica cayendo así en pobreza (Cortés, 2002), y en un acelerado crecimiento de la población en esta situación, pues aquellos que no eran pobres se convierten en nuevos integrantes de este grupo vulnerable.

En los datos de 2008 sobre pobreza en México, según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, se revela que a 50.6 millones de mexicanos no les alcanzan sus ingresos para cubrir las necesidades básicas respecto a salud, educación, alimentación, vivienda, vestido y transporte público, incluso dedicando todos sus recursos a estos términos. Entre 2006 y 2008, el nivel de vida de más de un millón de familias cayó bajo el umbral de la pobreza.

Es decir, en 2008 existían 50.6 millones de mexicanos que tienen ingresos mensuales inferiores a 2,542.13 pesos, en ciudades, y 1,614.65, en el campo, según la Línea de Pobreza establecida para México; además carecen de servicios de salud, de seguridad social, de alimentación de acceso a la educación, de vivienda y a servicios básicos en su vivienda.

Desde 2009, el gobierno mexicano utiliza una metodología multidimensional de medición de la pobreza, basada en el análisis del cumplimiento de derechos humanos sociales tales como la salud, la educación, la seguridad social, el nivel de cohesión social y los servicios de la vivienda.

Según del Diario Oficial de la Federación (2013) los criterios para la identificación de sectores pobres en México son:

1. **Criterios asociados al bienestar económico:** los que sean resultado de comparar el ingreso mensual *per cápita* del hogar con el valor de las líneas de bienestar o bienestar mínimo.
2. **Criterios asociados a las carencias sociales:** los asociados a alguno de los criterios definidos en él.
3. **Criterios asociados al contexto territorial:** los asociados a indicadores territoriales de acceso a infraestructura social básica, grado de cohesión social, entre otros.

El Banco Mundial (2009) afirma que la pobreza en México se mantiene en niveles inaceptablemente altos, respecto a países un nivel de crecimiento similar a la República Mexicana y como estrategia de asistencia para ayudar a disminuir los altos niveles de pobreza en esta nación, a los países con mayor endeudamiento les ofreció mayor endeudamiento a partir de 2004 y hasta el 2008.

Lo mencionado por el Banco Mundial no es algo descabellado, puesto que los niveles actuales de pobreza van en aumento, a pesar de que el objetivo es disminuirlos, es por ello que se denota la falta de congruencia entre lo que se propone como una visión a largo plazo y lo que realmente se hace.

En los últimos 15 años el Gobierno Mexicano no ha logrado los objetivos marcados, la pobreza sigue siendo un fenómeno que afecta a más de la mitad de la población mexicana, por lo tanto se debe poner especial atención respecto a analizar si la estrategia de combate a la pobreza en México es la correcta o hace falta mejorarla.

Más del cincuenta por ciento de los habitantes del territorio mexicano pueden ser clasificados como pobres, y esto es el resultado de una desigualdad inminente, ya sea por la desigualdad en los ingresos, la desigualdad regional y étnica o por las diferencias en cuanto al acceso a la salud, a la educación y a los servicios públicos de buena calidad.

Sin una adecuada política redistributiva y de mejoramiento de los salarios reales de los trabajadores, será muy difícil para el país reducir los niveles de pobreza y desigualdad que han persistido en las últimas décadas; por ello, es necesario crear mecanismos que permitan impulsar la generación de ingresos de los hogares con menores recursos, a fin de complementar las políticas públicas de combate a la pobreza.

## **1.2 Una aproximación conceptual de la marginación y la desigualdad en la distribución del ingreso**

### **1.2.1 Marginación**

La marginación es asociada en muchas ocasiones con una carencia de oportunidades sociales y a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, pero también está estrechamente relacionada a privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar. De modo que el concepto de marginación, según Cortés (2002) en su versión más abstracta intenta dar cuenta del acceso diferencial de la población al pleno disfrute de los beneficios destinados al desarrollo.

Sin embargo, el concepto de marginación es aún más complejo, puesto que se presenta como un fenómeno estructural que surge de la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de los sectores productivos y socialmente se expresa como persistente desigualdad en la participación de los ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios (CONAPO, 1998).

Concebida como un problema estructural de la sociedad, la marginación sitúa un escenario en donde no están presentes ciertas oportunidades para el desarrollo, ni las capacidades para adquirirlas.

Si tales oportunidades no se manifiestan directamente, las familias y comunidades que viven en esta situación se encuentran expuestas a ciertos riesgos y vulnerabilidades que les impiden alcanzar determinadas condiciones de vida.

Como resultado, las comunidades marginadas enfrentan escenarios de elevada vulnerabilidad social cuya mitigación escapa del control personal o familiar (CONAPO, 2011b), pues esas situaciones no son resultado de elecciones individuales, sino de un modelo productivo que no brinda a todos las mismas oportunidades. Las desventajas ocasionadas por la marginación son acumulables, configurando escenarios cada vez más desfavorables.

A partir de la agrupación social de individuos y la formación de grupos en estados, localidades y municipios es como la conceptualización de la marginación se ha objetivado a través de las dimensiones: educación, vivienda e ingresos monetarios, así como la dispersión de la población.

Una vez definidas las dimensiones se utiliza el porcentaje de población analfabeta como indicador de la educación; los porcentajes de viviendas particulares sin agua entubada, de viviendas particulares sin drenaje, de viviendas particulares sin energía eléctrica, de viviendas particulares con piso de tierra y el promedio de ocupantes por cuarto, como indicadores de la dimensión vivienda (CONAPO, 2010a), el ingreso *per cápita* como indicador de ingresos monetarios y la población de la localidad, como indicador de dispersión de la población.

La medición se concentra en una población específica y delimitada por una localidad en concreto, analizando las carencias de acceso a los bienes y servicios básicos, captados en tres dimensiones: educación, vivienda e ingresos.

Es de suma importancia denotar que la marginación es un fenómeno que afecta a las localidades y no necesariamente a las personas que viven en ellas, es decir, una localidad puede ser de muy alta marginación pero algunos de sus habitantes pueden ser alfabetos, vivir en viviendas con agua entubada, energía eléctrica, piso firme, bajo índice de hacinamiento, así como ganar un ingreso suficiente para no ser considerados pobres.

La estadística y la metodología de las ciencias sociales proporcionan una serie de métodos que permiten sintetizar indicadores en índices, haciendo más visible los resultados. Tomando como base lo descrito por CONAPO (1998), el empleo del análisis factorial nos da como resultado un índice sumatorio ponderado, donde los pesos son los elementos del vector característico asociado a la mayor raíz latente de la matriz de intercorrelaciones.

Con los coeficientes de cada variable se estima el valor del índice de marginación para cada localidad y se procede a construir los estratos empleando para ello una técnica estadística de estratificación. La aplicación de estos procedimientos estadísticos permitió identificar cinco estratos de marginación: muy baja, baja, media, alta y muy alta.

El Índice de Marginación, según CONAPO (2010a) es una medida resumen que permite diferenciar las localidades del país con base en el impacto global de las privaciones que padece la población a consecuencia de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas y la carencia de bienes. Por lo tanto es un valioso instrumento para orientar la política social pues incluye además de los indicadores, variables que permiten situar en el mapa a las localidades según sus grados de marginación.

Conjuntamente, este índice cuenta con indicadores socioeconómicos que permiten discernir los grados de marginación antes mencionados, estos se encuentran aglutinados en cuatro grandes sectores: educación, vivienda, distribución de la población e ingreso.

Intrínsecamente en sector de la educación, el Índice de Marginación permite observar el porcentaje población de 15 años o más que es analfabeta y el porcentaje población sin primaria completa dentro del mismo rango de edad (CONAPO, 2010a), esto debido a que la escasa o nula escolaridad repercute de manera directa a nivel individual y a nivel comunitario.

Se analiza también el porcentaje de ocupantes en viviendas habitadas sin agua entubada, sin drenaje ni servicio sanitario, sin energía eléctrica, con piso de tierra o con algún nivel de hacinamiento.

La ausencia de agua entubada, la carencia de drenaje y servicio sanitario, la presencia de piso de tierra perjudica la salud y potencia el desarrollo de enfermedades gastrointestinales, dérmicas y respiratorias, por lo que aquellos que presentan alguna de estas carencias se les considera en pobreza.

La distribución de la población examina el porcentaje de población en localidades con menos de cinco mil habitantes, puesto es se considera éstos son lugares amplios (territorialmente hablando) por lo que la población se encuentra dispersa y aislada, en este sentido a lo que a los H. Ayuntamientos de cada municipio en esa situación se les complica proveerles de los servicios básicos necesarios; por ello a estas comunidades se les asocia una carencia de drenaje, disponibilidad de agua potable, servicio sanitario, electricidad y a la inaccesibilidad a servicios educativos.

El análisis del porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos es de suma importancia, ya que el ingreso monetario determina las capacidades del ciudadano para adquirir los bienes y servicios pertinentes para que logren cubrir las necesidades básicas de la persona que los genere y la totalidad de su familia.

En suma, la medición de la marginación resulta una tarea fundamental para el Estado debido a que contribuye directamente al análisis de la pobreza, por lo que se ha implementado el uso del Índice de Marginación con la finalidad de ubicar a las personas de una localidad en específico dentro de una escala de marginación. La siguiente gráfica presenta el esquema conceptual de marginación (Véase gráfica 1), así como los indicadores de la medición de la marginación, para su mayor entendimiento.

**Grafica 1. Esquema conceptual de la marginación**



Fuente: Elaboración Propia con datos del Consejo Nacional de Población, 2010b

La intervención del Estado para combatir la marginación es indispensable, ya que es la instancia que debe regular el modo de producción, fomentar las actividades económicas, procurar el bienestar de la población y de las localidades, ofrecer servicios públicos de calidad, así como incorporar al desarrollo a los sectores de población o regiones que por sus condiciones y carencias no participan de los beneficios de la dinámica económica ni de su bienestar.

### 1.2.2 Desigualdad en la distribución del ingreso

La idea de desigualdad dirige el pensamiento a situaciones en donde las personas tienen distintos ingresos, alcanzan disímiles logros y tienen diferentes oportunidades, pero debido a que nuestra realidad es cambiante y las personas también es de esperar como cierto el que existe una amplia gama de ingresos, logros, oportunidades y realizaciones.

Hablar de desigualdad conlleva a pensar un espacio con inequidad o la ausencia de igualdad; la significación de igualdad se apodera de una diversidad de aspectos, pudiendo entenderse como equidad ante la ley, de género, equilibrio en el acceso a la estructura de oportunidades, o en el sentido que nos acontece, como igualdad en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza.

La desigualdad en la distribución del ingreso, según la Hipótesis de Kznets (1965), aumenta en las primeras etapas del crecimiento económico, cuando la transición de una sociedad agrícola a una industrial es más rápida, la desigualdad se estabiliza por un tiempo y, luego disminuye en las últimas etapas de crecimiento (Boltvinik y Hernández, 1999), por lo que se puede pensar que mientras un país crece, económicamente hablando, el ingreso *per cápita* aumenta y por lo tanto los niveles de desigualdad disminuyen, sin embargo no es así.

El ingreso *per cápita* según esta misma teoría sigue la forma de una U invertida. A niveles bajos de ingreso *per cápita* corresponden altos niveles de desigualdad, éstos se elevan cuando el ingreso per cápita crece y vuelve a declinar a niveles altos de ingreso por persona.

Los ingresos de las personas están estratificados en cuanto a diversos factores, como lo son la economía nacional, la localidad y la escolaridad entre otros, Becker (1983) explica, a través de la teoría del capital humano que la distribución del ingreso está en función de las disparidades en el grado de escolaridad de las personas.

El crecimiento de la economía de una nación se puede ver francamente demeritado cuando los ingresos se distribuyen con desigualdad; misma que se vale de diversos canales, uno de ellos es la debilidad del mercado interno, que de hecho afecta las decisiones de consumo o inversión de los individuos.

La distribución del ingreso según deciles, su representación gráfica en la curva de Lorenz y el índice de Gini son los recursos más frecuentes para formarse una idea de la desigualdad en la repartición del ingreso entre los hogares y las personas. La curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso total recibido contra la

cantidad acumulada de personas receptoras de este ingreso, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre.

Por su parte, el índice de Gini, mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. De este modo un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta (área de concentración), mientras que un índice de 1 representa una inequidad perfecta (área de máxima concentración). Por lo tanto, la razón del coeficiente de Gini asumirá el valor cero si el ingreso está equidistribuido y el valor uno si está totalmente concentrado (Cortés y Rubalcava, 1982).

Según lo mencionado por el Banco Mundial (2002), el índice de Gini basa su medición en identificar hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía compartida se aleja de una distribución perfectamente equitativa.

En cuanto a la definición de cuánto le toca del ingreso a cada estrato socioeconómico hay que agrupar a la población, para ello en el análisis de la desigualdad primero se deben ordenar los hogares según su ingreso de menos a más y luego se divide en grupos de igual tamaño, para favorecer una equidad en esta distribución.

Una vez que se ordenan las observaciones de menor a mayor ingreso, se calculan la proporción acumulada del ingreso y la correspondiente proporción acumulada de los hogares. Esta última se representa en el eje de abscisas y la otra en el eje de las ordenadas; la curva de Lorenz es la línea que une los puntos. En la misma gráfica se representa una recta de 45 grados que correspondería al caso hipotético de distribución equitativa, el área que la separa de la curva se llama área de concentración.

Es de suma importancia la comprensión de los ingresos, ya sea ingreso autónomo, ingreso autónomo *per cápita*, ingreso total e ingreso total *per cápita*. Para ello Jorge Arzate Salgado y Juan Miguel Morales y Gómez (2014) explican:

“El ingreso autónomo del hogar corresponde a la suma de los ingresos del hogar obtenidos debido a factores productivos, como lo es el ejercicio de una actividad laboral; por su parte el ingreso autónomo *per cápita*, representa el monto del ingreso autónomo que en promedio le corresponde a cada miembro del hogar.

El ingreso total del hogar representa la suma total de ingresos del hogar, es aquí donde se incluyen las actividades económicas que resultan en ingreso al hogar, actividades laborales, subsidios monetarios entregados por el Estado u otros que devengan en alguna clase de ingreso al hogar. Finalmente, pero no por ello menos importante, se encuentra el ingreso total *per cápita* del hogar que es obtenido al dividir el ingreso total del hogar por su número de integrantes.”

Parte sustancial de llegar a buen término en la eliminación de la desigualdad es la correcta estructura de oportunidades ya que esta define la probabilidad de la que disponen los individuos para acceder a bienes, servicios o al desempeño de actividades.

Las oportunidades que tenga el integrante de una familia tienen un impacto significativo en cuanto al bienestar de los hogares, ya que éstas le permiten o niegan el uso de sus propios recursos para proveerse o no de recursos nuevos. Por lo tanto, combatir la desigualdad para reducir la pobreza es una tarea que nos implica y nos beneficia a todos.

### **1.3 Política social**

La comprensión de un concepto, como la política social, es una tarea complicada debido a los múltiples elementos que la integran, es así que en primera instancia se debe advertir lo que es una política, entendida como un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo o casual. Por ello, se pone en movimiento con la decisión de alcanzar objetivos claros a través de ciertos medios, es decir, la política es una acción con sentido.

Luis Aguilar Villanueva (2003), explica que la política es el resultado de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones de conflictos y

transacciones convenientes, por lo que la política no es un fenómeno asilado de la vida cotidiana, por el contrario está presente en el día a día.

Entrando en materia, la política social establece un entramado conceptual, debido a la estrecha relación que esta tiene con el bienestar de las personas a través de la acción social, por lo cual se observa que se está adentrando a un campo de análisis particular: el bienestar social, sobre el que hay diversidad de aproximaciones y métodos.

Específicamente, el bienestar social hace referencia a los acuerdos sociales que existen para delimitar las necesidades básicas de los individuos o grupos en una sociedad y afrontar así los problemas sociales inertes al lugar en donde radican o donde se encuentran.

Es así que a partir de un conjunto de medidas destinadas a elevar el nivel de vida de la gran mayoría de la población y mediante una distribución equitativa de los beneficios sociales actuales y futuros del desarrollo económico del país, es como se forma la política social (Saavedra, 1968) exitosa y sobretodo una política social funcional al modelo de cada nación.

El éxito de una política social, radica en la multidisciplinariedad, puesto que descansa en teorías usadas por la ciencia política, la sociología, la economía, la historia, el derecho, la geografía, la estadística y la psicología social, al abarcar diferentes ámbitos se contribuye directamente a una mejora en la comprensión del bienestar social desde distintas visiones. Pardo (2000) precisa que:

“Un primer problema es aclarar y definir el concepto de política social; puesto que no existe uno sólo que sea universalmente aceptado y que abarque todas las acciones que pueden caer dentro del amplio campo de lo social. El supuesto conceptual recupera la idea de expresar a la política social en un sentido amplio. Podría decirse que el móvil de la política social consistiría en el deseo de asegurar a todos los miembros de la sociedad unos niveles mínimos de bienestar y, en todo caso ciertas oportunidades para acceder a esos mínimos” (Pérez, 2007)

Por ello Adelantado (2000) puntualiza que la política social explora el contenido político, ideológico, institucional y social en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido; señala también que le conciernen todos aquellos aspectos de las políticas públicas, de las relaciones de mercado y las no monetarias que contribuyen a aumentar o disminuir el bienestar de los individuos o grupos.

Por esta razón, el Estado pone en práctica un conjunto de medidas con el fin de estructurar a la sociedad en forma más justa, mediante la creación y desarrollo de servicios sociales no inmediatamente rentables (educación, salud, vivienda, seguridad social, atención a grupos especiales, etc.) y también a través de disposiciones que tienden a aliviar o mejorar la situación social de los económicamente débiles y jurídicamente desprotegidos.

El alcance de la expresión, en cuanto al contenido y práctica, está estrechamente relacionado a los conceptos de Bienestar Social, Desarrollo Social y últimamente la política social, se vincula también a todo lo concerniente con la calidad de vida (Ander Egg, 1990).

Toda política social además de servir como medio de reproducción, asistencia, hegemonía, control y cohesión social puede servir, de acuerdo al contexto determinando donde se desarrolle, como medio y fin para elevar las condiciones sociales de la población a partir, no solamente del acceso a servicios o beneficios sociales ofertados a sectores en desventaja social, sino a partir de medios o vehículos para el reconocimiento y ejercicio de los derechos sociales.

Debe entenderse que, la política social siempre es una respuesta del Estado y de otros actores de la sociedad a las problemáticas sociales, teniendo como objetivo la transformación o conservación del entorno, con respecto a la forma y al fondo de esos fenómenos.

## **1.4 Hablar de pobreza**

Debiera ser menester discutir con seriedad y a profundidad el tema de la pobreza, no solo por el hecho de crear discursos, más bien con la finalidad de lograr comprenderla integralmente y combatirla; no se puede combatir algo que no se entiende, es como luchar contra el viento, pues al no verlo no es posible cerciorarse exactamente dónde está y poder atacarlo contundentemente y no solo jugar a que se está haciendo algo.

Este apartado ha exteriorizado nociones básicas para el entendimiento de la pobreza, pues ha explicado su origen y por ende se ha mostrado que es la pobreza, se ha cumplido con el objetivo de discernir quien es pobre y quien no lo es, con indicadores contundentes que lo muestran, algo que hasta el momento no se había plasmado con tan especificación.

Se ha especificado como se sitúa la pobreza en México y con ello se logró la aproximación conceptual a la marginación y la desigualdad en la distribución del ingreso. Sin embargo, lo más importante es el espacio que se dio para describir, profundizar y entender la política social.

Hablar de pobreza es más que solo arrojar palabras, significa analizar porque sólo cuando se logra comprender es posible disminuir los efectos perniciosos de ella y se puede lograr un incremento en las oportunidades de aquellos en situación menesterosa y por supuesto, se logra acrecentar la calidad de vida de los situados en esta condición de precariedad y necesidad.

La pobreza no tiene afinidad por algún segmento de la población en particular, hace menesterosos tanto a niños como adultos, tanto a jóvenes como adultos mayores, tanto a indígenas como a personas con alguna capacidad diferente; ella no tiene empacho en afectar a regiones completas y por supuesto no distingue género, color o raza.

Por ello, el Gobierno Federal debe tener mente abierta, ver más allá del árbol y adentrarse al bosque, tener una actitud incluyente y más aún con aquellos grupos vulnerables, quienes son los que más están propensos a padecer este mal que nos aqueja y nos ha afectado por décadas.

## CAPÍTULO 2

### ***“EL COMBATE A LA POBREZA”***

#### **2.1 Esfuerzos gubernamentales por combatir la pobreza**

México, un país que ha enfrentado la pobreza desde la colonia, no ha podido erradicar esta problemática de su población, a pesar de que el Gobierno Mexicano ha puesto sobre la mesa de diálogo distintas propuestas de combate a la pobreza, la marginación y la desigualdad social. Los esfuerzos gubernamentales del gobierno no han sido suficientes puesto que muchas personas no han logrado salir de la precaria situación en la que se encuentran y peor aún, día con día el número de familias que ingresan a las largas filas de la pobreza es mayor.

De modo que el Gobierno de la República Mexicana, para hacer frente a esta dificultad que impera en muchas de las familias del país, ha puesto en marcha una diversidad de políticas sociales de atención a la población que se encuentra dentro de los márgenes de grupos vulnerables y por debajo de la línea de pobreza o con tendencia a la precariedad.

Muchos son los esfuerzos que en México se pueden enumerar en cuanto a política social, proyectos como el Programa para el Desarrollo Rural Integral (PIDER) puesto en marcha de 1970 a 1982 y la Comisión del Plan Nacional para la Atención de las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), implementado de 1976 a 1983; colaboraron mucho, es cierto, pero no sustentaron aun una política social fuerte que pudiera hacerle frente real a la pobreza mexicana.

Por ello, el presente documento busca analizar la evolución de la política social en México dentro del programa con más éxito y que pese a crisis económicas, transiciones de gobierno y disputas políticas se ha mantenido, tal vez no con el mismo nombre, pero si compartiendo la misma meta: combatir la pobreza.

Con este objetivo, el documento presentado escudriña dentro de lo profundo de lo que fue “Solidaridad”, “Progresas”, “Oportunidades”, “PAL” hasta llegar al actual “Prospera”, de modo en se pueda obtener una clara una visión acerca del impacto, positivo o negativo, que tuvo (en su caso) y tiene actualmente en las vidas de aquellos carentes de recursos y que fueron o son aún familias beneficiarias de los programas antes mencionadas.

A través del análisis de los objetivos, estructura y organización de cada programa es posible conocer a fondo por que los indicadores de pobreza siguen en aumento y las familias mexicanas (en su mayoría) aún no logran tener la calidad de vida esperada no sólo por programas y organismos internacionales, sino esperada por ellos mismos.

### **2.1.1 Programa Nacional de Solidaridad (1988-1997)**

Para el año de 1988, México se encontraba en una situación complicada en el espacio político, así como en el social y para hacer frente a este escenario el presidente priísta Carlos Salinas de Gortari anunció, en diciembre de 1988 la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad, "programa de combate a la pobreza", que posteriormente fue comúnmente llamado PRONASOL, el cual enarbola un estandarte de apoyo a quienes se ubicaban en situación de pobreza extrema.

Un sin número de miradas se situaron bajo la premisa ¿por qué?, sin embargo, la respuesta se encontró en los beneficiarios de este programa: campesinos, indígenas, jornaleros y empleados con bajo sueldo o en su caso empleados por temporada, que pudieron disfrutar de bienestar. Además de procurar bienestar para sus beneficiados, el programa se encontraba encaminado a desarrollar acciones complementarias en materia de dotación de infraestructura básica y promoción de proyectos productivos.

Por lo tanto, el programa se instauró bajo la noción de combate a la pobreza, si bien es cierto que no disminuyó la pobreza logró en la medida de lo posible paliarla en los pueblos indígenas y en zonas marginales que atendía y en las que se focalizaba.

La situación del país, en cuanto al marco político-social se mostraba complicada, por lo que esta política se encontraba orientada a amortiguar los efectos sociales y políticos de la pobreza, y a su vez apoyar la reestructuración regional y nacional del país a mediano plazo.

Bajo la perspectiva señalada, cabe la duda si el programa presentado por el gobierno priista empuñaba la pobreza como su objetivo a disminuir, o si sólo creó el programa como un sistema paliativo de combate a la pobreza, que más que disminuir los niveles de necesidad tuviera el perverso objetivo de acaparar los votos de aquellos beneficiados con el programa y de contribuir con el clientelismo de la época.

Sin embargo, y pese a los malos pensamientos de algunos, el programa se aferró al objetivo de romper el círculo vicioso que reproduce y acrecienta generacionalmente la pobreza; de modo que a partir de que una familia fuera beneficiada con el programa, la descendencia de esta tendría más oportunidades de desarrollo y en un futuro ya no se encontrarán en situación de pobreza.

Para cumplir con tan ambicioso objetivo, según Sobrino y Garrocho (1995) el programa presentó una propuesta de combate a la pobreza que giraba en torno a tres vertientes de acción:

- A. **Solidaridad para el bienestar social.** Orientado a la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida del beneficiario a través del impulso en salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.
- B. **Solidaridad para la producción.** Impulsaba la creación de empleos y recursos productivos a través del apoyo a actividades agropecuarias, agroindustriales, microempresas y piscícolas.
- C. **Solidaridad para el desarrollo regional.** Procuraba la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.

A través de las líneas de acción presentadas, el programa crea un sustento estructural en el que basa su modo de actuar, procurando de una manera efectiva el mejoramiento real del nivel de vida de cada una de las familias beneficiarias de esta política social.

El hablar de mejoramiento real no es solo remitirnos al desarrollo regional, sino a la principal problemática de aquellos en situación precaria: no se tiene una alimentación, ya no se diga correcta o incorrecta, las personas no tienen para comer más que lo que lo poco que puedan extraer en el campo.

En una época en donde a las personas se les había alentado la idea de que se debe administrar la riqueza de México, se comenzaron a desarrollar, como algo común, las grandes y numerosas familias, que al llegar a un punto en donde el campo ya no daba cosechas ni frutos para alimentar a más de ocho bocas por familia, comienza a denotarse de manera más palpable la pobreza. No hay más para comer, es lo que el campo les dice a las muchas familias que sólo dependen de lo que el suelo les pueda ofrecer: maíz, frijol, avena, cebada, papa, trigo, sorgo, entre otros satisfactores.

Es ahí, donde se puede palpar el acierto del programa, ya que procuro tocar el punto más sensible de la pobreza: la alimentación. Si no se tienen las condiciones para comer por lo menos una o dos veces al día, mucho menos hay recursos para atender la salud y ni pensar en los estudios. Si bien es cierto que cuestiones como el desarrollo regional es importante, de nada sirve desarrollar esquemas de bienestar en cuanto a infraestructura si no se atiende en primera instancia lo básico.

Dado por asentadas estas características propias de las comunidades focalizadas como prioritarias, se delinean las directrices que regirán las acciones y proyectos que se impulsarán en el programa, las cuales estaban cimentadas por cuatro principios esenciales:

- A. **Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades.** Convocaba, articulaba y apoyaba las demandas e iniciativas de solución, sin imponer decisiones o condiciones.

- B. **Plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del Programa.** Impulsaba el trabajo directo, aporte de recursos y materiales propios de la región, así como un manejo vigilado y una eficaz contraloría social.
- C. **Corresponsabilidad.** Especificaba las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes. Las obligaciones aceptadas se ejecutan con la unidad de recursos y voluntades, expresadas públicamente con base en la confianza y la colaboración.
- D. **Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.** Promovía la intervención de las comunidades en el manejo, vigilancia y evaluación de recursos y resultados.

Con la suma de estos cuatro principios el programa busca (en teoría) que los vicios del populismo, el clientelismo y el condicionamiento político no se lleven a cabo, ya que sin ellos se puede lograr un mejoramiento en cuanto al nivel de vida de los mexiquenses beneficiarios.

Para el planteamiento de estos principios, el gobierno federal toma la iniciativa de conocer más y de mejor manera a su población objetivo, denotando un fenómeno interesante: la participación efectiva. Su exploración reveló que la población mexicana en general (no necesariamente en situación de pobreza) se guiaba bajo un esquema de trabajo comunitario ya sea para la mejora de su comunidad o para cuestiones religiosas, por ello el programa asume que sólo con la participación conjunta entre beneficiario-Estado y el trabajo comunitario, que resulte en acciones productivas se podrá incrementar el ingreso familiar y, además se mejorarán los niveles de bienestar de campesinos, indígenas, jornaleros y demás personas de nuestro país sin ingreso o con un salario bajo o muy bajo.

Es así que el primero, segundo y tercer principio se llevaron a cabo correctamente ya que por una parte se estableció la corresponsabilidad de las familias hacia el Estado y viceversa, en donde se instituyeron una serie de derechos y obligaciones de modo que se tuviera en mente que el programa es un trabajo conjunto, y que no se le deje sólo la responsabilidad al gobierno federal de hacer que emerjan de la pobreza.

Sin embargo, en lo referente al cuarto principio, y que tiene directamente que ver con la corrupción y los malos manejos de los recursos, no se logró cumplir al pie de la letra; debido a que no se lograron conformar los comités de vigilancia de recursos y resultados.

No se logró, por una razón importante, la mayoría de la población beneficiaria no tenía estudios, algunos sólo sabían leer y escribir medianamente y otros ni eso, aquellos que podían leer, no comprendían de números, por lo que a pesar de mostrarles los resultados (numéricamente) no percibían desvíos u algunas otras acciones de corrupción.

A pesar de ello, es importante resaltar el punto clave de acierto, el cual radica en denotar que el combatir la pobreza no es solo trabajo del gobierno o los gobernantes en turno, más bien debe quedarnos claro que es una tarea conjunta y como tal debemos reaccionar juntos ante ella, población y gobierno de la mano para disminuir los niveles de pobreza.

#### **2.1.1.1 Estructura y organización**

Al surgir PRONASOL, su forma de operar estuvo basada en más de 15 fondos o programas, con los cuales se buscó colaborar en los objetivos económicos (Cortéz; Landázuri; Moreno, 1993), de esta manera es como se logró incidir en la producción, el empleo, el ingreso y el consumo.

Es así que se empieza a denotar que la principal función del programa fue unir, y no sólo se está refiriendo a la sociedad, si no se comienza a manifestar el achicamiento del Estado, en donde busca desprenderse de una serie de repetitivos programas que operaban.

Sin embargo, no los desaparece, sino los aglutina en uno más fuerte y poderoso, que no dejara desamparados a los beneficiarios de los programas anteriores. Es así que al dar por asentado el decreto de creación de PRONASOL, éste quedo estipulado bajo la cohesión de distintos programas.

A partir de su puesta en marcha y del banderazo de salida para que comenzara a operar, se formó su estructura, la cual estaba constituida por una Comisión, un Consejo Consultivo de la Comisión, un Comité de Evaluación, una Coordinación General y los Comités de Solidaridad.

La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad fue, según Rojas (1992):

“(...) el órgano encargado de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública, para combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento de los programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos”

En lo que se refiere al Consejo Consultivo de la Comisión, fue designado como el sitio donde fue posible expresar las opiniones o propuestas que estuvieran orientadas a precisar y corregir las bases de concertación en los programas instrumentados por la Comisión.

Por su parte, el Comité de Evaluación se encontraba facultado para realizar estudios acerca de los efectos sociales y económicos (ya sean buenos o malos) que el programa estaba provocando en los mexicanos. A pesar de la creación de este comité, las evaluaciones al programa nunca fueron del todo certeras, ya que no se podía ser juez y parte, en la realidad fungió más como un contador de padrón, es decir, especificaba a cuantas familias se atendía con el programa. Estas evaluaciones fueron usadas cada vez que el presidente Salinas hablaba en público.

La Coordinación General del Programa participaba en la instauración de las bases para el establecimiento de los Convenios Únicos de Desarrollo que el Presidente de la República, Carlos Salinas firmaba con cada uno de los gobernadores de las entidades federativas, de modo en que se lograran precisar los acuerdos y compromisos conjuntos de inversión. Además, este se convertía en el medio legal de coordinación entre los tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

En estos convenios se puntualizaba de manera específica un apartado para Solidaridad, con la finalidad de que en el interior de los Comités de Planeación del Desarrollo de los estados se reunieran las diferentes autoridades de los tres órdenes de gobierno. Con ello se pretendía definir, controlar y evaluar los proyectos productivos y las obras de infraestructura y bienestar social en que participan activamente las comunidades mediante los Comités de Solidaridad.

Estos comités forman el gran acierto del programa debido a que fomentan la organización de las personas, así como su participación de modo en que no solo se beneficie una sola persona, sino que la comunidad en su conjunto se pueda apoyar solidariamente (a través de lo que se conoce como faenas) de modo en que conjuntamente una región o comunidad salga de la precariedad.

La forma de elegirlos es de la manera más tradicional: por democracia directa. Elegido el comité, éstos se coordinan con autoridades gubernamentales y distintos sectores sociales, con la finalidad de llegar a un acuerdo y definir qué hacer, cómo hacerlo, en cuánto tiempo, a qué costo y con qué calidad.

Funcionaron para este programa alrededor de 250,000 comités en todo el país, los cuales ejercieron durante el sexenio del presidente Salinas más de 52,000 millones de pesos. Sin embargo los resultados no convencen, puesto que de acuerdo con información del CONEVAL (2010), la gestión de Salinas de Gortari logro un porcentaje de pobreza de 52.4%.

#### **2.1.1.2 PRONASOL: Aciertos y errores**

Muchos se preguntaron (y aún se preguntan) si realmente el programa PRONASOL logro impulsar oportunidades de desarrollo en marco de la situación a la que se enfrentaba la pobreza mexicana o si realmente su génesis fue con vista a las próximas elecciones.

Es de reconocer que el programa se dio a la tarea de conocer a su población, cosa que hasta el momento a los anteriores gobiernos no les había interesado, la creación de

comités comunitarios es el mayor acierto del programa, pues involucra la participación social comunitaria en cosas del gobierno.

La administración de los recursos corrió a cargo de esos comités, lamentablemente al ser un programa nuevo, el gobierno no tenía en mente los alcances de los vicios de aquellos que administraban y no considero la alfabetización que en la época se tenía. Además de ello, aquellos responsables de la supervisión de los comités se convirtieron más en cuidadores del voto condicionado y del clientelismo, que en verdaderos vigías y supervisores del cumplimiento de los objetivos del programa.

Sin bien es cierto, fue un atino que el gobierno diera el primer paso a esforzarse por combatir la pobreza en México, sin embargo no significa que por ello no tenga errores. Uno de ellos (y el más significativo) fue que los niveles de pobreza no disminuyeron, sino que los mexicanos comenzaron a conocer un gobierno que tenía la obligación (en su pensamiento) de sacarlos de la miseria.

El gobierno mexicano al concentrarse en lo social, no contemplo los desajustes de la economía y supuso que lo estipulado podría alcanzar para amortizar, lo cual no fue así, provocando una severa crisis que estremeció a la República Mexicana y que por supuesto hizo que muchas más personas incrementaran la ya bastante gruesa fila de la pobreza.

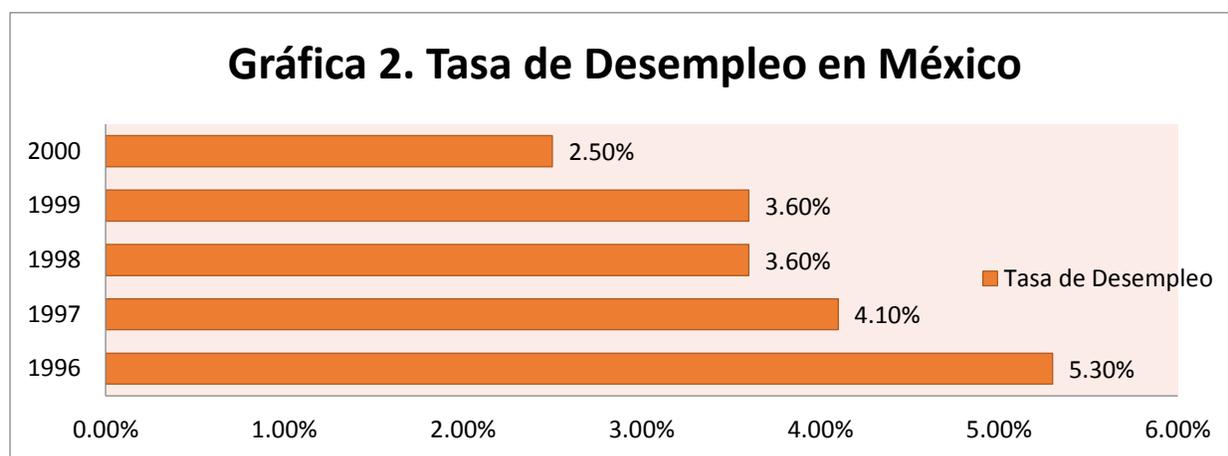
El programa tiene que adaptarse a las nuevas problemáticas de la emergente población en pobreza, por lo que ya no son exclusivamente las personas del campo o jornaleros las que necesitan del apoyo gubernamental, sino que a partir de este momento denotaremos la pobreza de las ciudades y la gran miseria de los cinturones de pobreza. Pensar que los pobres son aquellos, los que están demasiado lejos es una idea que comienza a desaparecer.

### 2.1.2 Programa de Educación, Salud y Alimentación “Progresa” (1997-2000)

Para el año de 1997, México atraviesa por una condición aún complicada, ya que los arrastres de la crisis de 1994 siguen causando estragos en la economía de la población, manteniendo a los que se encontraban en situación de pobreza en esa misma condición y aquellos que aún no pertenecían a este sector de la población cayeran en garras de la precariedad.

Pese a los esfuerzos del programa PRONASOL, la penuria no disminuía en México, aquellos pobres que se encontraban dentro del padrón de beneficiarios del programa no disminuyeron sus índices de pobreza.

Además de ello, la crisis económica trajo consigo que para 1996 mucha de la Población Económicamente Activa se quedará sin empleo (Véase gráfica 2).



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI (2008), Encuesta Nacional de ocupación y Empleo.*

A partir de la aplicación de PRONASOL la población comenzó a ver al Estado como aquel padre benefactor que tenía la obligación de mantener a la gran familia mexicana, cada vez más grande y cada vez más pobre.

Sin embargo, la política social implementada no funcionaba, debido a los vicios que se han descrito por parte de los comités comunitarios, además de ello el colapso de la economía fue inminente y los índices de pobreza se disparó de 52.4% a un 69%, cerca de 17 puntos porcentuales de 1994 a 1996; el programa de Salinas no dio resultados.

Por ello, el 8 de agosto de 1997 el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, presidente de México, a través del Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, pone fin a PRONASOL y hace surgir a Progresá (como fue conocido por la población) como “un programa de transferencias en efectivo condicionadas”, en donde se empuñó el objetivo de contribuir con la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza (DOF, 1997).

La sustitución de PRONASOL por Progresá no significa en sí echar a la basura el trabajo realizado por el anterior programa, sino que articula una serie de incorporaciones al esquema que previamente estaba manejando PRONASOL, sin embargo, quita algunos que a criterio del gobierno en turno ya no cumplía con el esquema actual.

Lo primero en eliminar fueron los comités comunitarios que administraban y entregaban el apoyo por su cuenta, Progresá modificó esta entrega pues éste realizaba la entrega de manera directa con la madre de familia (la titular), “empoderando” así a la mujer mexicana, administradora de los recursos y jefa del hogar. Especificó un monto total de dinero en efectivo que se les era entregado y a su vez, se manera escrita se les daban recomendaciones a las titulares para ejércelo de la mejor manera.

Puntualizando, el programa no desincorporó el componente sustancial que manejaba con anterioridad PRONASOL: la alimentación, debido a que es de suma importancia el continuar otorgando una mejor (sana, equilibrada y constante) alimentación a las familias beneficiarias.

En este mismo tenor, al seguir siendo pobres (dentro de su medición) aquellos que ya pertenecían al grupo de beneficiarios del programa anterior, para Progresá era imposible sacarlos del padrón del nuevo programa.

Es bien sabido que el anterior programa estableció una variedad de intervenciones, las cuales fueron agrupadas por Progresá para una mejor ejecución, implementación, operatividad y transparencia, en únicamente tres componentes (DOF, 1997):

A. **Educación:** Entrega de becas para la educación básica.

B. **Salud:**

- Acceso a un paquete de servicios de salud preventiva a todos los integrantes de los hogares beneficiarios, orientación especializada en temas de auto cuidado de la salud.
- Entrega de suplementos alimenticios a las embarazadas, mujeres en lactancia e infantes de 4 a 59 meses de edad.

C. **Alimentación:** Entrega de apoyos monetarios para la alimentación de los integrantes de los hogares beneficiarios.

De este modo el programa buscó favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de los integrantes de los hogares que atiende. Es así que, familias enteras en situación de pobreza pueden mejorar su consumo alimentario, o por lo menos comer tres veces al día, adquirir ropa y calzado para poder mejorar las condiciones en las que los menores acuden a la escuela y de ser el caso en que no asistieran, procurar incorporarlos al nivel educativo correspondiente.

Por lo tanto, el programa, presenta un esfuerzo de enorme magnitud ya que tuvo alcance nacional y cuyos resultados son producto de una labor de coordinación entre las dependencias federales y estatales de la Secretaría de Salud, IMSS-Solidaridad, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Desarrollo Social, como instancia responsable de la planeación, ejecución y evaluación del programa.

### **2.1.2.1 Estructura y organización**

El cómo dar inicio al programa fue una situación muy bien estructurada y no resultó problema alguno para su implementación debido a que contaba con la estructura previa de PRONASOL, por ello Progresá da inicio en el estado de Hidalgo, debido a que se sustenta en la atención de familias en situación de pobreza extrema geográficamente ubicadas en el medio rural.

Así mismo, a dos días de iniciar formalmente sus actividades, se conformó la estructura que le diera sustento y fortaleza al nuevo programa, la cual estaba constituida por la Coordinación Nacional de Progresá. Esta coordinación, surge como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con autonomía técnica.

Además de coordinar, dar seguimiento y evaluar la ejecución del programa, la Coordinación contaba con la atribución de contribuir a vincular las acciones de programación con la política y las acciones de desarrollo regional, empleo y superación de la pobreza, así como promover la coordinación con los gobiernos de los estados y municipios para el cumplimiento de los objetivos del programa (SEDESOL, 2000b).

De modo que sus atribuciones se cumplieran adecuadamente, la Secretaría de Desarrollo Social (2000b) explica que la Coordinación se integró por el Consejo de la Coordinación de Progresá, el cual estaba integrado a su vez por los titulares de la SEDESOL, la SHCP, la SEP y la SSA; siendo el titular de la SEDESOL quien lo presidía y el Coordinador Nacional de Progresá fungía como el Secretario técnico del Consejo.

La implementación de Progresá representó un reto sustancial en cuanto a los recursos con los que contaba el Gobierno Federal, así como un enorme desafío respecto a su instrumentación, debido a su carácter nacional y que con el paso del tiempo dejó de solo ver a las comunidades rurales dando como resultado el incremento en su padrón de beneficiarios.

El ampliar su horizonte de población objetivo obedece a denotar que las personas de las grandes urbes también sufren de pobreza, y al no tener oportunidad de alguna de allegarse de insumos provenientes de la tierra sufren de una escasez aún mayor, por ello el programa comienza a tenerlos en consideración.

Son éstos aquellos que, en un momento de desesperación, al no encontrar un trabajo que les permita paliar el hambre de las grandes familias de la época, las cuales oscilaban entre los seis u ocho hijos, salieron de sus hogares en busca de mejores oportunidades de vida; aquellas personas, se situaron en el perímetro de las grandes

urbes como lo fueron la zona metropolitana de la Ciudad de México y lo que constituye el anterior Distrito Federal.

Muchas de estas familias, al no contar con empleo sufren la precariedad al máximo nivel, ya que no cuentan con la ventaja (si es que se le puede llamar a sí) de estar en el campo, en donde pueden contar con las bondades de la tierra en cuanto a flora silvestre y fauna salvaje comestible. Además de contar con las bondades de la madre naturaleza, el campo cuenta con una característica propia, todos se conocen, y por lo tanto lo poco que se tiene, cuando surge una necesidad apremiante, es compartido.

### **2.1.2.2 Progresá: Aciertos y errores**

El cambiarle el rostro al programa con un nuevo nombre no es eliminar la pobreza, si bien es cierto que el eliminar los corruptos comités comunitarios es un gran acierto no se pudo lograr diluir en su totalidad el clientelismo y condicionamiento político del programa. Progresá se convirtió en el arma priista de las elecciones.

El permitir a los situados en las grandes urbes el incorporarse a Progresá es menester, pues fueron ellos (sin dejar de lado la enorme desventaja de aquellos del campo) los que palparon de manera cercana la crisis y no hay mejor prueba que demuestre esta aseveración que las cifras de desempleo mostradas en este capítulo.

El presidente Ernesto Zedillo con Progresá logró disminuir los porcentajes de pobreza de 69% a 53.6% (SEDESOL, 2000b), pero aun así sigue superando la cifra con la que inició el programa. A la familia mexicana comienza a gustarle la idea de vivir a expensas del apoyo que les es otorgado y por lo tanto los niveles de desempleo no se reducen.

Pensar que la política social evolucionó en México a través de este cambio es conformista, puesto que los cambios estructurales que manifestó no son contundentes. El ejercicio de ensayo y error en nuestro país se repite en la política social, sin embargo, cuántas generaciones más se necesitan para que se aprendan de aquellos errores del pasado. La pobreza no desapareció, solo se maquilló para que luciera un rostro fresco.

### **2.1.3 Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” (2002-2014)**

En el año 2002, tras el cambio de gobierno en la República mexicana, en donde la ciudadanía a través del voto coloca en el poder ejecutivo al Partido Acción Nacional y con él al nuevo presidente de los Estados Unidos Mexicanos Vicente Fox Quesada; la política social en México cambia.

Para el gobierno que encabezaba Fox el cambiar uno de los programas más importantes del país era menester, dejar atrás la política social priista y colocar la marca panista en el programa estrella del Gobierno Federal no podía esperar más de dos años.

Es por ello que en marzo de 2002 se pone en marcha el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el cual se centró en:

“promover estrategias y acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación, así como para la coordinación con otros programas sociales que fomenten el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias en situación de pobreza, y que con ello se permita impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida, generar oportunidades y propiciar su incorporación al desarrollo integral” (DOF, 2002).

Es así que, el programa establece particularmente el objetivo de mejorar las condiciones en educación, salud y alimentación, además de la implementación de los programas de desarrollo regional y comunitario, proyectos de capacitación financiera y fomento económico y el empleo temporal para personas en zonas marginadas.

Para Oportunidades, el combatir la pobreza no sólo es cuestión de entregar los apoyos económicos, más bien es centrarse en establecer los medios necesarios para el cumplimiento del objetivo planteado, ya que con ello Oportunidades, conseguiría además aumentar de manera significativa las “oportunidades” de los beneficiarios, potencializar y desarrollar sus capacidades así como favorecer un incremento en la generación de circunstancias propicias para dejar en el pasado el ciclo generacional de pobreza que los rodea, siempre que se existan las ocasiones favorecedoras de las comunidades y regiones menos favorecidas

Bajo esta misma visión, se denota que la interrelación de acciones con otros programas del sector social y la correlación entre los tres órganos de gobierno contribuyen a la superación de la pobreza, a la generación de oportunidades y al desarrollo económico y social de diversas regiones dentro del territorio nacional, por lo tanto son de suma importancia para el impulso que requería el sector más vulnerable de la sociedad.

Es así que el Programa hace diversos ajustes en cuanto a las intervenciones de cada componente, de modo en que se adaptará a la situación que acontecía (véase tabla 1)

TABLA 1: COMPONENTES DE OPORTUNIDADES		
EDUCACIÓN	SALUD	ALIMENTACIÓN
* Apoyos (monetarios y en especie) de útiles escolares.	* Proporciona el Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud.	* Apoyo monetario alimentario.
* Becas educativas de educación básica.	* Cambia el formato de “pláticas” a “talleres” de orientación para el autocuidado de la salud.	* Apoyo monetario energético.
* Becas para la Educación Media Superior (EMS).	* Ajusta el contenido de los suplementos alimenticios-nutricionales para infantes, embarazadas y mujeres lactantes en función de las necesidades calóricas y nutrimentales en los ámbitos rural y urbano.	* Apoyo monetario infantil, para familias con integrantes menores de 9 años de edad.
* Apoyo monetario “Jóvenes con Oportunidades”, consiste en la entrega de 5 mil pesos una vez que concluye la EMS antes de cumplir 22 años.	* Extiende 6 meses la edad para que los infantes reciban los suplementos.	* Apoyo monetario para adultos mayores de 70 años.
	* Implementa a escala nacional la Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (EslAN).	

*Fuente: Elaboración propia a partir de las Reglas de Operación de Oportunidades, 2003*

Como se puede observar con respecto de su inmediato antecesor, este programa se amplió, de modo en que se pudieran aumentar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar y favorecer la vinculación de nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y de calidad de vida.

Es menester hacer mención del acierto de Oportunidades en cuanto al ajuste de los esquemas de nutrición que eran distribuidos por el programa pasado, así mismo del cambio de pláticas a talleres, y esto debido a que las pláticas sólo demostraban una simple transmisión de conocimientos, que en el corto plazo eran olvidados por las jefas del hogar.

Al cambiar las pláticas a talleres se establecen esquemas de interacción entre aquellos especialistas que otorgaban el curso y las beneficiarias que asistían al taller, por lo que lo aprendido con la práctica era más difícil de olvidar.

El esquema del programa se fortalece, con la finalidad de que no se vea a Oportunidades como el proveedor de todo, sino que exista un esquema de corresponsabilidad de ambas partes beneficiario-programa, debido a esta razón todos los apoyos estaban asociados al cumplimiento de la corresponsabilidad en salud, es decir, el que la titular del programa asistiera de manera oportuna y puntual a sus talleres y chequeos médicos, estos últimos en conjunto con el total de integrantes de su familia.

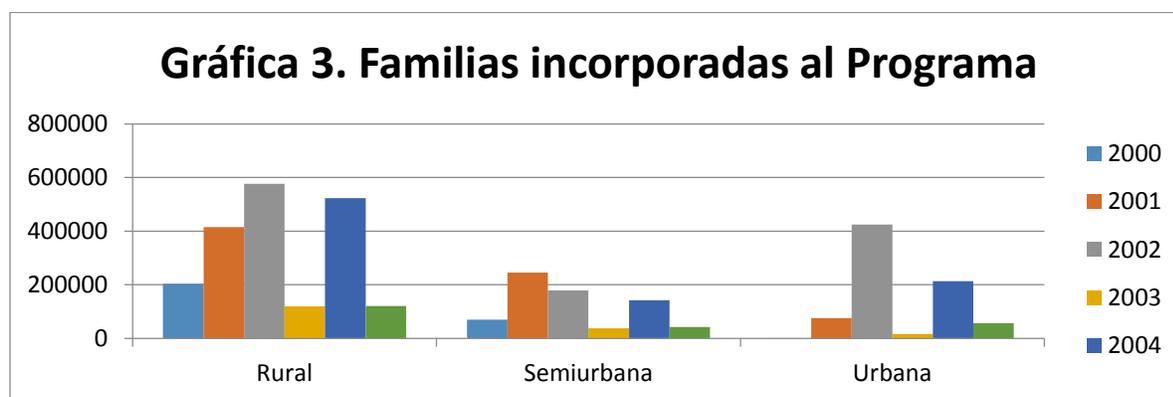
De igual forma, el componente de educación contaba con un esquema de corresponsabilidad, éste procuraba la asistencia regular de los menores a la escuela, así como la continuidad de los estudios, de no ser cumplida esta corresponsabilidad se eliminaba el apoyo por concepto de beca a la familia.

Con estas acciones de corresponsabilidad de ambas partes, se impulsa a llevar a cabo los objetivos específicos que Oportunidades se estableció, los cuales radican en mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación, mediante el acceso a servicios de calidad, evitar el bajo rendimiento escolar por enfermedades, desnutrición o desempleo; disminuir la deserción y promover la continuidad escolar, atender el desarrollo en etapas de gestación, y finalmente, fomentar la responsabilidad y participación.

Las familias pobres situadas en zonas urbanas o cerca de ellas, como lo son los cinturones de miseria de las urbes era un tema que había quedado en el olvido, sin embargo al denotar el Programa Oportunidades que estas familias también

necesitaban apoyo, decide hacer una incorporación de ellas al programa e identificarlas dentro de la línea de pobreza.

Es visible que la zona rural era el foco de atención para los gobiernos priistas, sin embargo Oportunidades atinadamente observa la importancia de incluir a aquellos que no se había considerado por su localización geográfica (Véase gráfica 3).



Fuente: Elaboración Propia con datos de PROSPERA, Programa de Inclusión Social

### 2.1.3.1 Estructura y organización

Al llevar a cabo la implementación de Oportunidades, según lo expuesto por Juárez (2008), al programa se le fue asignado un presupuesto federal, el cual fue hecho llegar a las entidades federativas y los municipios con beneficiarios, mediante el Ramo 20 y directamente a través de las Secretarías que lo integran. El esfuerzo de coordinación entre la SEDESOL, la SEP, la SSA y el IMSS se fortalece, así como fortifica la estrecha relación (en cuanto al programa) entre los tres órdenes de gobierno.

Según CNN México (2014), se incrementó el presupuesto para este programa en un 70% en comparación con el último presupuesto ejercido bajo la administración de Zedillo, por lo que Oportunidades administraba más de 146,000 millones de pesos.

Puesto de manifiesto lo anterior, la estructura administrativa de Oportunidades no podía seguir siendo la misma que Progresá, por lo que al nacer el nuevo Oportunidades se crea también la Coordinación Nacional de Programa Oportunidades, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, dotado de autonomía técnica.

A esta coordinación, con la finalidad de cumplir los objetivos que se le plantearon, se le establecen atribuciones específicas, como el formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución del programa, vincular las acciones de educación, salud y alimentación con programas de desarrollo regional.

Además de las atribuciones mencionadas la Coordinación se encargaba de determinar los montos de las transferencias conforme al presupuesto asignado, de igual manera se dedicó a formular las reglas de operación del programa y sus respectivas modificaciones, así como supervisar y evaluar los resultados y el impacto del programa (DOF, 2002).

### **2.1.3.2 Oportunidades: Aciertos y errores**

Dejar huella es importante, y aún más si quieres enterrar a tu rival político, es lo que pensó el presidente panista Vicente Fox (2000-2006) y su administración, bajo este criterio el programa número uno (políticamente hablando) del gobierno federal no debida seguir teniendo tintes tricolores.

Por ello, la administración panista de este programa se esforzó por mostrar los mejores resultados, es de reconocer que bajo su dirección se logró que los niveles porcentuales de pobreza se redujeran en más de 10 puntos, por lo que es de reconocer que alcanzara el 42.9% de población en situación de pobreza, cifra record hasta el momento. No es obra de la suerte el que se alcanzara esta cifra, más bien fue el atino de incluir a la población de los cinturones de miseria de las zonas urbanas.

Es menester precisar que hasta el momento en los programas implementados por el gobierno federal no se había considerado el sesgo de género y es Oportunidades quien establece que, a partir del primer año de secundaria, el monto de las becas escolares es mayor para las mujeres, debido a que es a partir de la educación secundaria cuando se detecta que la deserción escolar en las femeninas es mayor.

Con la finalidad de disminuir el fenómeno del condicionamiento del voto en las elecciones se comienza a observar la veda electoral rigurosa, donde no se permitió la entrega de este apoyo sino hasta la culminación de la jornada electoral, apoyos

retrasados o adelantados es otra alternativa que se ofreció para minimizar dicho fenómeno.

Sin embargo, como sus antecesores administradores, los panistas no realizaron cambios significativos en cuanto al programa, mientras duro su partido en el poder se mantuvo, convirtiéndose en una marca distintiva de su administración.

#### **2.1.4 Programa de Apoyo Alimentario (2003-2014)**

El gobierno federal, en manos del presidente Vicente Fox Quezada, en 2003 presenta una iniciativa, la cual da vida a los programas “Paquete Alcance” y “Programa Te Nutre”, con los que se buscaba atender las necesidades básicas de personas que se situaran en condiciones de precariedad y pobreza extrema, siempre y cuando se situaran en el sector de la población que aún no había sido beneficiado por algún otro programa social del gobierno federal, sobretodo el no ser beneficiario de Oportunidades.

Constantes fueron los esfuerzos del gobierno federal para delinear con precisión los objetivos y la estructura del programa, por lo que, en septiembre de ese mismo año, el “Paquete Alcance” y “Programa Te Nutre” se fusionan creando el Programa de Apoyo Alimentario (Universidad Iberoamericana, 2006).

Este programa comenzó a operar a la par de Oportunidades y surge como un apoyo al mismo programa, intentó captar a aquellas personas en situación alimentaria complicada y que el programa Oportunidades no había alcanzado. Según el DOF (2004), en cuanto el programa fue instaurado y comenzó a funcionar los apoyos éste otorgaba constaban en:

**“Apoyo en especie:** Dotación mensual de productos alimenticios con un valor equivalente a 150 pesos.

**Apoyo en efectivo:** Recursos por 150 pesos mensuales, utilizados para la adquisición de productos alimenticios.

### **Apoyos complementarios:**

Apoyo en salud: Promoción y vigilancia de la salud, a cargo de beneficiarios voluntarios de la comunidad;

Apoyo para la educación nutricional y para la salud: Cursos sobre nutrición, higiene y salubridad; y,

Apoyo para obras de piso firme y letrización: Gestión para que los programas federales y estatales concentrados en el mejoramiento de la vivienda, otorguen apoyos en especie o monetarios a los hogares beneficiarios del Programa que así lo requirieran.” (DOF, 2003)

La implementación del programa comenzó a tener ciertos tropiezos en los primeros años de su operación, debido a que los beneficiarios solo tenían oportunidad de recibir dos de los tres apoyos disponibles únicamente: apoyo en salud y apoyo para obras de piso firme y letrización o apoyo para la educación nutricional y la salud y apoyo para obras de piso firme y letrización.

Se comenzó a denotar que el apoyo recibido por el programa no representaba sustancialmente un decrecimiento de la pobreza en las familias beneficiadas, debido al alza de precios generalizada en el país, por lo que en el año 2006 se publican en el DOF nuevas reglas de operación para el programa en donde se ajustaron los apoyos otorgados, resultando del siguiente modo:

**“Apoyo en especie y efectivo:** La familia beneficiaria recibía bimestralmente, dos paquetes alimentarios y 240 pesos en efectivo; el paquete alimentario se integraba con productos nutricionales con un valor equivalente a 182 pesos.

**Apoyo sólo en efectivo:** La familia beneficiaria recibía bimestralmente un apoyo en efectivo por 604 pesos, para utilizarse en la adquisición de alimentos.” (DOF, 2003)

Tres años más tarde, al fusionarse el componente de apoyo alimentario del Programa con el Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria; los apoyos se modificaron, quedándose de la siguiente manera:

**“Apoyo en efectivo y/o especie:** Consistía en 490 pesos bimestrales, más 240 pesos para apoyar la economía familiar ante alzas en los precios de los alimentos.

**Complementos nutricionales:** Dirigidos a niños y niñas de 6 meses a 2 años de edad y a mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y leche Liconsa a niños de 2 a 5 años.

**Apoyos complementarios:** Seguimiento nutricional, orientación y promoción social.”  
(DOF, 2013)

Es así que se establece como un programa de transferencias monetarias, acciones de nutrición basadas en el otorgamiento de leche y apoyos complementarios. PAL y Oportunidades lograron subsistir dos administraciones (gracias a que ambas eran del mismo partido político) y lograron además beneficiar a seis millones quinientas mil familias.

Pese a los esfuerzos, el CONEVAL presenta una medición al finalizar el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, segundo presidente panista de México, donde presenta que la pobreza incremento en más de 9 puntos porcentuales, ubicándose en 52.3%.

Sin embargo, al programa se le olvida un elemento importante: la corresponsabilidad, y por lo tanto se demeritan sus acciones ya que muchos de sus beneficiarios solo esperan bimestralmente con la mano en el aire por sus \$730.

### **2.1.5 PROSPERA, Programa de Inclusión Social (2014- Actualidad)**

Tras ser recuperada la presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional y colocarse en el poder ejecutivo al Lic. Enrique Peña Nieto, la necesidad de dejar atrás las acciones de la antigua administración panista era inevitable.

En este contexto, se emite una propuesta por parte del presidente de la República, la cual fue aceptada y por lo tanto se formula el Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social en México, el cual se publica en Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 2014 dando de esta manera origen a PROSPERA como la siguiente etapa en el proceso de maduración de la política social en México.

La creación de PROSPERA obedece a la fusión de Oportunidades y PAL ya que los objetivos de ambos programas son similares y se complementan, además las características de la población elegible para ambos programas son idénticas.

La fundamentación de la creación de PROSPERA, es más que un cambio de nombre, más que cambiar de partido; la propuesta del Ejecutivo Federal se encuentra sustentada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 bajo el objetivo de obtener una mayor eficacia en el logro de los objetivos del programa y alcanzar una mayor eficiencia en el ejercicio de los recursos asignados.

A través de la implantación e implementación de Prospera el gobierno mexicano busca materializar su visión, la cual asegura que con el fortalecimiento de las estrategias de correlación de la política económica y la política social (en cuanto al combate de la pobreza), se pueden fortificar las bases para la construcción de un sistema de protección social amplio e incluyente, que resulte en el decrecimiento de la población en situación de pobreza.

En este nuevo programa social se fortalecen las facultades y los mecanismos de articulación interinstitucional que contribuyen a la incorporación exitosa en la vida productiva, el mejoramiento del bienestar económico y la calidad de vida de la población en situación de pobreza.

Se empuña como objetivo fundamental de PROSPERA, Programa de Inclusión Social, el contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que amplían el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

Por lo tanto, se denotan intervenciones que van más allá de sólo paliar la pobreza, acciones como establecer los medios y las condiciones para que los beneficiarios puedan acceder al espacio laboral formal o en su caso a establecer un negocio propio que redunde en ganancias para que con ello dejen de depender de lo otorgado por el programa.

Sin embargo, no deja de lado los principales aciertos de los programas pasados, por ello mantiene dentro de sus componentes temas tan sensibles como lo son: alimentación, salud y educación, y que además éstos son componentes esenciales de apoyo para combatir de la pobreza.

Además de ello la titular, que generalmente es la madre de familia, deberá cumplir corresponsabilidades en salud y educación para poder recibir los apoyos monetarios, por lo que se recupera este sustancial elemento. El que sean las mujeres aquellas que recibe el apoyo redundará en una administración de los recursos otorgados a la familia más eficiente, puesto que es bien sabido que las amas de casa hacen rendir lo que se les es otorgado para la manutención del hogar.

El programa continúa con la postura de tener una cobertura nacional, sin embargo puede su sistema de identificación de hogares que se encuentren en situación de pobreza, si bien es cierto que Oportunidades tenía un sistema similar, Prospera incorpora una serie de nuevos elementos a la encuesta de características socioeconómicas y demográficas, procurando así que se identifique de mejor manera quién es pobre de quién no lo es.

Debido a esta situación, el programa define su población potencial y especifica que son primordiales para el programa los hogares con ingreso *per cápita* inferior a la línea de bienestar, cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden invertir en su alimentación, salud y educación y desarrollar sus capacidades.

#### **2.1.5.1 Líneas de acción**

Debido a que se han mostrado vicios y acciones (como el clientelismo y el populismo) que no redundan en mejoras considerables a la disminución de la precariedad de aquellos por debajo de la línea de pobreza, PROSPERA decide sustentar sus operaciones en cuatro líneas de acción (véase, tabla 2), las cuales establecen las directrices del funcionamiento y la forma de operar del programa.

<b>TABLA 2: LÍNEAS DE ACCIÓN DE PROSPERA, PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL</b>			
<b>Línea de Inclusión Productiva</b>	<b>Línea de Inclusión Laboral</b>	<b>Línea de Inclusión Financiera</b>	<b>Línea de Inclusión Social</b>
A través de actividades de coordinación interinstitucional se brinda información y asesoría para que los beneficiarios del Programa accedan de manera prioritaria a programas de fomento productivo y generación de ingreso.	Mediante acuerdos de coordinación interinstitucional se busca fomentar el acceso a beneficiarios del Programa a los programas de capacitación y empleo que les permitan insertarse en el mercado laboral.	Busca brindar acceso a los beneficiarios del Programa, en condiciones preferenciales, a servicios financieros de educación financiera, ahorro, seguro de vida y créditos.	Con acciones de coordinación interinstitucional fomentar el acceso prioritario de los beneficiarios del Programa a aquellos programas que faciliten su acceso a los derechos sociales.

*Fuente: Elaboración Propia con datos de PROSPERA, Programa de Inclusión Social*

### **2.1.5.2 Componentes del programa**

Con la finalidad de poder operar el programa a partir de las líneas de acción presentadas anteriormente, se establecen nueve componentes los cuales son:

#### **● “Componente Alimentación**

El programa busca mejorar la alimentación de los integrantes de las familias beneficiadas, por ello otorga apoyos monetarios directos a la titular de la familia, de manera mensual. Esto con la finalidad que pueda contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación.

Además de los apoyos monetarios de alimentación, a las familias atendidas, con niños menores de 5 años, mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, se les otorga bimestralmente, a través de la ESIAN, suplementos alimenticios para complementar su dieta y combatir la desnutrición.

En este sentido, el programa permite a todas las familias atendidas contar con los beneficios del Programa de Abasto Social de Leche y adquirir, a un bajo costo, productos lácteos en las Lecherías Liconsa.

## ○ -Componente Salud

El asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud y su migración progresiva a las 27 intervenciones de Salud Pública del Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES), así como impulsar el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición de todos sus integrantes, es prioridad para el programa.

Considerando que las características de las zonas rurales y urbanas en las que habitan las familias de PROSPERA son diferentes, el Sector Salud implementa un modelo de operación por área geográfica en las unidades de salud que participan en el Programa.

En coordinación con la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, PROSPERA une esfuerzos para que las familias beneficiarias del programa se afilien al Seguro Popular, además de que se incorporen a los niños menores de 5 años al Seguro Médico Siglo XXI.

## ○ -Componente Educación

Establece becas monetarias y apoyo en útiles escolares para su educación primaria, secundaria, media superior y superior, con la finalidad de fomentar la inscripción y asistencia de niños y niñas a la escuela, y su terminación.

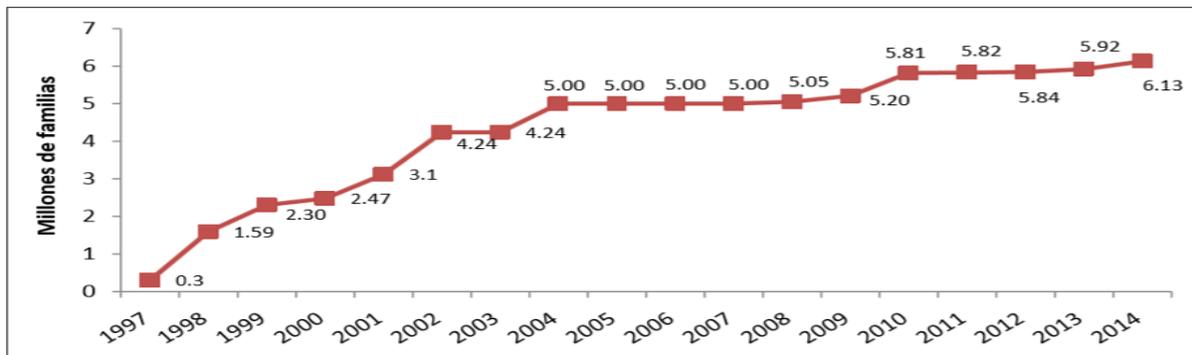
PROSPERA otorga becas educativas a cada uno de los menores de 18 años que sean integrantes de familias beneficiarias del Programa y acrediten su inscripción en grados escolares comprendidos entre primero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada.

Las becas de Educación Media Superior se asignan a los jóvenes de entre 14 y 21 años inscritos en escuelas de modalidad escolarizada. En éstas escuelas las becas son apoyos monetarios que se entregan bimestralmente durante los 10 meses del ciclo escolar.

El monto que se les otorga se incrementa a medida que el grado que se cursa es más alto y, a partir del primer año de secundaria, los montos de los apoyos educativos son mayores para las mujeres, con el objetivo de contribuir a disminuir la brecha de género en materia educativa.” (Página Oficial de PROSPERA, Programa de inclusión social)

Por otra parte, la cobertura del programa ha incrementado a lo largo de su historia, en la gráfica 4 se muestra de mejor manera la evolución de la política social en México con números crudos y por lo tanto se vislumbran los esfuerzos por parte del gobierno mexicano en combatir la pobreza, sin embargo se denota que no todos los que debieran cuentan con el programa

**Gráfica 4. Cobertura de PROSPERA 1997-2014**



*Fuente: Secretaria de Desarrollo Social con información de la Coordinación Nacional de Prospera derivada del padrón de familias activas del programa (2015)*

El tiempo nos mostrara los alcances de este programa, se tienen grandes expectativas puesto que el esquema de ensayo y error ya lleva mucho tiempo implementándose con este tipo de programas. Poco más de cuatro años de implementación lleva hasta el momento y la cobertura va en aumento, sin embargo no se ve reflejado en una disminución real de los niveles de pobreza.

Muy latente es el conformismo de la población mexiquense beneficiaria de este programa y el clientelismo que ha desarrollado, es bastante triste reconocer que en muchas de las ocasiones los impuestos de los mexicanos llegan a bolsos rotos, oídos sordos y manos extendidas, pues en modo real y verídico las familias beneficiarias no logran salir de la situación de pobreza con este programa.

Ya no sólo es el hecho de que no cuenten con los medios necesarios, sino más bien que los pobres no quieren hacer algo por ellos mismo, ya cuentan con una entrada económica regular: el apoyo del programa, entonces en su mentalidad no tiene sentido esforzarse si el gobierno les da.

## CAPÍTULO 3

### ***“ANÁLISIS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN MORELOS, ESTADO DE MÉXICO”***

#### **3.1 Nota metodológica**

Para llevar a cabo los objetivos de la presente investigación, se realizó un análisis del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el municipio de Morelos, Estado de México, basado en la opinión de las titulares de las familias beneficiarias.

El criterio de selección del municipio está basado en el análisis el Índice de Marginación del municipio de Morelos, Estado de México, el cual está situado en grado Medio, de la misma manera se analizó el Índice de Desarrollo Humano, el cual tiene un grado Medio Alto, según datos del PNUD (2004).

La opinión de las titulares se obtuvo a través de un cuestionario, el cual fue aplicado a una muestra de 200 titulares, de un universo de 4,119 familias beneficiadas en dicho municipio, según datos que obran en la Ficha Básica de Información Estadística Anual de PROSPERA de México.

##### **3.1.1 Selección de la muestra**

El marco muestral se conformó por 4,119 que interpretan la totalidad de las familias adscritas del año 2014 en el padrón de PROSPERA. La unidad muestral se basó en la familia, pues es la base sustancial del programa y la población objetivo fueron las titulares de esta Política Social.

El tipo de muestreo fue aleatorio simple, por lo que todas y cada una de las familias morelenses beneficiarias tuvieron la misma probabilidad de ser elegidas, no se les distinguió de ninguna manera, por lo que se mantuvo la objetividad e imparcialidad en la investigación.

La muestra representativa se obtuvo mediante la fórmula siguiente:

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

**Dónde:**

**n= Tamaño de la muestra que se obtiene.**

**N=Tamaño de la población o universo.**

**e= Tamaño de error a utilizar en la investigación.**

El tamaño de la muestra se realizó con un nivel de confianza de 95%, por lo que se aplicaron 200 cuestionarios a las titulares de las familias de las comunidades siguientes:

<b>Localidad</b>	<b>No. de cuestionarios aplicados</b>
1. San Bartolo Morelos y Barrio Primero	8
2. San Gregorio Macapexco (Barrio 1° y 2°)	10
3. San José la Epifanía	4
4. San Lorenzo Malacota	31
5. San Marcos Tlazalpan	24
6. San Sebastián Buenos Aires	19
7. Santa Clara de Juárez	21
8. Tlalpujahuilla	5
9. Xhinte de Lagos y La Cofradía	9
10. Caxboncuac	1
11. Loma de Buenavista	5
12. Barrio Tercero	12
13. Barrio Cuarto (La Loma y La Trampa)	20
14. Colonia Beltrán	2
15. Colonia La Cañada	2
16. La Finca	2
17. San José el Quelite	2
18. Colonia Francisco I. Madero	8
19. Ejido de San Antonio y Santa Cruz	4
20. Laguna Seca	4
21. El Cerrito	2
22. La Cruz (San Simón la Cruz)	5
<b>Total:</b>	<b>200</b>

### **3.1.2 Cuestionario**

Se optó por un cuestionario ya que se pretende analizar el Programa Oportunidades en el núcleo de las familias morelenses dentro de los rubros alimentario, educativo y de salud, además de conocer como era y es actualmente su calidad de vida, por ello esta manera de recolectar información es la más óptima.

El cuestionario aplicado tiene como objetivo recabar información básica sobre la titular, su situación económica antes y después de programa, su dependencia del programa, las mejoras que ha percibido en su familia, su percepción acerca del cambio de Oportunidades a PROSPERA, la eficacia y eficiencia del programa.

El cuestionario está compuesto por siete apartados: el primero contiene los datos del titular, el segundo aglutina datos relativos a la situación económica de la familia, el tercero obtiene los datos de educación, el cuarto hace referencia a los datos de percepción de mejoras, el quinto recopila información respecto al cambio de Oportunidades a PROSPERA, el sexto contiene una evaluación numérica de ambos programas y el último la percepción de la eficacia y eficiencia.

### **3.2 Municipio de Morelos, Estado de México**

El municipio de Morelos no puede considerarse como uno más de los 125 municipios del Estado de México, ya que es un pueblo típico, que expresa la autenticidad de un poblado mexicano ya que conserva, pese al tiempo, sus raíces étnicas, aferrado a costumbres y tradiciones de origen otomí y mexica.

El nombre oficial del municipio es Morelos, sin embargo este nombre ha sufrido una serie de transiciones a lo largo de la historia, en la época colonial adoptó el nombre de San Bartolomé y posteriormente en 1715 se transformó en San Bartolomé de las Tunas.

En honor al héroe de la Independencia Nacional José María Morelos y Pavón, en 1874 la Comisión de División Territorial y la Legislatura de Estado de México decretan el agregado “de Morelos” y 8 de octubre de 1874 el municipio se erige con el nombre de

San Bartolomé de Morelos; tiempo después se suprimió “de” para nombrarse San Bartolomé Morelos, que con el uso se convirtió en San Bartolo Morelos.

Se localiza en la parte noroeste del Estado de México, en el Valle de Toluca. Limita al noreste, con Chapa de Mota; al noroeste, con Timilpan; al este, con Villa del Carbón; al sur con Jiquipilco; al suroeste con Jocotitlán y al oeste con Atlacomulco. Su distancia aproximada a la capital del estado es de 63 km (Véase Figura 1).

**Fig. 1**



Debido a su localización geográfica, Morelos se encuentra situado en una posición estratégica, ya que se localiza en el cruce de dos importantes vías de comunicación terrestre, la carretera libre Ciudad de México-Atlacomulco, y la carretera a cuatro carriles Toluca-Jilotepec.

Morelos tiene una extensión de 236.32 kilómetros cuadrados, los cuales representan el 1.06% respecto a la superficie total del Estado de México. Cabe señalar que el municipio no forma una unidad territorial, sino que se encuentra fraccionado en dos partes: la mayor de ellas, ubicada al norte, abarca el 86%; y la menor, situada al sureste, comprende el 14% del territorio; esta es una isla formada por el pueblo de San Lorenzo Malacota y la ranchería de Tlalpujahuilla, la cual está separada por el resto de la jurisdicción por la localidad y el ejido de Pueblo Nuevo, municipio de Villa del Carbón.

Según el Sistema Nacional de Información Municipal el 44.44% del territorio municipal es agrícola y se utiliza para la siembra de temporal y de riego. En el municipio se consume gran parte de su producción agrícola, sin embargo algunas gramíneas no alcanzan para satisfacer la demanda interna, como lo es el caso del haba y el frijol.

En la región el 4.33% del territorio es pecuario; el 40.70% está ocupado por bosques; el 0.59% corresponde a suelo urbano; el 0.05% es área industrial; el 1.48% está erosionado; el 0.43% se destina a cuerpos de agua y el 7.98% tiene otros usos.

El municipio de Morelos, pertenece al IV Distrito Judicial y Rentístico, con sede en Ixtlahuaca de Rayón, del cual dependen también los municipios de Jocotitlán, Jiquipilco y San Felipe del Progreso; a su vez, forma parte de la Región V del Estado de México, cuya cabecera es Atlacomulco.

Para efectos de su gobierno interior, Morelos integra su territorio con 28 localidades, agrupadas en pueblos, rancherías, ex-haciendas, ranchos, comunidades agrarias.

“Pueblos: San Bartolo Morelos (cabecera municipal, formada por sus barrios Primero o la Calavera, Segundo, Tercero y Cuarto o La Loma), San Sebastián Buenos Aires, Santa Clara de Juárez, San Lorenzo Malacota, San Marcos Tlaxalpan y San Gregorio Macapexco.

Rancherías: San Antonio y Talpujahuilla.

Ranchos: Las Jacarandas, El Carmen, El Niño Jesús, Peña de Lourdes, La Malintzin, La Palma, San Antonio Trojes, San José de la Montaña, Tinajas, La Cruz, Guadalupe, San Isidro.

Comunidades agrarias: Xhinte de Lagos, San José la Epifanía, Santa Cruz, San Antonio y Caxboncuac”. (H. Ayuntamiento de Morelos, 1998)

En las localidades se encuentran distribuidos los 22,386 habitantes del municipio de Morelos, que es la totalidad de la población según el Censo de Población y Vivienda realizado por el INEGI para el año 2010, de los cuales 13,617 son hombres y 14,809 son mujeres. La población morelense ubicada con pobreza son 16, distribuida de la siguiente manera:

**Tabla 3: Distribución de la población en situación de pobreza**

INDICADORES	PORCENTAJE	NÚMERO DE PERSONAS	NÚMERO PROMEDIO DE CARENCIAS
<i>Pobreza</i>			
Población en situación de pobreza	73.2	16,388	2.8
Población en situación de pobreza moderada	45.3	10,131	2.2
Población en situación de pobreza extrema	28.0	6,257	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	21.5	4,810	2.2
Población vulnerable por ingresos	1.4	316	0.0
Población no pobre y no vulnerable	3.9	873	0.0
<i>Privación social</i>			
Población con al menos una carencia social	94.7	21,197	2.6
Población con al menos tres carencias sociales	51.9	11,612	3.6
<i>Indicadores de carencia social</i>			
Rezago educativo	30.0	6,715	3.4
Acceso a los servicios de salud	18.6	4,153	3.2
Acceso a la seguridad social	84.5	18,905	2.7
Calidad y espacios de la vivienda	17.0	3,809	3.8
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	50.8	11,369	3.3
Acceso a la alimentación	49.3	11,036	3.5
<i>Bienestar económico</i>			
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	43.0	9,620	2.9
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	74.6	16,704	2.9

<sup>2</sup>Fuente: H.

Fuente: H. Ayuntamiento de Morelos, Plan Municipal de Desarrollo Morelos (2013), estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010

La población de Morelos habla español y además distintas lenguas indígenas, como lo son: mazahua, náhuatl, mixteco, zapoteco, pero destaca el otomí; a pesar de los intentos por preservar las lenguas indígenas estas se están perdiendo y los pocos hablantes que aun las practican se aferran a no dejar sucumbir su lengua nativa.

En el ámbito educativo, la población Morelense de 15 años o más, en un 16.52% es analfabeta y el 34.47% de ella no cuenta con la primaria concluida, a pesar de los 72 planteles educativos oficiales y 5 centros comunitarios CONAFE.

Esta es una de las razones por la que una parte de los habitantes de Morelos en edad productiva generalmente emigran a ciudades cercanas para ocuparse en servicios, construcción y el trabajo doméstico, observándose una población económicamente activa ocupada en un 64.13% con ingresos de hasta dos salarios mínimos.

Del total de la población económicamente activa, un 55% se dedica a labores agropecuarias, dependiendo estas de la naturaleza, que en ocasiones es benevolente,

pero en otras las sequías no les permiten una buena cosecha resultando con ello pocos ingresos o un detrimento en su economía.

La ocupación típica del municipio es la de “pajarero”, a la que se dedican muchos de los Morelenses que se encuentran desempleados, indígenas o personas que no tienen tierras que sembrar; son aquellos, que se surten de aves canoras en los montes de San Bartolo Morelos y las comercializan (García, 1986).

Otra de las ocupaciones típicas en el municipio son las de camotero y tlacoyeras, puesto que al no encontrar empleos bien remunerados, las personas principalmente de las localidades de Malacota, Santa Clara y San Sebastián Buenos Aires inician un negocio propio de comida. El H. Ayuntamiento de Morelos ha contribuido y favorecido esta práctica, puesto que otorgó fogones ahorradores y carritos de camotes a estas personas para que continúen con su labor.

Debido a que el 22.83% del total de las viviendas situadas en Morelos no cuenta con drenaje ni servicio sanitario exclusivo, el 5.72% no cuenta con energía eléctrica, el 10.08% no tiene agua potable, el 50.32% tiene algún nivel de hacinamiento y el 8.57% tiene piso de tierra, el municipio cuenta con un índice de marginación de 0.38190% situándolo en un grado medio de marginación (CONAPO, 2010c), ocupando el lugar número trece a nivel estatal.

El alto grado de marginación y el bajo índice de desarrollo humano hace evidente la desventaja social en la que se encuentran los grupos vulnerables, principalmente los niños, mujeres y adultos mayores; el municipio registra bajos niveles de bienestar social y calidad de vida, dado que las condiciones de las más de 6 mil viviendas reflejan su situación precaria y de hacinamiento, bajo esta premisa y en un esfuerzo por contextualizar la realidad del municipio en cuestión de pobreza, se presentan las siguientes cifras:

**Tabla 3: Comparativo de población en situación de pobreza  
Nacional, Estatal y Municipal**

	NACIONAL	ESTATAL	MUNICIPAL
Población total (personas)	112,590,130	15,220,850	22,386
Pobreza (%)	46.26	42.95	73.20
Pobreza extrema (%)	11.36	8.57	27.95
Pobreza moderada (%)	34.90	34.38	45.25
Vulnerable por carencia social (%)	28.76	33.00	21.49
Vulnerable por ingreso (%)	5.72	5.49	1.41
No pobre y no vulnerable (%)	19.25	18.55	3.90
Carencia por rezago educativo (%)	20.64	18.46	30el .00
Carencia por acceso a la salud (%)	31.78	35.53	18.55
Carencia por acceso a la seguridad social (%)	60.72	58.93	84.45
Carencia por calidad y espacios de la vivienda (%)	15.20	12.88	17.02
Carencia por servicios básicos en la vivienda (%)	22.98	15.81	50.78
Carencia por acceso a la alimentación (%)	24.86	31.58	49.30
Población con al menos una carencia (%)	75.02	75.95	94.69
Población con al menos tres carencias (%)	28.72	28.10	51.87
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (%)	51.99	48.44	74.62
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (%)	19.40	14.38	42.98

*Fuente: H. Ayuntamiento de Morelos, Plan Municipal de Desarrollo Morelos (2013), estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010*

Como se puede observar, el 73% de la población morelense se enfrenta a una condición de pobreza, es decir más de 16 mil personas no cuentan con los medios necesarios para tener una vida digna, es aún más alarmante el conocer que casi el 30% de esa población se considera en extrema pobreza.

Poco más del 80% de la población tiene carencia por acceso a la seguridad social y un alarmante 30% de la población se encuentra en carencia por rezago educativo, lo que nos hace pensar si los espacios educativos en Morelos son los suficientes. Cerca del 51% de la población mantiene carencia por servicios básicos en la vivienda y casi el 95% de la población enfrenta al menos una carencia social.

### **3.3 Análisis de la Política Social en Morelos, Edo. Méx.**

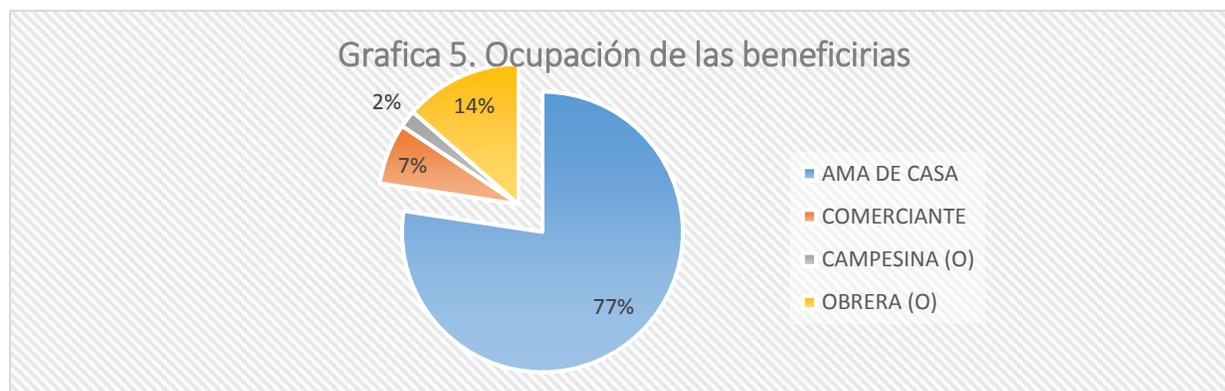
#### **3.3.1 Análisis descriptivo del Programa Oportunidades en Morelos, Edo. Méx.**

A través de la investigación realizada en el municipio de Morelos, Estado de México, se denotan datos de suma importancia para comprender las condiciones con las que cuentan las familias beneficiarias del Programa estrella del Gobierno Federal en el mencionado municipio.

En este tenor, salta a la luz que en la investigación de campo realizada no se localizaron más de 5 casos en los cuales el titular es varón y solo adquirió la calidad de titular por la condición de fallecimiento de su esposa, por ello el programa cumple con la misión de empoderamiento de la mujer. Dentro de las titulares la edad promedio es de 42 años de edad, mostrándose así familias relativamente jóvenes.

A pesar de que Prospera, Programa de Inclusión Social ha realizado un estratégico convenio con INEA, los datos muestran que el 41% de titulares beneficiarias tiene únicamente la educación primaria, el 38% la secundaria terminada y sólo el 9.5% el bachillerato concluido, estas cifras son preocupantes, y más aún que el 11.5% no sepa siquiera leer ni escribir.

Bajo esta premisa, es de esperarse que el 77% de las titulares se dedique al hogar, sin embargo es muy importante destacar que el 14% de ellas se dedica a trabajar como obrera en las fábricas existentes en el municipio de Morelos o las aledañas a él, el 7% es comerciante, principalmente de tlacoyos y solo el 2% se dedica al campo (véase gráfica 5).

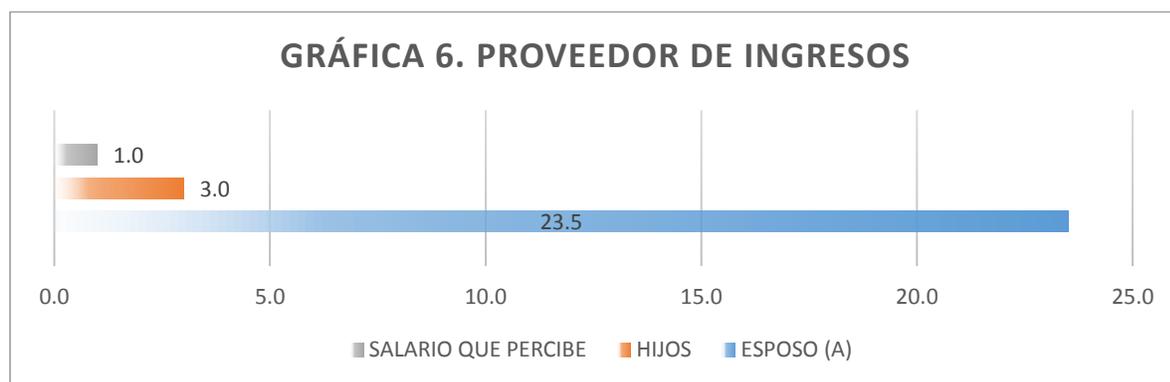


*Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los cuestionarios aplicados*

Muy claro es observar la secuencia de la Política Social en México a través de visualizar que el 58% del universo estudiado tiene más de 7 años como beneficiaria del programa, lo que significa que a pesar de los cambios en el principal Programa de Social de México, las familias beneficiadas con este no resienten negativamente los cambios en él.

La duración como beneficiaria del programa se encuentra íntimamente ligada al número de integrantes en el núcleo familiar, en promedio las familias beneficiarias de Morelos están integradas por un total de 4 integrantes los cuales manifiestan que antes de ser beneficiarios del Programa consideraban su condición económica regular en un 64%, el 20.5% de ellos la considera mala, el 8% cree que era buena, el 6.5% pésima y solo el 1% excelente.

Al parecer este fenómeno responde a que el 72.5% no recibe ingresos y el 27.5% que si recibe lo adquiere por parte de su esposo o cónyuge; por ello las beneficiarias afirman que su situación económica mejoro a partir de que reciben el Programa (véase gráfica 6).



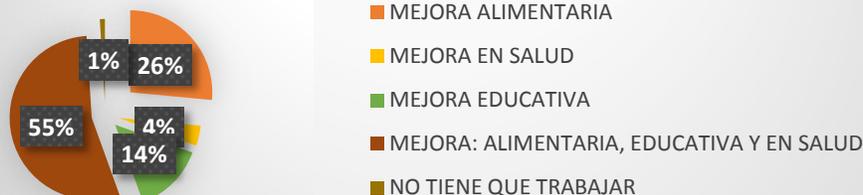
Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los cuestionarios aplicados

El componente de educación es uno de los más importantes y representativos, económicamente hablando, por ello el 55.3% de las madres de familia aseguran que el apoyo de becas les es suficiente para poder enviar y mantener a sus hijos en la escuela ya que con el apoyo que se le otorga en becas se pueden adquirir los diferentes útiles adicionales que solicitan en las escuelas a lo largo del año escolar.

Sin embargo el 44.7% de las titulares informa que es insuficiente lo que se les otorga a aquéllos que están estudiando debido a que *“piden mucho en la escuela”* y además *“las cosas están muy caras”*, por lo que les resulta escaso el apoyo.

Debido a esta condición, las familias beneficiadas con el programa afirman que el apoyo otorgado ha contribuido directamente con la resolución de sus problemas en un 64.7% de las veces, trayendo como resultado una serie de ventajas (véase gráfica 7).

## GRÁFICA 7. VENTAJAS DE CONTAR CON EL PROGRAMA

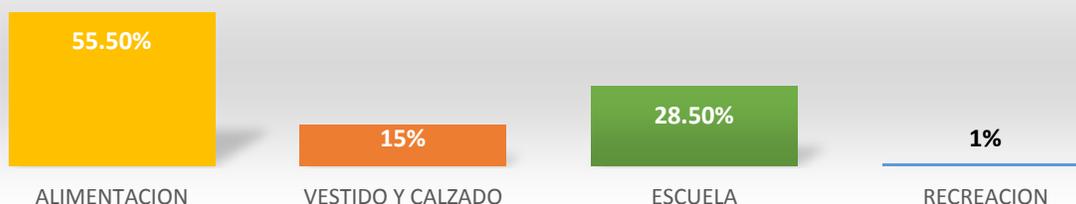


Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los cuestionarios aplicados

Al mencionar que obtienen mejoras en alimentación, educación y salud, cumplen con la principal meta del programa que es disminuir los niveles de pobreza alimentaria, pobreza educativa y debido a la mejora en alimentación los niveles de mortalidad disminuyen y por lo tanto se mejora la calidad de vida de la población.

Las beneficiarias del programa fungen como las administradoras del apoyo otorgado a la familia y ellas consideran que lo más importante es la alimentación, ya que una persona correctamente alimentada puede desarrollarse mejor en el trabajo y la escuela, los hijos pueden aprender más y de mejor forma. Además de ello las personas que comen bien tienden a enfermarse con menor frecuencia, debido a estas condiciones, las jefas de familia beneficiarias del apoyo bimestral, destinan una mayor cantidad de efectivo a la alimentación de su familia (véase gráfica 8).

## GRÁFICA 8. DESTINO DEL APOYO RECIBIDO POR PROSPERA



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los cuestionarios aplicados

De esta manera se observa que el PROSPERA mejoró la calidad de vida de los morelenses beneficiarios del programa, siendo que el 51% afirma que el programa siempre ayudó a mejorar su calidad de vida y el 49% menciona que algunas veces colaboró con el mejoramiento de las condiciones y oportunidades con la que contaba.

Sin embargo, el criterio de los beneficiarios concluye que los apoyos se otorgan a las familias más necesitadas en un 56%, el 42% considera que sólo en algunas ocasiones los apoyos se les dan a aquéllos que más lo requieren, y el 4% opina que nunca se les dan a los más desprovistos.

Con base en el criterio de los entrevistados y basado en los métodos de elegibilidad del programa, los beneficiarios debieran ser aquellos más vulnerables y en situación de pobreza, es decir los más pobres, no obstante, el 50.5% de los beneficiarios aseveran que no son pobres<sup>1</sup>, ya que tienen trabajo y además informan que, aunque poco, pero si tienen para comer, algunos otros mencionan que no se pueden considerar totalmente pobres ni tampoco ricos. En este sentido, podrían no ser beneficiarios del programa.

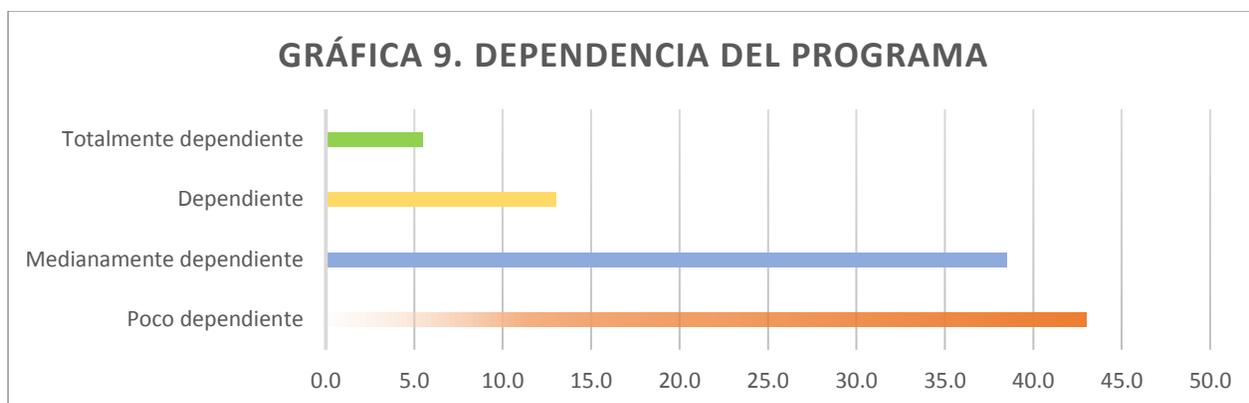
Frente a ellos se encuentra el 49.5% que si se consideran pobres debido a que carecen de algunas cosas materiales que ellos consideran necesarias para tener calidad de vida, además de ello informan que tienen nada o muy poco para comer y que su alimentación es de muy mala calidad, esto debido a que no tienen un buen empleo o carecen de él, por ello necesitan apoyo del gobierno.

Estos apoyos asumen la función de complementar el gasto familiar en un 83.5% del universo estudiado, y solo el 16.5% afirma que el apoyo económico que les es otorgado es el principal ingreso con el que cuentan. Por lo tanto, el apoyo ayuda a solventar el gasto de las familias beneficiarias, sin embargo en ese pequeño y a la vez alarmante 16.5% se denota la dependencia hacia el programa.

La dependencia del programa es un factor muy importante ya que nos permite visualizar que tanto representa en su familia el apoyo monetario otorgado por SEDESOL, cuanto más dependiente se es, más evidente es que el programa no está funcionando correctamente, pues en vez de promover las capacidades de sus beneficiarios, las minimiza al grado de ellos no saben qué hacer si ya no se contara con Programa; los datos duros que arroja la investigación nos muestran con contundencia lo antes mencionado (Véase gráfica 9).

---

<sup>1</sup> Prioritarios para Prospera, Programa de Inclusión social de México, ya que son aquéllos que más necesitan de un apoyo o impulso económico para potenciar sus capacidades.



*Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los cuestionarios aplicados*

Las personas saben que en el momento menos esperado pueden ser dados de baja, por ello explican que si llegaran a ser dados de baja del programa el 58.5% buscaría un trabajo, el 28% se resignaría, el 10.5% iniciaría un negocio propio, el 2% sacarían a sus hijos de la escuela al no poder mantener la educación sin las becas, y solo el 1% buscaría su reincorporación al programa o algún otro de carácter social.

De esta manera es como se denota que la mayoría de las personas beneficiarias están observando al programa como lo que es, un apoyo para lograr que salgan de una situación menesterosa, pero que no es el encargado de la manutención de su familia y poco a poco el gobierno mexicano está dejando atrás el ser el padre benefactor para la sociedad mexicana, sin embargo falta mucho que hacer.

El programa busca propiciar que las familias beneficiarias de PROSPERA, mejoren sus condiciones de vida y en consecuencia aumenten sus capacidades, bajo esta premisa se denota que del total de las titulares beneficiarias, el 68.5% de ellas informa que su calidad de vida actual es regular, el 28.5% afirma que es buena, sólo el 2% considera que su calidad de vida es muy buena y únicamente el 1% opina que es mala.

Con los resultados anteriores es evidente el conformismo de las titulares de este programa, puesto que realmente no han salido de la precaria situación en la que se encuentran (porque siguen siendo beneficiarias) sin embargo en su mayoría consideran tener una regular calidad de vida.

Como se ha mostrado en el anterior capítulo, el programa se divide en diferentes componentes en donde se contemplan a los diferentes integrantes de la familia, por ello, el 77% de las titulares mencionan que el programa está destinado para toda la familia, paralelamente el 23% menciona que el programa no está destinado para la totalidad de la familia debido a que todo en apoyo que se les otorga lo destinan a la escuela, además de que consideran que dan muy poco apoyo económico, frente a la alza generalizada de alimentos de la canasta básica.

De las personas que opinan que el programa no está destinado para toda la familia, el 83.3% afirma que éste tiene un énfasis en los hijos que estudian, ya que *“cada día los hijos y la escuela exigen más cosas, mucho más caras y con mayor frecuencia”*. Las beneficiarias explican cuentan con hijos en un grado superior o medio superior de estudio, por lo que más de la mitad del apoyo recibido se eroga en ellos puesto que consumen mayor cantidad de insumos en las escuelas y los centros de estudios se encuentran alejados para ellos.

### **3.3.2 Análisis descriptivo de Prospera, Programa de Inclusión Social en Morelos, Edo. Méx.**

La historia de la Política Social mexicana nos muestra que los cambios son parte de ella, debido a esto es importante la función del promotor, pues él emite los talleres informativos, además de ello tiene contacto directo con las beneficiarias por lo que es el vínculo entre las oficinas centrales y la titular beneficiaria.

En este sentido, el promotor es el responsable directo de transmitir la información pertinente y necesaria en cuanto a la importancia y las nuevas acciones de PROSPERA, queda en sus manos el demostrar si los cambios son significativos o irrelevantes y el de involucrar a la sociedad beneficiaria de dicho programa, para que con ello, las titulares conozcan los cambios y beneficios a los que se hacen acreedoras, debe ser primordial para el promotor el que las titulares a su cargo sepan si es importante o no el cambio (véase, gráfica 10).



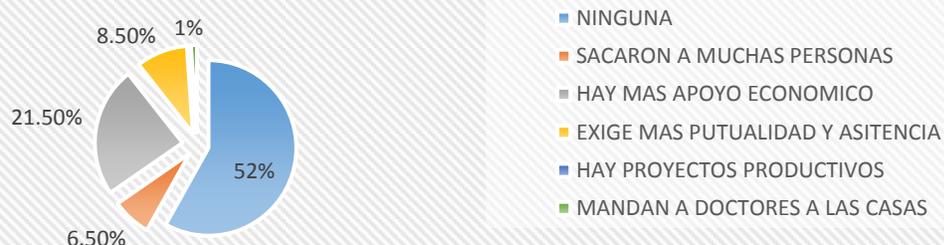
*Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los cuestionarios aplicados*

Los resultados presentados, son referentes a la percepción de las titulares en cuanto al cambio de Oportunidades a PROSPERA, por ello las beneficiarias mencionan en un 41% que es lo mismo, ya que el único cambio que han notado es el cambio de nombre, pero realmente no notan nada nuevo y a ellas no les interesa si tiene el mismo nombre o se lo cambian, mientras sigan recibiendo su dinero.

Por otra parte el 26% de ellas menciona que no les interesan los cambios, ni lo que haga el gobierno mientras las sigan apoyando, el 21% de ellas afirma que se incrementaron los apoyos económicos que se les otorgaban, el 10.5% opina que están mejorando las pláticas y el 1.5% informa que están dando de baja del programa a muchas familias que realmente ya no lo necesitaban e incorporando a otras nuevas con esquemas de pobreza.

Los cambios en cuanto a los programas sociales no son relevantes para el beneficiario sólo hasta que se le informa como puede favorecerse con esta situación de permutación o si se le da algo nuevo que para ellos sea evidente. En la investigación se muestra que el promotor ha explicado los beneficios del cambio de Oportunidades a PROSPERA al 71% de las titulares y ellas manifiestan que han notado mejoras importantes (Véase, gráfica 11) que el anterior programa Oportunidades no considero.

GRÁFICA 11. MEJORAS DEL CAMBIO DE OPORTUNIDADES A PROSPERA



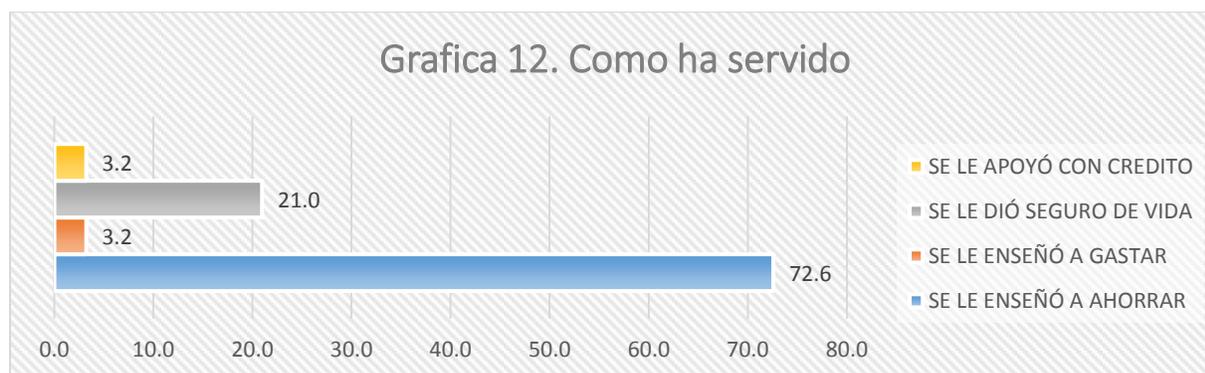
Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los cuestionarios aplicados

A pesar de que sólo el 71% de las beneficiarias conocen de los nuevos beneficios que otorga este cambio, solo el 35.5% del universo analizado menciona haber sido favorecida con alguno proyecto productivo, frente a este grupo se encuentra la mayoría que menciona no haber recibido ningún proyecto productivo.

Los proyectos productivos que se ofrecen como nuevo beneficio a las titulares del programa son: pollos, ganado o microempresas, como tortillerías, tiendas, entre otras, estos proyectos están basados en las características propias del municipio; sin embargo sólo al 35.5% de las titulares se les ha hecho llegar alguno, esto debido a la exigencia de ser proyectos comunitarios, es decir, se les solicita a 5 titulares beneficiarias de PROSPERA unirse para crear un proyecto y solo así se les es otorgado.

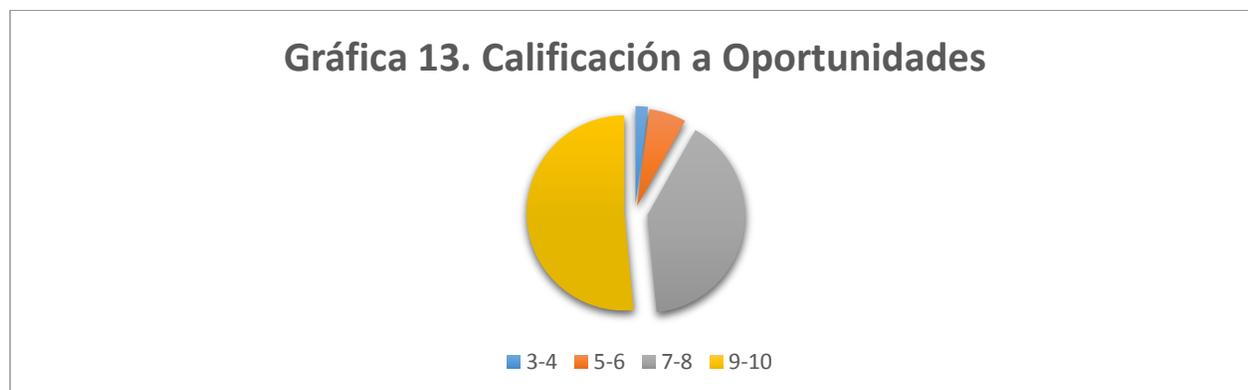
Otra de las novedades de PROSPERA son los programas de capacitación y empleo, sin embargo el 92% de las titulares informa que no se les han hecho llegar dichos programas y solo el 8% menciona haber recibido éstos, los cuales han permitido al 44.4% de las personas que los recibieron, insertarse en el mercado laboral, sin embargo, al 55.6% de ellos no les ha ayudado en mucho, pues estos programas no lograron el objetivo de poder catapultar la inserción de las personas en empleos fijos y estables.

A pesar del complemento que el programa PROSPERA implementó, solo el 31% informa haber recibido servicios financieros, de educación financiera, ahorro, seguro de vida y créditos, ayudado a las beneficiarias de distintas maneras (véase gráfica 12), sin embargo salta a la vista el 69% de las personas que no han recibido este tipo de educación financiera, que no sólo les serviría para insertarse en el mercado laboral, sino para conocer de mejor manera como ejercer su apoyo económico de una manera más eficiente.



*Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los cuestionarios aplicados*

Las beneficiarias que formaron parte del anterior programa Oportunidades y tienen conocimiento acerca de su operación pueden ejercer una evaluación que va del 1 al 10, siendo el 1 lo más bajo y 10 lo más alto, por lo que se les solicitó otorgar la calificación que a su criterio correspondiera al programa antes mencionado, con este juicio se pudo observar que la mayoría de las beneficiarias le otorgaron una calificación alta, lo que significa que el programa se desarrolló de manera buena o excelente (véase, gráfica 13) a la vista de las beneficiarias.



*Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los cuestionarios aplicados*

La calificación otorgada, según el razonamiento de las personas cuestionadas, es dada en el sentido que este programa ayuda a los que más lo necesitan y a los pobres, además de ello mencionan que este programa ayudo con la educación de sus hijos y les permitió a aquellos que estaban estudiando el poder cursar una educación superior a la que sus padres hubieran podido darles.

Al atravesar por un cambio es importante conocer la percepción que tienen los beneficiarios en cuanto a cómo va operando este nuevo programa, por ello se pidió a las beneficiarias calificar a PROSPERA y en su mayoría se le otorgo una calificación buena o excelente, bajo el mismo criterio de una escala del 1 al 10, siendo 1 lo más bajo y 10 lo más alto (Véase, grafica 14).

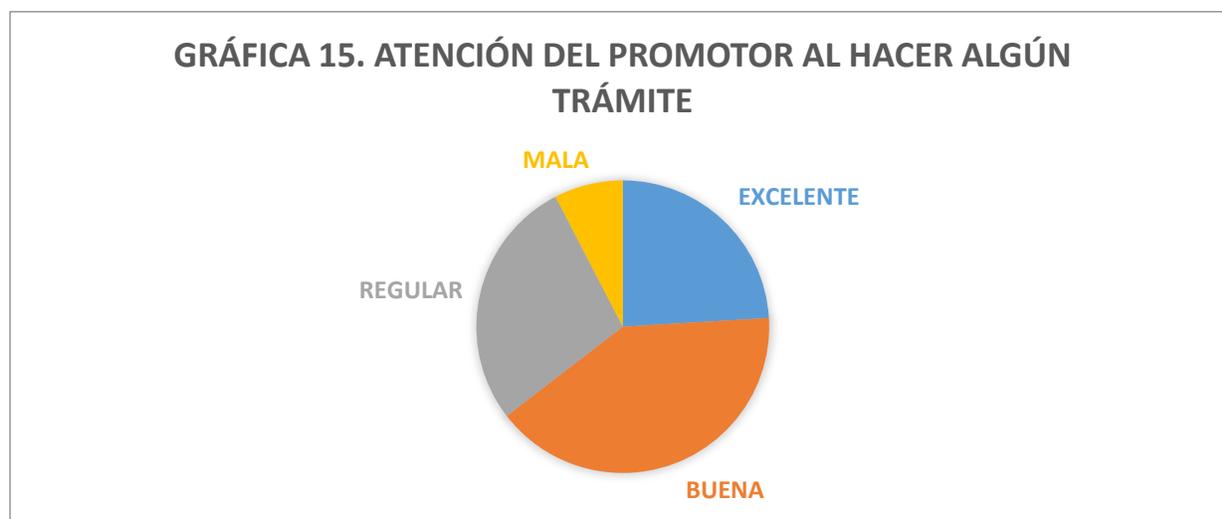


*Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los cuestionarios aplicados*

La calificación que otorgaron las personas está basada en que las personas se sienten más apoyadas teniendo PROSPERA, además informan que el apoyo que reciben es mayor por lo que observan que el programa mejoró y tienen seguridad en que va a mejorar aún más, sin embargo hay personas que afirman que es lo mismo y realmente no han visto cambios ni mejorías.

Dentro del ambiente de gestión que corresponde a la atención que da el promotor cuando alguna beneficiaria requiere de realizar cierto trámite, se observó que sólo el 40.5% ha realizado trámites en las mesas de atención, frente al 59.5% que no ha realizado trámite alguno.

Las beneficiarias que si han realizado un trámite en dichas mesas mencionan que la atención que ofrece el promotor ha sido mayoritariamente buena (véase, gráfica 15), de estas personas el 67.1% menciona que siempre atiende bien, el 20.3% explica que el promotor no gestiona y que además no logra requisitar bien los trámites y por ello sus problemas en ocasiones no son resueltos, finalmente el 12.7% opina que siempre da explicaciones correctas.



*Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los cuestionarios aplicados*

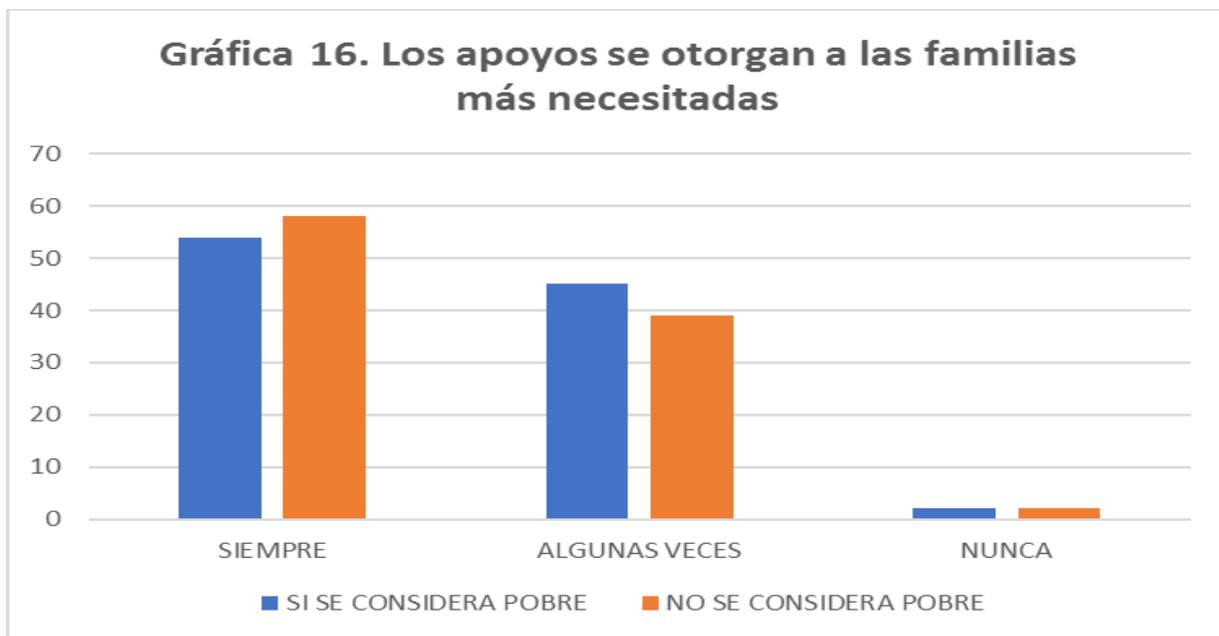
Bajo la premisa anterior, se le solicitó a las mismas titulares ejercieran una evaluación a la prontitud con la que el promotor les resuelve los trámites, en este sentido las personas colocaron una calificación que va del 1 al 10, siendo 1 nunca resuelto y 10 muy rápida resolución.

El 62% de las cuestionadas comentan que fue muy rápido su trámite, el 20.3% considera que los trámites son muy tardados o no les resuelven nada y el 17.7% afirma que no fue tan rápido como esperaba que fuera; éstas calificaciones responden al trato y la rapidez en la resolución de sus trámites.

### 3.3.2 Análisis correlacionado del Programa Oportunidades en Morelos, Edo. Méx.

Interesante es analizar un mismo tema desde la perspectiva de dos variantes distintas, esta combinación logra una observación más profunda y detallada y con ello es posible comprender si el programa estrella del Gobierno Federal cumple o no su objetivo primordial que es el de disminuir el número de pobres en México.

Considerando que la Política Social prioriza ayudar a los pobres a salir de su situación precaria y recapitulando además que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades elige como beneficiarios sólo a aquellos que muestren estar por debajo de los estándares que lo consideran pobre, es interesante pero a la vez contradictorio el mencionar que las titulares consideran que los apoyos siempre se otorgan a las familias más necesitadas, es decir a las más carentes o pobres de Morelos, sin embargo en su mayoría ellas, como beneficiarias no se sienten pobres (véase, gráfica 16).

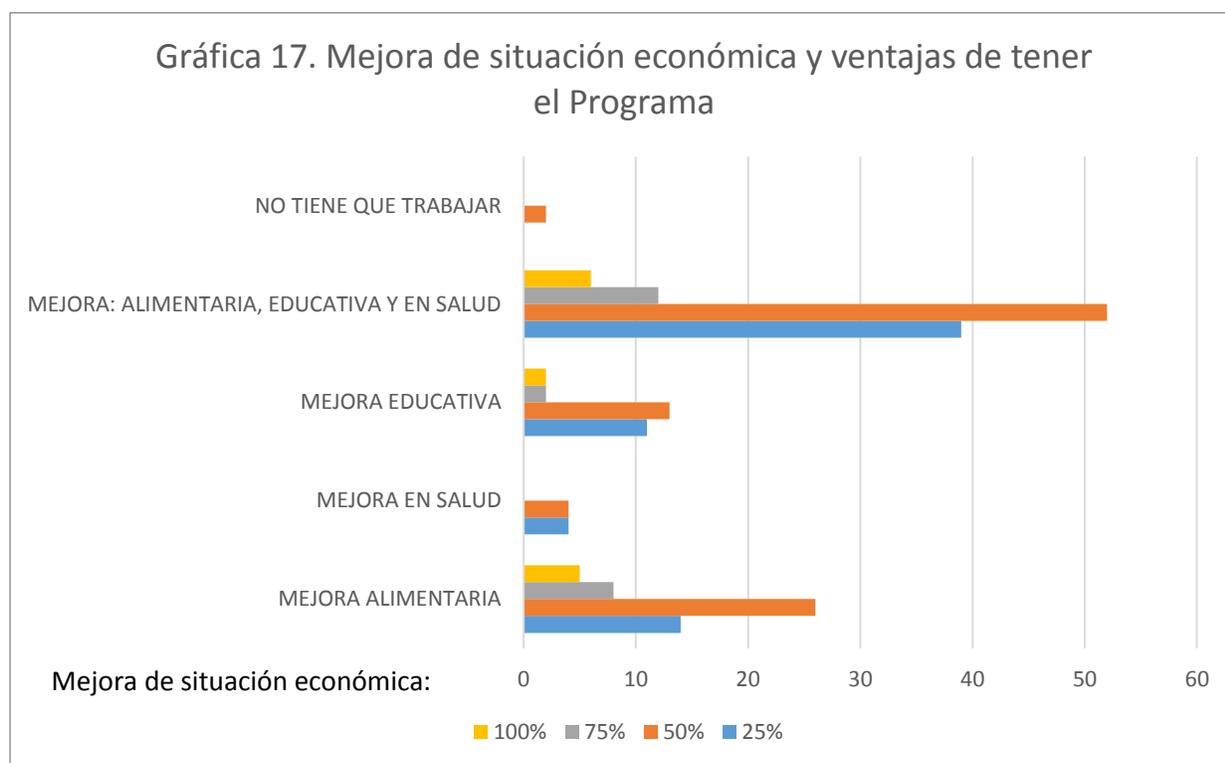


Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los cuestionarios aplicados

Es en este momento en donde se puede mostrar un Morelos carente, con índice de marginación Medio, pero feliz; respuestas como “*mientras estemos unidos*”, “*poco, pero tengo*” y “*no estoy como los de la tv*” imperan en la investigación, entonces si ellas no se consideran pobres, en dónde están las personas en situación de pobreza que manejan las cifras.

Se podría pensar que no se atiende entonces a las verdaderas personas en pobreza, pero considero que este pensamiento es general de la mayoría de los mexicanos y más aún en los mexiquenses, pues se nos ha vendido la idea de ser y estar feliz con lo poco o nada que se tenga y lamentablemente la hemos comprado.

Pese a esta situación, las personas cuestionadas al respecto de cómo cambio su vida al tener el programa, en su mayoría aseguran que su situación económica mejoró en un 50% y ellas explican que experimentaron una mejora en su alimentación, en la educación que reciben sus hijos (o ellos mismos) y además mejoró considerablemente su salud (véase, grafica 17).

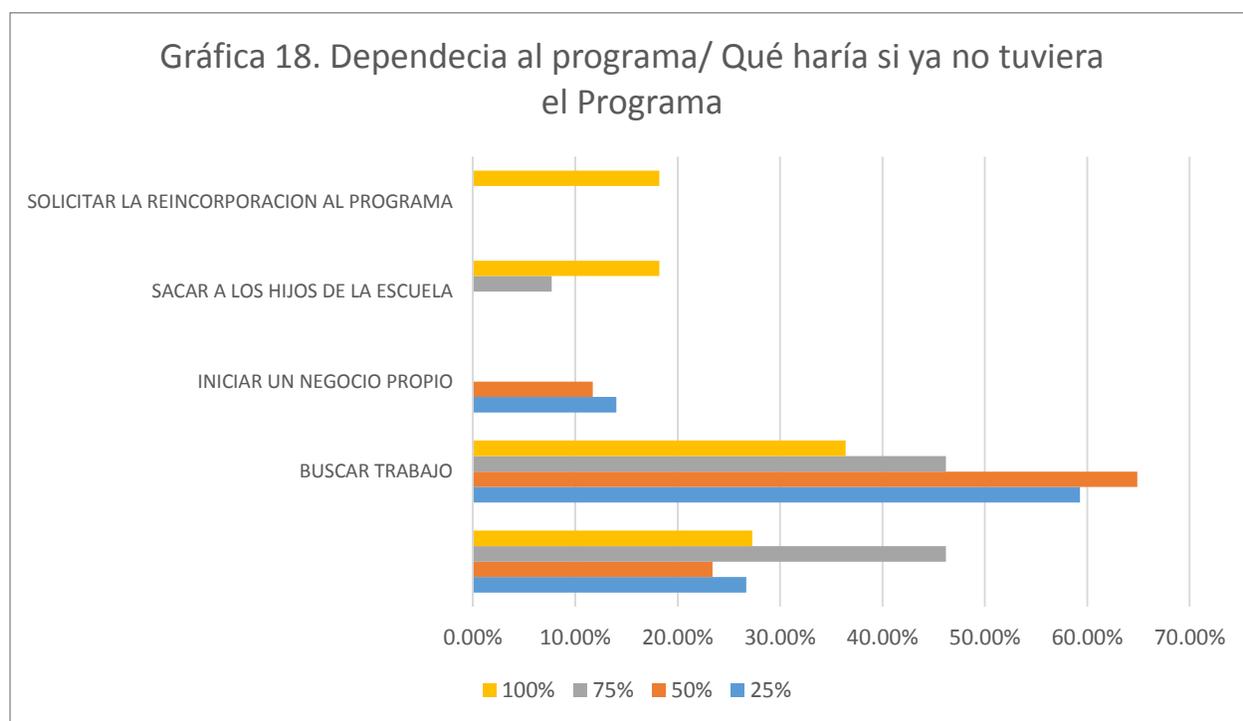


Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los cuestionarios aplicados

Para la Política Social Mexicana de la actualidad ha sido menester el disminuir los niveles de dependencia a los programas sociales como el actual PROSPERA, por ello ha implementado una serie de estrategias para el autoempleo, el ahorro, entre otras alternativas financieras.

Este empeño por hacer productivas a aquellas o aquellos titulares del beneficio del programa radica en emprender acciones para evitar que las personas solo estén en espera de un apoyo y no busquen generar condiciones que les permitan salir de la situación precaria en la que se encuentran es decir, “enseñar a pescar en vez de solo dar siempre el pez”.

La investigación realizada nos muestra una visión más clara en cuanto a la dependencia que se tiene hacia el programa antes mencionado (véase, gráfica 18), además se puede visualizar la coherencia entre su nivel de dependencia y lo que harían en caso de que, como hemos visto muy a menudo en este último semestre del año, las den de baja temporal o definitiva del programa.



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los cuestionarios aplicados

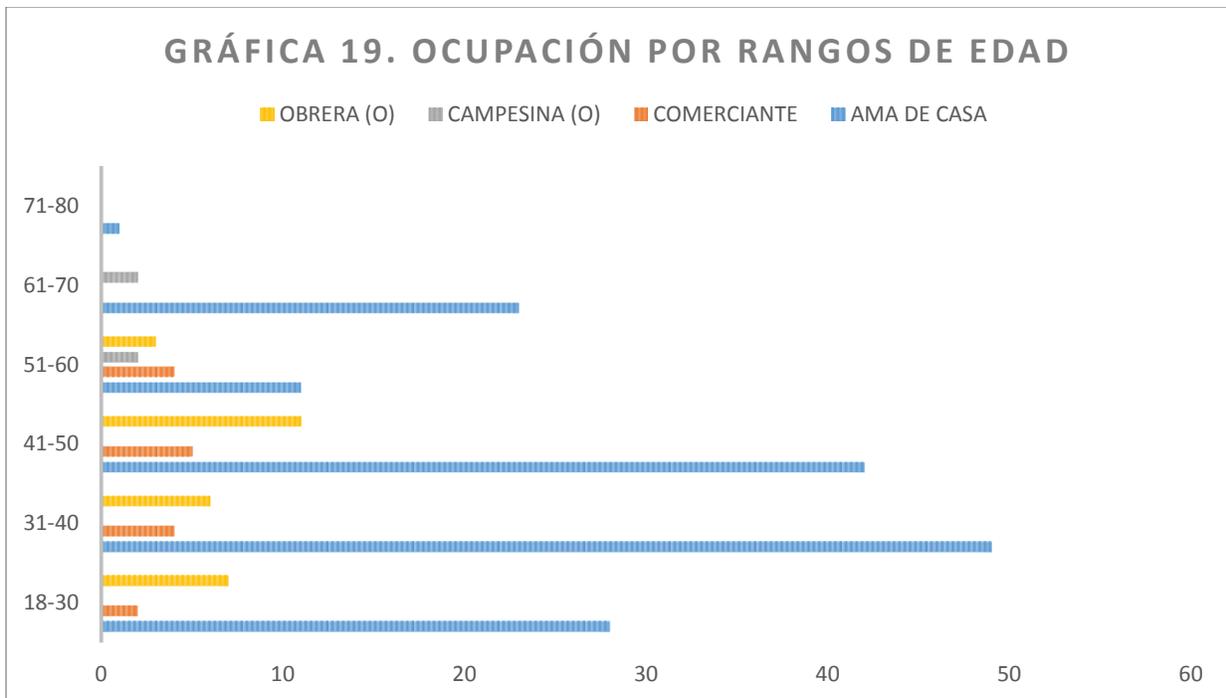
Por este medio se puede observar que la mayoría de personas con media o escasa dependencia al programa buscarían trabajo, por lo que se puede mencionar que el que siga o se elimine el programa no representa significado importante en estas familias.

Sin embargo, esto evidencia en conformismo de las personas, puesto que no trabajan sólo por el hecho de que reciben un ingreso, entonces con ello se podría pensar el que si se eliminara totalmente Prospera, la mayoría de las personas en su padrón se podrían a trabajar, significa que el Gobierno solo ha hecho parásitos.

Los números se comienzan a mover más en cuanto la dependencia es mayor, puesto que existe una dualidad de pensamiento entre las personas que se resignarían y las que buscarían algún trabajo, pero salta a la luz que existan bajo esa misma dependencia casos en donde las jefas de familia informen que sacarían a sus hijos de la escuela si ya no reciben el programa.

Pocos son los casos con una dependencia total al apoyo recibido, sin embargo de los casos existentes el mayor porcentaje de beneficiarios buscaría trabajo al salir del programa, su consecuente número se resignaría a ya no tenerlo más; sin embargo, un número considerable sacaría a sus hijos de la escuela porque ya no tendría los medios necesarios para poder enviar y mantenerlos en el nivel educativos correspondiente, finalmente una cantidad similar buscaría la manera de incorporarse nuevamente al programa debido a que es lo único que tiene y sin él no tendría con que subsistir.

Es menester saber porque si las personas, en su mayoría, mencionan que de no ser beneficiarias del programa buscarían un trabajo, no buscan tenerlo actualmente o cuál es la razón que les impedía tener empleo en el momento de ser censadas. Si se basa en la escolaridad, entonces no es comprensible, puesto que en la actualidad las beneficiarias morelenses en edad laboral cuentan con “buenos” niveles educativos (véase gráfica 18), pero es más fácil vivir con lo que el gobierno pueda proveer en vez de proveerlo nosotros mismos.



*Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los cuestionarios aplicados*

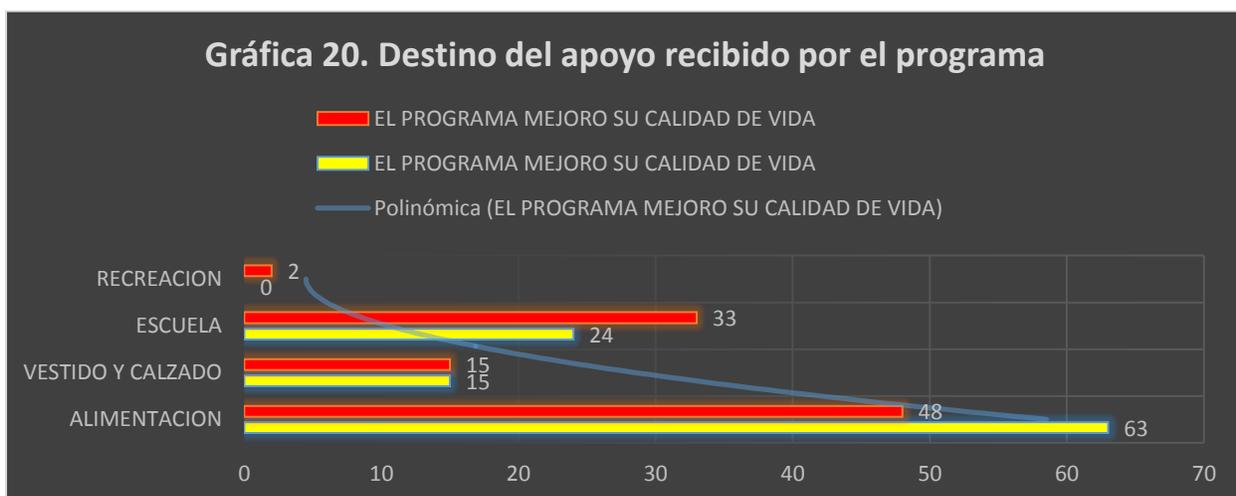
De esta manera es como se puede observar 12 casos registrados que cuentan con bachillerato terminado y 5 con bachillerato incompleto, que podría decirse un nivel académico deseable para conseguir un trabajo, sin embargo de estas 17 personas sólo 2 de ellas tienen empleo, y las demás se dedican al hogar, sin importar que se encuentran centros de trabajo en la misma localidad y además de estar en edad laboral y productiva, ellas prefieren esperar su apoyo.

Como se ha visto las personas beneficiarias cuentan con edad óptima para desarrollar más que labores de hogar, entonces al Gobierno Federal le corresponde más que sólo dadas que no llevan a nada, pues como se ha visto los pobres siguen un ciclo generacional y las hijas de las titulares serán las próximas beneficiarias de este programa (o cualquier otro nombre que se le dé) a no ser que se tomen las riendas de la situación, se impulsen las acciones productivas de las beneficiarias.

El programa debe dejar en claro que es solo un apoyo, más no el sustento de la familia, por lo que es importante que reciba ingresos de la pareja (de ser el caso), de ellas mismas y si es posible de ambos.

Mejorar las condiciones y la calidad de vida de todos y cada uno de los que conforma el componente familiar no sólo es tarea del Estado, sino es materia compartida con los que integran el núcleo familiar.

Bajo esta premisa, las beneficiarias informan que el aumento de su calidad de vida estuvo relacionado siempre al programa, debido a que con el ingreso adicional pudo recibir más y mejores alimentos, para ella y para toda su familia, gastando de manera primordial el apoyo recibido en insumos alimentarios (véase, gráfica 19).



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los cuestionarios aplicados

Las beneficiarias que mencionaron una mejoría en su calidad de vida, informan que esta se debió a que en algunas veces el programa propicio esta mejora, y afirman que el apoyo monetario es utilizado en primera instancia para la alimentación, por lo que se observa una estrecha relación entre los alimentos que se reciben y la mejora de la calidad de vida. Una buena alimentación equivale a tener calidad de vida.

### **3.3.4 Las dos caras de la pobreza: Reflexiones de los beneficiarios del Programa Oportunidades y PROSPERA**

El recorrer los caminos de Morelos, es adentrarse en un entramado de realidades discontinuas, se puede tocar una pequeña puerta de madera, lamina o palos, en donde se encuentra una vivienda (si es que se puede llamar así) en muy mal estado, de lámina de cartón o asbesto, en el mejor de los casos con piso de cemento y no encontrar a algún beneficiario de PROSPERA, sin embargo a unos cuantos pasos más casonas de dos, tres o más niveles, en donde sale aquella persona y dice, yo soy beneficiaria de PROSPERA, porque soy pobre.

La generalidad en la investigación es que las personas cuestionadas tenían miedo, miedo de que les quitaran lo poco o mucho que reciben del programa al contestar lo que realmente tienen, por lo tanto en muchas de las ocasiones mintieron; falsearon la información en cuanto a no recibir recurso alguno de parte de la pareja, de su propio salario o decir vivir en otro sitio.

Platicar con las titulares del programa no es solo obtener datos duros y concretos, es conocerlos bien, pues no todo son porcentajes y no todo está bien o mal, muy sorprendente es conocer casos de éxito, como el de una beneficiaria joven que asegura que Oportunidades debería obtener de calificación más de un 10, puesto que gracias a él y a que su madre fue beneficiaria de ese programa ella pudo terminar la secundaria y además concluir el bachillerato.

Al adentrarse aún más en el desarrollo del programa, se notó que la implementación de éste es una verdadera simulación, pues el promotor no se esfuerza por dar las indicaciones de manera correcta o dar los talleres con eficiencia, por otra parte las titulares beneficiarias tampoco tienen el interés de escuchar, ni de aprender, sólo asisten por cumplir el requisito y no generar faltas.

Las pláticas informativas del promotor se convierten en el espacio ideal para ponerse al tanto de chismes, recetas nuevas, noticias del día, cuestiones relativas la escuela de los hijos y no prestan atención, el promotor pasa más de 10 minutos callando a las

personas, mientras los hijos pequeños de ellas corren de un lado a otro gritando, por lo que aquello es un caos.

Pese a esta cuestión el promotor da la plática en medio de un bullicio muy grande, para un público de aproximadamente 100 personas o más, al finalizar el promotor pregunta si existen dudas y es ahí cuando las beneficiarias despiertan y se dan cuenta que la plática terminó, pese a no haber puesto atención ni saber que dijo, no hacen preguntas.

Al salir del lugar, se vuelve un mar de confusión y comienza la pregunta masiva ¿qué dijo?, se comienza a desarrollar un teléfono descompuesto, algunas escucharon poco en medio de su tejido e informan a las otras únicamente en dónde tienen que firmar o cuando será la nueva plática, más no de información sobre el programa o del tema tratado en el lugar.

Entonces, ¿de quién es la culpa?, de las beneficiarias que no muestran ningún interés o del promotor que no tiene la capacidad de controlar a un grupo grande, se sabe que es un tanto complicado hacer que las personas se interesen en algo que realmente no les importa. Sin embargo, son temas que deben conocer y considero que el programa es un tanto flexible en cuestión de las pláticas por lo que el promotor puede tomar estrategias que focalicen la atención, tan sólo por el tiempo que dura la sesión informativa; la respuesta: grupos más pequeños y métodos didácticos.

Otra solución viable es desarrollar los talleres para las titulares con Tecnologías de Información y Comunicación, de modo en que los promotores hagan algo más que sólo hablar o leer un folleto, es menester lograr talleres y pláticas en donde se involucre a todas las beneficiarias, que se puedan transmitir videos o sonidos que hagan despertar a las que acuden. Adecuar estrategias de aprendizaje en las pláticas en una buena alternativa para dominar y minimizar este fenómeno.

## CONCLUSIONES

Enfrentarse a la sociedad mexicana de la actualidad, con sus diversos matices, con su ideología consumista, con su economía incierta, es complicado, pero mucho más difícil es si eres pobre. Para el Estado Mexicano, situarse en una realidad tan compleja como la que se vive día a día en nuestro país y sobre todo al tener bajo sus hombros el peso mayúsculo de millones de personas viviendo en condiciones de pobreza, marginación y desigualdad económica, política y social; simplemente no es tarea fácil.

Por ello a partir del Régimen Revolucionario, el Gobierno Mexicano se ha esforzado por crear y consolidar la Política Social, bajo el esquema de un programa de una magnitud impactante con respecto a otros en el país, por muchos llamado populista, por otros electorero, y por unos muchos más paliativo, pero con un solo objetivo: romper con el ciclo de pobreza.

Esta es la Política Social del país llamada de distintos nombres, pero con el compromiso fundamental de otorgar a los ciudadanos todo aquello a lo que tengan derecho, llámese salud, educación, empleo, vivienda, alimentación; sustentada en un programa que ha logrado que muchos de aquellos que no tenían nada y sufrían la más cruel pobreza (la alimentaria) mínimamente tienen algo que llevarse a la boca el día de hoy.

La investigación nos ha permitido comprender que la pobreza no puede ni debe entenderse como un fenómeno estático y lineal, ya que contiene distintos componentes que lo integran, más bien debe entenderse como un esquema estructural, dinámico, multifactorial y multidimensional.

Hemos visto que la pobreza se encuentra íntimamente vinculada a condiciones de vida que ponen en riesgo la dignidad de las personas, además de ello impulsan el debilitamiento de los propios derechos humanos y libertades inherentes a las personas.

Bajo la premisa anterior se puede mencionar que la pobreza en cualquiera que sea su faceta (alimentaria, educativa, patrimonial, etc.), trata de manera inmediata de

minimizar la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas e impiden la plena integración de la persona con la sociedad.

Como hemos visto con anterioridad y bajo esas referencias se puede demostrar que la pobreza es sin duda, la causante de la discriminación, exclusión, marginación y desigualdad social, por lo tanto se exige que se ejecute mano dura contra quienes limiten o coarten los impulsos por minimizarla, eso es tomar en serio esta problemática social, pues de no ser así esta situación se incrementará hasta un punto en el que no se va poder contener más.

Es así que se plantea como objetivo fundamental de las administraciones públicas del país, romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza, en donde los hijos de pobres, no sigan esta tendencia y puedan ellos, a partir del apoyo otorgado, generar nuevas condiciones que les permitan salir de la precaria situación en la que se encuentran.

Si bien es cierto que hay muchos pobres en el Estado de México y pese a esos grandes programas, la cifra no disminuye sino al contrario aumenta, también es bien sabido por los alcances de esta investigación que el actual programa PROSPERA, está desentramando acciones para promover que personas beneficiarias de este programa actúen en favor de su economía, auto empleándose y con ello disminuyendo los niveles de dependencia hacia los programas sociales de México.

Más allá de los informes y de los datos duros que se nos muestran por el Gobierno, la investigación presentada ha permitido observar el funcionamiento y la manera de operar del programa desde dentro de las familias, considerando más lo que ellas viven y como se desempeñó el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en sus hogares.

A través de los resultados del presente trabajo de tesis se puede demostrar la hipótesis planteada, pues el Programa de Desarrollo Humano, Oportunidades no logro contribuir con la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza en familias beneficiadas, pues el apoyo no se destina a lo que esta propuesto, pues la familia beneficiaria lo utiliza dependiendo de las “necesidades” que tenga con mayor premura.

En el municipio de Morelos, Estado de México, este programa apoya a un número considerable de familias beneficiarias, 4 119 para ser exactos, teniendo en consideración que las familias morelenses tienen en promedio cuatro integrantes, estaríamos hablando de más de 16 476 personas beneficiarias, no se debe pasar por alto que aún existen familias con más de seis o siete integrantes, lo que representa el 58% de la población del municipio.

La Política Social mexicana, más visible en el programa estrella del Gobierno Federal, atiende a las personas en situación de pobreza y precariedad, impulsando de manera prioritaria la alimentación, la salud y la educación; al impulsar los rubros mencionados se promueve que los individuos beneficiarios, superen la condición de pobreza y que no se continúe con el ciclo generacional que conlleva.

Saltan a la luz distintos datos que muestran como el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en el caso específico de los beneficiarios morelenses, ha mejorado los niveles de pobreza en tan solo uno de sus tipos (pobreza alimentaria), por lo que es menester para el Gobierno Federal implementar técnicas en donde se disminuyan los niveles de pobreza en los otros tipos (pobreza educativa y pobreza patrimonial), los cuales son igual de importantes.

Al propiciar escenarios en los que el individuo logre desarrollar sus capacidades al máximo y al disminuir la pobreza en todas sus facetas, logra que el individuo impulse su inclusión. Es de esta manera en que se logrará disminuir o en el mejor de los casos erradicar los niveles de marginación y desigualdad social en el municipio de Morelos.

Pues bien, se ha presentado a la Política Social, como el medio por el cual los beneficiarios logran potencializar sus capacidades y con ello disminuyen los niveles de pobreza en el municipio donde se encuentren; en el caso específico de Morelos, Estado de México, hemos visto que los beneficiarios lograron disminuir los niveles en por lo menos en una de las facetas de la pobreza, por lo que se puede decir que el Programa no cumplió en su totalidad los objetivos planteados, puesto que su objetivo no es el de disminuir la pobreza alimentaria, sino el combatir la pobreza en general.

Es tarea del Estado implementar acciones que permitan a toda aquella persona en condiciones de vulnerabilidad por pobreza, contar con los elementos mínimos para tener calidad de vida y no sólo de aquellos beneficiarios de programas como Oportunidades.

Contar con mayores oportunidades de crecimiento, con mejores salarios, con sistemas de empoderamiento económico es más que sólo dadas de apoyo bimestral, se debe propiciar que los beneficiarios puedan tener una alimentación digna todos los días del año y no sólo cuando reciben el apoyo.

También es cierto que no se debe acostumbrar a que siempre el Gobierno tiene que intervenir, más bien se debe de concientizar a la población con programas financieros, inversión, ahorro y autoempleo, es decir que haga algo por ella misma, y no sólo se siente a esperar todo del gobierno.

Cuando el Gobierno se pone como tarea fundamental el hacer que las familias logren potencializar sus capacidades y con ello salir de la pobreza, se comienza a olvidar de sus otras funciones, como el ser el administrador del Estado y por ende descuida la economía del país, dando como resultado una canasta básica cara y el peso mexicano por los suelos. Cuando se comprenda y entienda el papel de cada uno (Estado y ciudadanía), se podrán realizar sus funciones específicas de manera óptima.

Actualmente se vive bajo la idea del libre mercado y de un Estado mínimo, debido a que el Gobierno ya no se puede dar el lujo de continuar con un Estado benefactor. Sin embargo, esto no quiere decir que se le quiten las responsabilidades constitucionales que las administraciones públicas deben asumir frente al gravísimo problema de la pobreza mexicana.

La política social es cuestión de todos aquellos que vivimos en el país, los programas que se han anunciado a lo largo del segundo capítulo se sostienen gracias a los impuestos de todos los mexicanos, por tanto no podemos hacer caso omiso de lo que está sucediendo, está en nuestras manos decidir el rumbo que lleve nuestro país.

Sin embargo es importante precisar que el gobierno mexicano tiene aún mucho que corregir de este programa, puesto que se han exteriorizado una serie de problemas y vicios con los que cuenta, como lo es la poca efectividad en trámites y servicios por parte de los promotores del programa, la cobertura insuficiente para la población vulnerable, la paliación de la pobreza (pues el día del apoyo podrán comer de manera correcta pero los siguientes días volverán a la situación inicial), el clientelismo y sobretodo la poca efectividad del programa en general puesto que a pesar de llevar años siendo beneficiarios del programa ellos no logran salir de la precaria situación en la que se encuentran.

La administración pública de México debe tener como prioridad el atacar directa y contundentemente estos vicios y errores, que a pesar de llevar años operando, aun se tienen y se palpan visiblemente, pues el erradicarlos redundaría en la optimización de la calidad y efectividad del programa propiciándole a su vez resultados positivos para el combate de la pobreza.

El gobierno mexicano debe dejar de pensar en el combate a la pobreza como sinónimo de filantropía, puesto que hemos constatado que el sólo otorgar dádivas no es la solución, basta con sólo ver el municipio de Morelos Estado de México, pues a pesar de ser beneficiarios del programa no logran disminuir los niveles de pobreza.

Apostemos por una gestión ágil, real y eficiente de los recursos públicos que deben llegar a los beneficiarios del programa estrella del gobierno federal y no sólo veamos a este el medio de compra (indirecta) de votos en las próximas elecciones, dejar de lado el clientelismo mexicano es dar un paso gigantesco hacia el verdadero combate a la pobreza, cuando logremos adoptar esta postura realmente se podrá combatir la pobreza.

# A N E X O S

## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

El presente cuestionario servirá como instrumento para la investigación denominada "Análisis del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en las familias beneficiadas del municipio de Morelos, Estado de México en el periodo 2009-2012". Sus respuestas serán utilizadas únicamente con fines académicos, por lo que se guardará absoluta confidencialidad de la información que se proporcione.

**Instrucciones:** Selecciona tachando la opción más adecuada.

1. Edad: \_\_\_\_\_

**2. Escolaridad:**

- [1] Sin estudios
- [2] Primaria incompleta
- [3] Primaria completa
- [4] Secundaria incompleta
- [5] Secundaria completa
- [6] Bachillerato o equivalente incompleto
- [7] Bachillerato o equivalente completo

**3. Ocupación**

- [1] Ama de casa \_\_\_\_\_
- [2] Comerciante \_\_\_\_\_
- [3] Campesino \_\_\_\_\_
- [4] Otro, especifique \_\_\_\_\_

**4. Tiempo de beneficiario (a):**

- [1] Menos de una año
- [2] De uno a tres años
- [3] De cuatro a seis años
- [4] Más de siete años

5. No. total de miembros: \_\_\_\_\_

**6. No. de miembros:**

Adultos Mayores	Adultos	Jóvenes	Niños

**7. ¿Cómo era su situación económica antes de ser beneficiaria del programa?**

- [1] Excelente
- [2] Buena
- [3] Regular
- [4] Mala
- [5] Pésima
- [6] Otra, especifique \_\_\_\_\_

**8. ¿Recibe otro tipo de ingresos además de la aportación del programa a su gasto familiar?**

- [1] Si
- [2] No (pasa a la pregunta No. 10)

**9. ¿De quién?**

- [1] Esposo (a)
- [2] Hijos
- [3] Nietos
- [4] Hermanos
- [5] Otra, especifique \_\_\_\_\_

**10. ¿Qué tanto por ciento cree ha mejorado su situación económica a partir de que recibe el apoyo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?**

- [1] 0%
- [2] 25%
- [3] 50%
- [4] 75%
- [5] 100%

**11. ¿Considera usted que los apoyos otorgados son los necesarios para poder enviar y mantener a sus hijos en la escuela?**

- [1] Si
- [2] No
- [3] Por qué \_\_\_\_\_

**12. ¿El contar con el programa le ayuda a la resolución de sus problemas?**

- [1] Siempre
- [2] Algunas veces
- [3] Nunca

**13. ¿Qué ventajas o beneficios ha traído consigo el contar con el programa?**

- [1] Mejora alimentaria
- [2] Mejoría en salud
- [3] Mejora educativa
- [4] Todas las anteriores
- [5] Ninguna de las anteriores
- [6] Otro, especifique \_\_\_\_\_

**14.- Primordialmente, ¿a que destina el apoyo recibido por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?**

- [1] Alimentación
- [2] Vestido y calzado
- [3] Salud
- [4] Escuela
- [5] Recreación
- [6] Otra, especifique \_\_\_\_\_

**15.- ¿Cree usted que los apoyos se otorgan a las familias más necesitadas?**

- [1] Siempre
- [2] Algunas veces
- [3] Nunca

**16.- ¿El programa le permite mejorar su situación económica?**

- [1] Siempre
- [2] Algunas veces
- [3] Nunca (pasa a la pregunta No. 18)

**17.- ¿De qué manera el programa mejora su situación económica?:**

- [1] Complementa el gasto familiar
- [2] Es el principal ingreso
- [3] Otra, especifique \_\_\_\_\_

**18. ¿El ser beneficiario del programa le ayuda a solventar el gasto familiar?**

- [1] Siempre
- [2] Algunas veces
- [3] Nunca

19. ¿Qué tanto depende usted y su familia del apoyo recibido por el programa?

- [1] 0%
- [2] 25%
- [3] 50%
- [4] 75%
- [5] 100%

20. ¿Cómo considera que es su calidad de vida actual?

- [1] Muy buena
- [2] Buena
- [3] Regular
- [4] Mala
- [5] Pésima

21. ¿Usted se considera pobre?

- [1] Sí
- [2] No
- [3] ¿Por qué? \_\_\_\_\_

22. ¿Cree que el programa está destinado para toda la familia?

- [1] Si
- [2] No (pasa a la pregunta No. 24)
- [3] ¿Por qué? \_\_\_\_\_

23. ¿En que integrante de la familia, considera usted que esta enfatizado el programa?

- [1] Hijos que estudian
- [2] Hijos menores de 5 años
- [3] Esposo (a)
- [4] Hijos mayores de edad
- [7] Otro, especifique \_\_\_\_\_

24. ¿Qué haría usted si ya no tuviera el programa?

- [1] Resignación
- [2] Buscar trabajo
- [3] Sacar a los hijos de la escuela
- [4] Iniciar un negocio propio
- [5] Otro, especifique \_\_\_\_\_

25. ¿Qué mejora ha notado con el cambio de OPORTUNIDADES a PROSPERA?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

26. ¿Le han hecho llegar a usted como beneficiaria del programa algún proyecto productivo?

- [1] Si
- [2] No (pasa a la pregunta No. 28)

27. ¿Cuál o cuáles?

- [1] Pollos
- [2] Ganado
- [3] Microempresa
- [4] Otro, especifique \_\_\_\_\_

28. ¿A través del programa PROSPERA se le han hecho llegar programas de capacitación y empleo?

- [1] Si
- [2] No (pasa a la pregunta No. 30)

29. ¿Los programas de capacitación y empleo le ha permitido insertarse favorablemente en el mercado laboral de manera formal?

- [1] Si
- [2] No

30. ¿A recibido usted a través del programa PROSPERA servicios financieros de educación financiera, ahorro, seguro de vida y créditos?

- [1] Si
- [2] No (pasa a la pregunta No. 32)

31. ¿De qué manera le han servido?

\_\_\_\_\_

32. ¿Qué importancia tiene para usted cambio de Oportunidades a PROSPERA?

- [1] Muy importante
- [2] Importante
- [3] Significativo
- [4] Sin importancia
- [5] Porque: \_\_\_\_\_

33. Del 1 al 10, siendo 1 lo más bajo y 10 lo más alto, ¿qué calificación le otorga a Oportunidades?

- [1] 1-2
- [2] 3-4
- [3] 5-6
- [4] 7-8
- [5] 9-10
- [6] Porque: \_\_\_\_\_

34. Del 1 al 10, siendo 1 lo más bajo y 10 lo más alto, ¿qué calificación le otorga a PROSPERA?

- [1] 1-2
- [2] 3-4
- [3] 5-6
- [4] 7-8
- [5] 9-10
- [6] Porque: \_\_\_\_\_

35. ¿Ha acudido a realizar algún trámite a las mesas de atención?

- [1] Si
- [2] No (pasa a la pregunta No. 37)

36. ¿Cómo considera usted la atención que ofrece el promotor al hacer algún trámite?

- [1] Excelente
- [2] Buena
- [3] Regular
- [4] Mala
- [5] Pésima
- [6] Porque: \_\_\_\_\_

37. El promotor ha explicado de manera correcta, ¿cuáles son los beneficios del cambio de Oportunidades a PROSPERA?

- [1] Si
- [2] No

38. Del 1 al 10, siendo 1 lo más bajo y 10 lo más alto, ¿qué calificación le da usted a la prontitud con que le es resuelto algún trámite?

- [1] 1-2
- [2] 3-4
- [3] 5-6
- [4] 7-8
- [5] 9-10
- [6] Porque: \_\_\_\_\_

Si existe algún comentario adicional al tema, favor de anotarlo enseguida:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

POR TU COLABORACIÓN EN CONTESTAR EL CUESTIONARIO

¡MUCHAS GRACIAS!

## BIBLIOGRAFÍA

1. Adelantado, J. (coord.) (2000). *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas Sociales y Desigualdades en España*. Barcelona, España: Icaria-UAB
2. Aguilar, L. (2003). *El estudio de las políticas públicas*. Primera reimpresión de la tercera edición. México: Porrúa.
3. Arzate, J. y Morales, J. M. (coord.) (2014). *Política social y modernización de la administración pública en México y Chile, México: MAPorrúa-UAEM*
4. Becker, G. (1983). *El capital humano*, 2° Ed., Madrid, España: Alianza Editorial S.A
5. Boltvinik, J. (1994). *Pobreza y estratificación social en México*. Aguascalientes: INEGI-Colmex-IISUNAM
6. Boltvinik, J. y Hernández, E. (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI editores
7. Cortéz, C., Landázuri, G., Moreno, P. (1993). Múltiples máscaras para un solo rostro. El Pronasol en el medio rural. *Política y Cultura*, núm. 3, invierno, pp. 147-165
8. Cortés, F. (2002). Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. *Papeles de Población*, Vol. 8 (núm. 31), p.p. 9-24
9. Cortés, F. y Rubalcava, R. M. (1982). *Técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social*, México, Centro de Estudios Sociológicos: El Colegio de México.
10. Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española
11. García, R. (1986). *Monografía del municipio de MORELOS, Gobierno del Estado de México*. Toluca: Instituto Mexiquense de la Cultura
12. H. Ayuntamiento de Morelos (2013). *Plan de Desarrollo Municipal de Morelos 2013-2015*, Morelos.
13. H. Ayuntamiento de Morelos (1998). *Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno*, Morelos.
14. Juárez, R. (2008). *Evaluación al programa de desarrollo humano oportunidades en el ámbito municipal caso: el Jaral, Jiquipilco Estado de México 2002-2007; directora de tesis, Martha Elisa Nateras González*. Tesis (Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública) Universidad Autónoma del Estado de México.
15. Kznets (1965). En Boltvinik, J. y Hernández, E. (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI editores
16. Levi, S. (1991). *Poverty alleviation in Mexico*, Banco Mundial, Washington. Traducido al español con el título *La pobreza en México*, Banco Mundial, Washington.
17. Max-Neef, M.; Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el Futuro*. Número especial de Development Dialogue: CEPUR y Fundación Dag Hammarskjold, Suecia
18. Pardo (2000). En Pérez, J. (2007). Política social, pobreza y focalización. *Teoría y praxis*. Vol. 4
19. Pérez, J. (2007). Política social, pobreza y focalización. *Teoría y praxis*. Vol. 4 p.p. 9-22
20. Rojas, C. (1992). *El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo*. Comercio Exterior, Vol. 42, núm. 5, México, pp. 440-448.
21. Saavedra, Raúl (1968). *Política social: un marco de referencia*. Universidad de Chile. Chile.
22. Sen, A. (1987). En Boltvinik, J. (1994). *Pobreza y estratificación social en México*. Aguascalientes: INEGI-Colmex-IISUNAM

23. Smith, A. (1958). *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Valladolid: Ed. Viuda é Hijos de Santander.
24. Sobrino, J. y Garrocho, C. (1995). *Pobreza, Política Social y participación ciudadana*. México, Ed. El Colegio Mexiquense A.C: y Secretaria de Desarrollo social.
25. Todaro, M. (1991), *Economic Development of the Third World*, 4th Edition, and Hyderabad, India: Oriental Longman Limited.
26. Trejo, G. y Jones, C. (coord.) (1993). *Contra la pobreza, por una estrategia de la Política Social*. México, Ed. Cal y Arena y Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.
27. Universidad Iberoamericana (2006). *Evaluación Externa del Programa de Apoyo Alimentario*, a cargo de DICONSA, S.A. de C.V. Informe Final, septiembre, México.
28. Vélez, F. (comp.) (1994). *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, Lecturas N° 78: Fondo de Cultura Económica, pp. 15-112

## HEMEROGRAFÍA

1. Altimir, O. (1981). *La pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos*. Revista de la CEPAL, Cuadernos de la CEPAL (núm. 13), p. 67-97. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12122/013067095\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12122/013067095_es.pdf?sequence=1)
2. Ander-Egg, E. (1990). *Repensando en la investigación acción: comentarios, críticas y sugerencias*. Recuperado de: [https://es.scribd.com/doc/185416786/Ander-Egg\\_Wzequiel-1990-Repensando-en-La-Investigacion-Accion](https://es.scribd.com/doc/185416786/Ander-Egg_Wzequiel-1990-Repensando-en-La-Investigacion-Accion)
3. Banco Mundial (2009). *World Development Indicators & Global Development Finance*, Recuperado de: <http://databank.worldbank.org>
4. CNN México (2014). *De Solidaridad a PROSPERA: 4 Nombres y pocos resultados contra la pobreza*. Recuperado de: <http://expansion.mx/nacional/2014/09/03/de-solidaridad-a-prospera-4-nombres-y-pocos-resultados-contra-la-pobreza>
5. CONAPO (2010a). *Índice de Marginación 2010*. Recuperado de: [http://www.conapo.gob.mx/ES/CONAPO/Indice de Marginacion por Localidad 2010](http://www.conapo.gob.mx/ES/CONAPO/Indice%20de%20Marginacion%20por%20Localidad%202010)
6. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2008)
7. INEGI (2008). *México en el mundo*. Recuperado de: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/especiales/mexmun/2008/MexMun08.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/especiales/mexmun/2008/MexMun08.pdf)
8. Instituto Interamericano de Derechos Humanos
9. PNUD (2004). *Informe sobre el Desarrollo Humano*. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2004>
10. PROSPERA, Programa de inclusión social en México. Recuperado de: <http://www.prospera.gob.mx/>
11. Sistema Nacional de Información Municipal. Recuperado de: <http://www.snim.rami.gob.mx/>

## DOCUMENTOS OFICIALES

1. Banco Mundial (2002). *World Development Report*, New York, Oxford University Press
2. DOF (1997). *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México
3. \_\_\_\_\_ (2002). *Reglas de Operación 2003 Oportunidades*. México.
4. \_\_\_\_\_ (2003). *Reglas de Operación 2001, del Programa de Apoyo Alimentario*. México.
5. \_\_\_\_\_ (2010). *Reglas de Operación 2001, del Programa de Apoyo Alimentario*
6. \_\_\_\_\_ (2013). *Reglas de Operación 2014, del Programa Oportunidades*. México.
7. CONAPO (1998).
8. \_\_\_\_\_ (2010b). *Dimensiones de la marginación*. México.
9. CONAPO con base en el INEGI, (2010c). *Censo de población y vivienda*. México.
10. CONEVAL (2007). *Informe ejecutivo de la pobreza*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, junio , México
11. \_\_\_\_\_ (2010). *La pobreza por ingresos en México*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México.
12. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
13. Secretaría de Desarrollo Social (2000a). *Aspectos operativos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México.
14. Secretaría de Desarrollo Social (2000b). *Más oportunidades para las familias pobres*, en *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México
15. Secretaría de Desarrollo Social (2015). *Padrón de familias activas*. Coordinación Nacional de Prospera, Programa de Inclusión Social en México.