



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO.**  
**CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**  
**LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACION**  
**PÚBLICA**

---

---

**ANALISIS DEL “PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO**  
**OPORTUNIDADES” DEL GOBIERNO FEDERAL. PERIODO 2002-2004.**

TESINA PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA**

PRESENTA

IVAN ALFONSO DUANA CASTILLO

DIRECTOR

DR. EN U. ENRIQUE MORENO SANCHEZ

ASESORES

DR. EN E. JOSÉ HERNÁNDEZ RAMÍREZ

LIC. ALBERTO GUEVARA BALTAZAR

TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO. DICIEMBRE DE 2009.

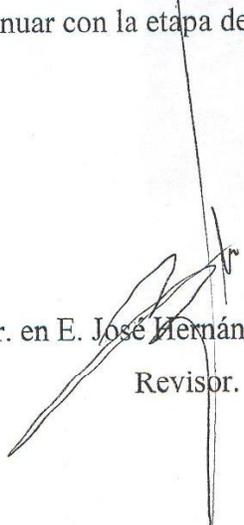
Texcoco, México a 30 de Octubre de 2009.

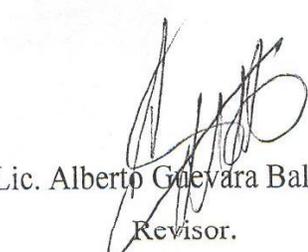
**Dr. en E. José Hernández Ramírez.**  
**Subdirector Académico del Centro**  
**Universitario UAEM Texcoco.**  
**P R E S E N T E:**

**AT" N M. en Fin. Guadalupe Lizeth Arce Chávez.**  
**Responsable del Departamento de Titulación.**

Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado "Análisis del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades" del Gobierno Federal. Periodo 2002 - 2004." que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Publica presenta el sustentante Iván Alfonso Duana Castillo, con numero de cuenta 0222477 respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teórico - metodológicos necesarios para su aprobación, pudiendo continuar con la etapa de impresión del trabajo escrito.

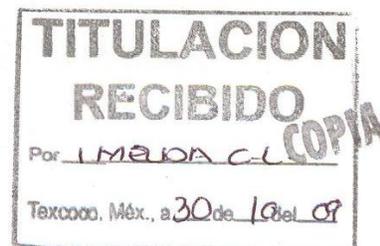
Atentamente.

  
Dr. en E. José Hernández Ramírez  
Revisor.

  
Lic. Alberto Guevara Baltazar.  
Revisor.

  
Dr. en U. Enrique Moreno Sánchez  
Director.

c.c.p. Interesado  
Director  
M. en Fin. Guadalupe Lizeth Arce Chávez



## AGRADECIMIENTOS.

A la Universidad Autónoma del Estado de México y al Centro Universitario UAEM Texcoco, por brindarme la oportunidad aprender y forjarme como profesional.

Al Dr. Enrique Moreno Sánchez, por su disponibilidad y contribución como director de esta investigación, así como sus aportaciones y exhaustivas revisiones a la misma.

Al Dr. José Hernández Ramírez y al Lic. Alberto Guevara Baltazar por su participación y acertada orientación en las aportaciones y revisiones a la presente investigación.

A todos los docentes por brindarme su sabiduría durante el desarrollo de la licenciatura.

## DEDICATORIA.

Son muchas las personas especiales a las que me gustaría agradecer su amistad, apoyo, ánimo y compañía en las diferentes etapas de mi vida. Algunas están aquí conmigo, otras en mis recuerdos y en el corazón. Sin importar donde estén o si alguna vez llegan a leer estas dedicatorias quiero darles las gracias por formar parte de mí, por todo lo que me han brindado y por todas sus bendiciones.

A Dios Todopoderoso por haberme permitido llegar hasta este punto y dado salud para lograr mis objetivos, por iluminarme el camino a seguir y que siempre está conmigo en los buenos y sobre todo en los malos momentos.

A mis queridos padres Rosa y Alfonso por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, por enseñarme a ser responsable pero más que nada, por su amor y que esta sea la recompensa por tantos años de esfuerzo, entrega y desvelo.

A mis familiares por sus consejos que me brindaron, así como el apoyo incondicional y porque hicieron esta etapa una de las mejores.

Iván Alfonso Duana Castillo

## INDICE

Introducción.....	1
Cap. I. Análisis Metodológico.	
1.1 Planteamiento del caso. ....	2
1.2 Objetivos. ....	3
1.2.1 General. ....	3
1.2.2 Específicos. ....	3
1.3 Pregunta de investigación. ....	4
1.4 Justificación. ....	4
1.5 Metodología.....	5
1.5.1 Tipo de estudio: Documental. ....	5
1.5.2 Método: Analítico - Sintético. ....	6
1.5.3 Técnica: Documental. ....	6
1.6 Marco Teórico. ....	7
Cap. II. La Manifestación de la Pobreza.	
2.1 Antecedentes de la Pobreza en México. ....	15
2.2 Superación de la pobreza: el papel del Gobierno Federal a partir del 2002. ....	18
2.3 La Medición de la Pobreza. ....	20
2. 3.1. Método de la Línea de Pobreza. (LP). ....	21
2. 3.2. Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas. (NBI). ....	22
2. 3.3. Método de Medición Integrado. ....	22
2. 3.4. Criterios del Banco Interamericano de Desarrollo. (BID). ....	22
2. 3.5. Criterios de Banco Mundial. ....	23

2. 3.6. Criterios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). .....	23
2. 3.7. El Método utilizado para medir la Pobreza en México. ....	23
2.3 La Magnitud de la Pobreza en México. ....	27
Cap. III. El programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	
3. 1 Antecedentes del programa. ....	30
3. 2 La Estrategia Contigo. ....	31
3. 3 El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. ....	33
3. 4 Beneficios del Programa Oportunidades. ....	38
3. 4.1. Componente Educativo. ....	38
3. 4.2. Componente Salud. ....	41
3. 4.3. Componente Alimentario. ....	42
3. 5 Beneficiarios. ....	42
Cap. IV. La evaluación del Programa Oportunidades.	
4.1 La evaluación del Programa. ....	45
4. 1.1. Evaluación externa 2002. ....	47
4. 1.2. Evaluación externa 2003. ....	49
4. 1.3. Evaluación externa 2004. ....	52
4.2 El impacto del Programa. ....	54
4.3 De las carencias del Programa. ....	57
4. 3.1. Componente alimenticio. ....	57
4. 3.2. Componente educativo. ....	57
4. 3.2. Componente salud. ....	59

4.4 De los avances del Programa. ....	60
Conclusiones. ....	62
Bibliografía. ....	66

Introducción.

En México la pobreza es una realidad que se vive día con día, ya que hay cifras que marcan que el 70% de la población es pobre. La Pobreza es una situación en que no es posible satisfacer necesidades básicas, por eso la pobreza esta ligada estrechamente al empleo, a los ingresos o a la distribución de los recursos o el patrimonio, el analfabetismo y la falta de educación es una de las principales consecuencias de la pobreza.

En base a lo anterior, la presente investigación se enfoca en un breve análisis de la pobreza en México, así como el papel del Gobierno para coadyuvar a la superación de la misma, así como los métodos mas utilizados para medir la magnitud en la pobreza en México, sus alcances y limitaciones para crear apolíticas encaminadas al combate a la pobreza.

Se describe la *Estrategia Contigo* implementada en el año 2002 por el Gobierno Federal, la cual se integraba por diversos programas sociales, entre ellos el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, el cual es tema en central de esta investigación, al ser el más importante en materia de combate a la pobreza en México, debido a que en el periodo 2002-2004 contaba con un padrón de 25 millones de personas beneficiadas.

El último apartado muestra un recopilado de datos, en el cual se detallan los resultados más importantes de las evaluaciones externas realizadas al *Programa Oportunidades* en el periodo 2002 -2004, así como sus avances y carencias dentro del combate a la pobreza.

## Capítulo 1 Análisis Metodológico.

### 1.1 Planteamiento del caso.

La pobreza es un tema muy complejo, existen diversos conceptos y métodos para su estudio, dado el espacio de la presente investigación no es posible abordar cada uno de ellos, solo se mencionan los más utilizados en México.

La pobreza ha sido por mucho tiempo, una temática central en el análisis de la situación social en nuestro país. Esto ha llevado a que especialistas e instituciones nacionales e internacionales realicen investigaciones, adoptando diferentes criterios, con el objetivo de *“implementar políticas acordes a las necesidades de la población que vive en condición de pobreza... así como dirigir acciones en forma prioritaria de acuerdo a la intensidad de la pobreza que padecen las personas y sus familias, tomando en cuenta las carencias y el rezago que enfrentan y considerando sus necesidades mas apremiantes.”*<sup>1</sup>

En el año 2002, se crea el *“Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”*<sup>2</sup> el cual representa un nuevo enfoque de atención hacia las personas que se encuentran en pobreza, con una cobertura en el año 2002 de 4 millones 240 familias en 70 mil localidades ubicadas en 2,354 municipios (96% del total de los municipios del país) en 31 estados del país.<sup>3</sup>

El Gobierno Federal de ese momento lo definió como *“un programa que forma parte de la política social que esta impulsando una nueva relación con la*

---

<sup>1</sup> Programa Institucional de Desarrollo Humano Oportunidades 2002-2006. Mexico. p. 21.

<sup>2</sup> Este programa “combina la entrega de recursos en efectivo con intervenciones coordinadas de salud, educación y alimentación. En el corto plazo estos recursos mejoran las condiciones socioeconómicas y el ingreso de los hogares mas pobres”. En Secretaria de Desarrollo Social. *Oportunidades. Un programa de resultados*. México. 2007. p. 5.

<sup>3</sup> Datos de la Secretaria de Desarrollo Social en base a la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

*sociedad...sustentado en una estrecha coordinación interinstitucional, que garantiza el derecho a la educación, la salud y a la alimentación de mexicanos que viven en condiciones pobreza*<sup>4</sup>

Por lo antes mencionado, en la presente investigación se hace un análisis técnico hacia el *Programa Oportunidades*, tomando como referencia el periodo 2002-2004, se expone la metodología utilizada, se describen los mecanismos de operación y los beneficios otorgados hacia sus beneficiarios, así como los resultados de las evaluaciones externas al *Programa*, mencionando los resultados mas notables en materia de superación de la pobreza. En base a esta información, se expresara si el los avances y carencias del Programa Oportunidades, así como el impacto hacia la población beneficiada.

## 1.2 Objetivos

### 1.2.1 General

- Identificar los avances del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en materia de superación de la pobreza en México en el periodo 2002 – 2004.

### 1.2.2 Específicos

- Analizar los componentes que integran el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
- Describir los métodos de medición de la pobreza en México.

---

<sup>4</sup> Secretaria de Desarrollo Social. *Encuentro Sociedad Civil-Gobierno Federal*. Mexico. 2003. p 23.

### 1.3 Pregunta de investigación.

¿El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ha contribuido a la superación de la pobreza en México en el periodo 2002-2004?

### 1.4 Justificación.

La pobreza es uno de los obstáculos principales que enfrenta México y ocupa un lugar muy importante en la agenda gubernamental y de la sociedad en su conjunto. Tal situación implica que una gran parte de la población mexicana carezca de los ingresos suficientes para acceder a niveles mínimos de salud, alimentación, vivienda y educación, así mismo que su medio ambiente este deteriorado y continúe esa tendencia, que tenga pocas posibilidades de empleo productivo y una creciente caída de la calidad de vida al no satisfacer los requerimientos mínimos de bienestar, pues en general carecen de bienes muebles e inmuebles, pues tienen ingresos bajos y una educación precaria o inexistente en algunos casos, son productores de pocos recursos, tienen bajos niveles de productividad y pocas posibilidades de retener un porcentaje importante del valor que genere su trabajo. Esta población se distribuye irregularmente tanto en ciudades como en el campo y ocupan las tierras con los más bajos niveles de productividad y los más altos índices de siniestralidad y la forman familias numerosas por una inadecuada planificación familiar y cuyos hijos padecan las enfermedades llamadas de la pobreza, que en muchos casos ocasionan daños permanentes e irreparables.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup>Secretaría de Desarrollo Social. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. (<http://www.opportunidades.gob.mx/>) Consultada el 6 de Junio del 2009.

El tema de pobreza en México ha sido ampliamente estudiado; sin embargo son pocos o escasos los que analizan el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, cuyo propósito es dotar a la población en situación de pobreza de componentes básicos<sup>6</sup> que requieren para mejorar su situación, de ahí la necesidad de revisar las acciones que se implementan en materia de combate a la pobreza.

## 1.5 Metodología

La metodología es una herramienta de la ciencia, se entiende como “al conjunto de procedimientos que, valiéndose de los instrumentos o técnicas necesarias, examina un problema”<sup>7</sup>, es el enfoque que permite observar un problema de una forma total, sistemática y disciplinada.

### 1.5.1 Tipo de estudio: Documental

La investigación documental “consiste en un análisis de la información escrita sobre un determinado tema, con el propósito de establecer relaciones, diferencias, etapas o estado actual del conocimiento del tema objeto de estudio”<sup>8</sup>.

Depende fundamentalmente de la información que se recoge o consulta en documentos, entendiéndose este término, como todo material de índole permanente, es decir, al que se puede acudir como fuente o referencia en

---

<sup>6</sup> Para el Programa Oportunidades los componentes básicos son: Salud, Alimentación y Educación.

<sup>7</sup> Bernal, Cesar Augusto. *Metodología de la Investigación. Para administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. México, Pearson Educación. 2da Edición, 2006. p. 55

<sup>8</sup> *Ibid.* P 55.

cualquier momento o lugar para que aporte información o rinda cuentas de una realidad o acontecimiento.

#### 1.5.2 Método: Analítico – sintético.

“Estudia los hechos, partiendo de la descomposición del objeto de estudio en cada una de sus partes para estudiarlas en forma individual (análisis) y luego se integran dichas partes para estudiarlas de manera integral (síntesis)”<sup>9</sup>

Es un proceso de descomposición y recomposición, ya que descubre los distintos elementos que componen la naturaleza o esencia del fenómeno u objeto investigado para Integrar los elementos en una unidad nueva, en una comprensión total de la esencia de lo que ya se conoce sus elementos y particularidades.

#### 1.5.3 Técnica: Documental.

La técnica es “un conjunto de saberes prácticos o procedimientos para obtener el resultado deseado. Una técnica puede ser aplicada en cualquier ámbito humano: ciencias, arte, educación”.<sup>10</sup>

La técnica es indispensable, ya que integra la estructura por medio de la cual se organiza la investigación bajo los siguientes objetivos:

- Ordenar las etapas de la investigación.
- Aportar instrumentos para manejar la información.
- Llevar un control de los datos.

---

<sup>9</sup> Ibid. p. 57.

<sup>10</sup> *Diccionario Informático*. (<http://www.alegsa.com/Dic/tecnica.php>). Consultada el 7 de Junio de 2009.

- Orientar la obtención de conocimientos.

En la presente investigación las técnicas que se utilizaran son revisión bibliográfica, documentos escritos y grabados, informes técnicos, revistas, diarios y archivos electrónicos.

#### 1.6 Marco Teórico.

Marco teórico “comprende la ubicación del problema en una determinada situación histórico-social y la fundamentación teórica dentro de la cual se enmarcara la investigación que va a realizarse”<sup>11</sup>.

El marco teórico es una explicación que usa términos y argumentos preferentes tomados de una teoría que tiene como propósito dotar al proyecto de de conceptos que permitan abordar con propiedad el tema de investigación.

Dentro de la investigación el marco teórico cuenta con las siguientes funciones:

- Integrar la teoría con la investigación
- Delimitar y organizar los elementos descriptivos del problema
- Delimitar conceptos para fundamentar y sustentar la investigación

Teoría: “es un conjunto de construcciones (conceptos), definiciones y proposiciones relacionadas entre sí, que representan un punto de vista

---

<sup>11</sup> Bernal, Cesar Augusto. *Metodología de la Investigación. Para administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. México, Pearson Educación. 2da Edición, 2006. p.125

sistemático de fenómenos especificando relaciones entre variables, con el objeto de explicar y predecir fenómenos"<sup>12</sup>

Para la presente investigación se utilizara la Teoría de la Pobreza.

La pobreza es *“una situación social y económica caracterizada por una carencia marcada en la satisfacción de las necesidades básicas”*.<sup>13</sup>

Diversos conceptos y metodologías se exponen a continuación:

Julio Boltvinik menciona que *“una persona podría tener todas sus necesidades insatisfechas y aún no ser considerado como pobre si su ingreso estuviera por arriba de la línea de pobreza”*<sup>14</sup>. La pobreza es un fenómeno social que se presenta complejo y articulado que se asocia a dos elementos básicos: carencia y necesidad: Necesidad de obtener un mínimo de bienes para poder subsistir; y carencia la falta o la privación de los medios para superarla.

Amartya Sen define a la pobreza como la carencia de capacidades, o sea *“la falla o carencia de algunas capacidades básicas para funcionar o lograr ciertas realizaciones. Las realizaciones relevantes para este análisis pueden variar desde los básicamente físicos, como estar bien alimentado, con adecuada vestimenta y vivienda, ser saludable, hasta las más complejas realizaciones sociales como participar en la vida de la comunidad”*<sup>15</sup> en este concepto la a pobreza se funda en las capacidades que disponen los individuos para obtener una vida digna.

---

<sup>12</sup> *La teoría y la construcción del marco teórico*. ([http://www.unimar.edu.ve/gonzalezalexis/tesis\\_web/m3marcoteorico.html](http://www.unimar.edu.ve/gonzalezalexis/tesis_web/m3marcoteorico.html)). Consultada el 9 de Junio de 2009.

<sup>13</sup> *Definición de pobreza y concepto*. (<http://www.definicionabc.com/social/pobreza.php>). Citada el 9 de Junio de 2009.

<sup>14</sup> Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos. *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*. México, Siglo XIX Editores. 1ra edición. 1999. p. 34.

<sup>15</sup> Sen, Amartya K. *La desigualdad económica*. México. Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 12.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la concepción de la pobreza se expresa en *“las situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas sociales de referencias que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos.”*<sup>16</sup>

Esto es que en términos monetarios, la pobreza indica la carencia de ingresos suficientes respecto a una canasta de consumo básico (alimentos, vivienda, vestuario, artículos del hogar) y acceso a los servicios básicos (salud y educación, agua potable, recolección de basura, alcantarillado). En este caso la pobreza depende en base al número y características de las necesidades básicas mencionadas.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), plantea una definición de pobreza que refiere a la falta de elementos que impiden al ser humano tener acceso a una forma de vida adecuada: pobreza es *“la carencia de lo que es necesario para el bienestar material, pero también negación de opciones y oportunidades para vivir una vida tolerable”*.<sup>17</sup>

El Gobierno Federal y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), clasifican a la pobreza en:

- ❖ Pobreza Alimentaria: se da en hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir sus necesidades de alimentación.

---

<sup>16</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (<http://www.cepal.org>) Consultada el 23 de Octubre del 2009.

<sup>17</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006*. Diario Oficial de la Federación. México, D.F. 2001

- ❖ Pobreza de capacidades: se da en los hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el consumo básico de alimentación, salud y educación.
- ❖ Pobreza de patrimonio: se da en hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el consumo básico de vestido, calzado, vivienda y transporte público.

Para coadyuvar a la superación de éste problema, el Gobierno implemento acciones en materia de Política Social, la cual se concibe como la *“parte de la política general que tiene como meta específica promover el bienestar económico-social de la población. Incluye al conjunto de intervenciones públicas dirigidas a asegurar a los ciudadanos un estándar mínimo de salario, alimentación, salud, vivienda e instrucción, como derecho social y no como caridad”*.<sup>18</sup> También puede concebirse como *“un conjunto de arreglos, modelos y mecanismos sociales orientados a la distribución de los recursos de acuerdo con algún un criterio de necesidad”*.<sup>19</sup> Ello implica necesariamente, considerar la situación de quienes por diversas causas no cuentan con las capacidades que les permitan incorporarse adecuadamente a todos los ámbitos de la sociedad. En el “Léxico de la política”, existen diversas concepciones de lo que ha sido y es la política social:

- La asistencial, que ve las intervenciones como expresiones de una visión caritativa y altruista. Para esta concepción, la política social es el conjunto de ayuda de los gobiernos nacionales y locales, y la acción de

---

<sup>18</sup> Baca, Olamendi, Laura, et. al. (comp.). *Léxico de la política*. México, editado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Colegio Nacional de Ciencia y Tecnología, Fondo de Cultura Económica. 2000. p. 582.

<sup>19</sup> Ídem.

emprender fines humanitarios o de justicia social en favor de los pobres, los necesitados o los enfermos, sin considerar que los destinatarios tienen un derecho propio y específico.

- Una segunda visión entiende a la política social como un conjunto de objetivos e instrumentos de ayuda a los pobres y débiles con fines de control social, para regular las relaciones sociales y las condiciones de vida de la población, con el fin de asegurar el orden, la paz y la integración social. En esta visión se considera al Estado como garante del bienestar colectivo.
- Una tercera concepción, interpreta a la política social como la realización de los derechos sociales de ciudadanía, en cuanto distintos de los civiles (libertad de igualdad y colectiva) y políticos (electorales y de representación democrática).

Cada una de estas concepciones de política social aporta elementos importantes a considerar para delinear la política social de México, misma que se enfrenta en este momento a un reto por demás importante: el combate a la pobreza, fenómeno el cual alcanzara a una buena parte de la población nacional.

El fundamento legal de la Política Social de México se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene como ejes básicos las libertades individuales, los derechos sociales, la democracia y la justicia social, y sirven de guía para delinear las acciones en materia de política social, sin embargo, no son los únicos factores que se toman en consideración, por ello en los últimos años se han optado por implementar, para el caso del combate a la pobreza, políticas de carácter focalizado, resultado del consenso

logrado en organismos internacionales de gran presencia en México, tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006, establece que para lograr la misión del gobierno federal es necesario “diseñar e instrumentar políticas publicas que den lugar a un desarrollo económico dinámico, incluyente y en armonía con la naturaleza”.<sup>20</sup> Con base en los preceptos constitucionales, establece como ejes rectores de la política social los siguientes:

- El mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos,
- Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades,
- Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.<sup>21</sup>

Este documento establece las bases a partir de las cuales el gobierno orienta todas sus acciones para promover el desarrollo social: *“la acción del gobierno descrita en el Plan Nacional de Desarrollo tiene por fin ultimo mejorar la calidad de vida de los mexicanos, asegurar el pleno ejercicio de su libertad personal en un entorno de convivencia humana y de respeto a la naturaleza que multiplique las oportunidades de progreso material, favorezca el desenvolvimiento intelectual y propicie el enriquecimiento cultural de cada uno de los ciudadanos del país. El desarrollo que se propone tiene a las personas como su origen y destino; un desarrollo en el cual la sociedad es vista como la suma e*

---

<sup>20</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006*. Diario Oficial de la Federación. México, D.F. 2001.

<sup>21</sup> *Ibíd.*

*interacción de los hombres y las mujeres que lo componen, todos y cada uno de ellos de importancia para el resultado colectivo”.*<sup>22</sup>

El ser humano es el eje rector del cual gira toda la actividad gubernamental, y para lograr su pleno desarrollo, de éste documento se desprende una serie de programas destinados a orientar las acciones de las instancias que tienen la responsabilidad de proporcionar a la población los elementos que requiere para tal fin. El *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006*<sup>15</sup>, en cuatro objetivos expone la política social:

- Reducir la pobreza extrema,
- Generar igualdad de oportunidades para los grupos mas pobres y vulnerables,
- Apoyar el desarrollo de las familias en condición de pobreza, y,
- Fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario.

Una de las obligaciones del Gobierno es implementar programas sociales que coadyuven a lograr los objetivos antes mencionados, es por esto que en el año 2002 *Progesa*<sup>23</sup> pasó a llamarse *Oportunidades*; al mismo tiempo se

---

<sup>22</sup> Este programa retoma los ejes rectores establecidos por el PND 2001-2006 en materia de política social y los desagrega en los siguientes: fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y dignidad de las personas, impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza, aplicar un enfoque subsidiario y no asistencialista que fomente la cultura de la corresponsabilidad, impulsar el federalismo y la coordinación entre los diferentes ordenes de gobierno, generar una política social, con, de y para los pobres, reforzar el desarrollo comunitario y la participación social, proteger a las familias en condición de pobreza, modernizar la política de asistencia social e identificarla como un instrumento de equidad e inclusión. Fortalecer el desarrollo social con equidad de género, respetar y proteger la diversidad étnica y cultural, propiciar la integralidad de las acciones de política social, integrando una visión de curso de vida, privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres.

<sup>23</sup> Programa de Educación, Salud y Alimentación, fue concebido para disminuir la vulnerabilidad de los más pobres y cortar la reproducción intergeneracional de la pobreza. Su base conceptual es la existencia

promulgó el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 (Estrategia Contigo), donde se definieron acciones para la ampliación de capacidades, la generación de oportunidades de trabajo e ingresos, la formación de patrimonio y la protección contra los riesgos. La Estrategia Contigo permitió imprimir al Programa un carácter más integral, de promoción del desarrollo humano y social, de fomento de capacidades y de apertura de más opciones de desarrollo para las familias. Oportunidades se plantea los siguientes objetivos:<sup>24</sup>

- a) generar la igualdad de oportunidades para los más pobres y vulnerables;
- b) promover la mejora en la calidad de vida
- c) hacer de la equidad su principio básico;
- d) desarrollar las capacidades personales, familiares y comunitarias de modo que permitan incrementar el ingreso de la población marginada, y
- e) fortalecer el tejido social y fomentar el desarrollo comunitario.<sup>25</sup>

---

de complementariedades entre nutrición, salud y educación que son recursivamente y sin solución de continuidad causas y efectos de la pobreza extrema.

<sup>24</sup> El Programa también apoya los objetivos del Plan Nacional de Salud (2001-2006) y del Programa Nacional de Educación (2001-2006).

<sup>25</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Diario Oficial de la Federación. México, D.F. 2001.

## II. La Manifestación de la Pobreza.

### 2.1. Antecedentes de la pobreza en México.

Pobreza es un concepto difícil de definir, *“no es algo exclusivo de la época contemporánea, a través de la historia se desarrollaron formas de exclusión y marginación social y con una desigualdad marcada, preguntas sobre quiénes son los pobres y/o cuándo una persona puede ser considerada pobre son cuestiones metodológicas centrales en cualquier estudio sobre pobreza. Asociada a un conjunto de males sociales, el problema central es como definir la pobreza de modo tal de capturar sus dolorosas realidades y, a partir de ello, establecer medidas que indiquen su extensión, profundidad y variación.”*<sup>26</sup>

Bajo este contexto, la pobreza es una parte importante través de la historia siempre se le ha considerado como una situación normal en la vida del hombre. *“Los escritos de la antigüedad reflejan como la escasez de alimentos y el hambre era algo crónico y común.”*<sup>27</sup> Se considera que la pobreza *“es un mal social, una condición que estratifica al ser humano que vive dentro de una sociedad”*.<sup>28</sup> Se le relaciona con la degeneración social, privación, discriminación y hasta podría decirse que abandono del aparato gubernamental.

Hablar de pobreza en México es remontarse a 1982, año en que nuestro país cayó en una fuerte crisis económica, los resultados fueron la devaluación del peso, a tal grado que el gobierno se quedó sin dinero y el país suspendió el pago de su deuda externa. El entonces presidente López Portillo (1976-1982)

---

<sup>26</sup> Olavarría Gambi, Mauricio. *Pobreza: conceptos y medidas*. Chile. Instituto de Ciencia Política. Universidad de Chile. 2001. p. 24.

<sup>27</sup> Pacheco Silva, José. *La pobreza en Latinoamérica: factor de violencia y de inestabilidad social. Su proyección para fines del siglo como amenaza para la seguridad del continente americano*. Colegio Interamericano de Defensa. Venezuela. 1999. p. 32.

<sup>28</sup> *Ibíd.*

*“centro el eje de su política económica en un crecimiento que no estaba sustentado en una sana política fiscal. Se llegó al punto de que algunas áreas del gasto público crecieron en una tasa mucho mayor que la del Producto Interno Bruto (PIB). Se siguió manteniendo la idea de que la presencia gubernamental en la economía era la clave de la estrategia del desarrollo.”<sup>29</sup>*

Una de las decisiones que se tomaron en ese momento fue la nacionalización de la banca, como consecuencia el peso volvió a devaluarse a 70 pesos por dólar y luego a 150. Al final de este sexenio la inflación se aproximaba al 100%, había mucha inestabilidad financiera, gran fuga de capitales y el tipo de cambio se había devaluado mucho.

En 1985, la caída del precio del petróleo afectó gravemente el desempeño macroeconómico, lo cual provocó un recorte del gasto con costos económicos y sociales, tales como la reducción de los salarios y el deterioro de la salud y nutrición.<sup>30</sup> Así mismo en ese año México es sacudido por un terremoto, una consecuencia importante de este fenómeno fue la amplia e inusitada movilización civil que, ante la magnitud de la tragedia, desplegaron los habitantes de la ciudad de México, ante la impotencia de las autoridades por resolver los problemas más urgentes: rescate de personas, campañas para recolección de víveres, formación de diversas asociaciones para proceder a reconstruir lo derrumbado. Un año después, se establece el Programa de Aliento y Crecimiento el cual se enfocaba en varios criterios, de los cuales el

---

<sup>29</sup> Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos. *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*. México, Siglo XIX Editores. 1ra edición. 1999. p. 119.

<sup>30</sup> *Ibíd.* p. 120.

más importante para esta investigación era *“la atención a las necesidades básicas de la población.”*<sup>31</sup>

En los años noventa, el contexto mundial se configuro radicalmente, desapareció la Unión Soviética, una de las dos grandes potencias y esto provocó un reordenamiento político en los países. México fue afectado por estos cambios. El gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari manifestó un rumbo claro a seguir con la implementación del Programa Solidaridad. Desgraciadamente las severas consecuencias sociales de la crisis económica como el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, promovido por las condiciones de miseria en que se encontraban los indígenas de la zona, lo cual promovieron una inseguridad económica lo que provoco la salida de capitales, y con esto una nueva crisis económica en diciembre de 1994. Con todos estos cambios, se cuestionó la efectividad del Pronasol, por lo que se realizó lo necesario para llevar a cabo una reforma sustancial de los instrumentos destinados a combatir la pobreza.<sup>32</sup>

En 1997 se modificaron las políticas sociales, se concentro la atención de los más pobres y cortar la reproducción de la pobreza. Con base en las transformaciones de las políticas, surge el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), donde *“su base conceptual es la existencia de complementariedades entre nutrición, salud y educación que son recursivamente y sin solución de continuidad causas y efectos de la pobreza extrema. Sobre dicha base se definieron líneas de intervención que tendían a reemplazar las acciones sectoriales por un enfoque integral, que condujera a*

---

<sup>31</sup> *Ibíd.* p. 121.

<sup>32</sup> Sen, Amartya. *La desigualdad económica*. México. Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 32.

*diseñar un paquete básico de intervenciones que aprovechase las complementariedades existentes en las necesidades básicas en las tres áreas ya mencionadas.*<sup>33</sup>

Pero para alcanzar los objetivos del *Progresá*, era imprescindible garantizar la continuidad de las acciones y llevarlas a cabo en los momentos críticos del ciclo de vida de las familias. La esperanza de los mexicanos por el restablecimiento de sus niveles de vida, afectadas las economías familiares por las crisis, se conjunta con la esperanza de poder resolver, de una vez por todas, los graves problemas que el país ha venido arrastrando por muchos años.

## 2.2. Superación de la pobreza: El papel del Gobierno Federal a partir del 2002.

Como se ha venido mencionando la pobreza es uno de los obstáculos principales que enfrenta México y ocupa un lugar muy importante en la agenda gubernamental, ya que es una tarea esencial para el diseño y evaluación de las políticas y programas sociales. La ausencia de capacidades básicas<sup>34</sup> impide a cualquier individuo insertarse en la sociedad a través del ejercicio de su voluntad y se manifiesta a través de diversas formas que contribuyen a deteriorar la calidad de vida de quienes la padecen. Esta ausencia cobra

---

<sup>33</sup> Cohen, Ernesto, et. al. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México. Secretaría de Desarrollo Social. 2004. p. 90.

<sup>34</sup> El término *capacidades básicas* se entiende como: "la capacidad de una persona se refiere a las combinaciones alternativas de funcionamientos, entre cada una de las cuales una persona puede elegir la que tendrá. En este sentido, la capacidad de una persona corresponde a la libertad que tiene para llevar una determinada clase de vida". En Nussbaum, Martha C., Amartya Sen (Compiladores). *La Calidad de Vida*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 18

importancia en la medida de que procesos como la globalización y los avances científicos y tecnológico en aras del desarrollo económico, exigen el incremento cada vez mayor de las capacidades humanas, colocando a un gran número de personas en desventaja, pues no todas logran desarrollarlas de tal modo que puedan competir exitosamente en el mercado de trabajo.

En México se concentra una alta incidencia de la pobreza, cercana al 40%, así como una notoria inequidad en la distribución del ingreso, con el 10% más pobre con un ingreso familiar que apenas representa el 1,3% del ingreso nacional, mientras que el 10% más rico tiene una participación en el mismo cercana al 40%.<sup>35</sup>

El informe preliminar del *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza* plantea una definición aproximada, y destaca que “es un término que hace referencia a la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad, y de medios o recursos para modificar esta situación”,<sup>36</sup> lo cual implica que quienes la padecen están imposibilitados para desarrollarse plenamente en los distintos ámbitos de la vida en sociedad. Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) retoma el trabajo del comité y define a los pobres como aquellas personas que no pueden cubrir sus gastos de alimentación, salud y educación.

El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, donde el gobierno federal define la pobreza como la “*privación de capacidades básicas*” y retoma una parte del trabajo del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza con la

---

<sup>35</sup> [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx). Consultada el 26 de Agosto de 2009.

<sup>36</sup> Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Medición de la Pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*. Serie documentos de investigación, México, Secretaría de Desarrollo Social. 2002. p.17.

finalidad de establecer un método para estimar la magnitud del fenómeno. El *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*<sup>37</sup> atiende a personas que se encuentran por debajo de pobreza alimentaria y de capacidades establecidas por la SEDESOL. Las personas en esta situación son pobres extremos y pobres, respectivamente.<sup>38</sup>

De este modo, quienes se encuentran en la pobreza, carecen de las capacidades básicas que les permitan hacer frente a su situación. Vista desde cualquier ángulo, la pobreza es la condición que impide a quien la padece, no solamente incorporarse a la sociedad, sino que, en el peor de los casos el de la pobreza extrema, satisfacer sus necesidades elementales. *“La pobreza no será superada si no se efectúa una reflexión rigurosa, basada en la evidencia empírica, que permita extraer lecciones para incrementar la eficiencia y el impacto de las políticas sociales”*.<sup>39</sup>

### 2.3. La Medición de la Pobreza.<sup>40</sup>

El cálculo de la pobreza resulta siempre difícil dadas las distintas definiciones que se elaboran para caracterizarla y los diversos métodos que se emplean para su medición. Por ello las estimaciones que resultan de la aplicación de

---

<sup>37</sup> Cabe hacer la aclaración que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades será tratado con mayor amplitud mas adelante.

<sup>38</sup> Los programas anteriores a Oportunidades definen la pobreza en los siguientes términos: para el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), los pobres carecen de ciertos elementos que les impide satisfacer sus necesidades básicas, y define a los pobres en general como aquellos que no satisfacen las necesidades básicas, mientras a los pobres extremos son los que no satisfacen ni siquiera el 60% de esas necesidades básicas. Las acciones del programa buscan fortalecer a sus beneficiarios para hacerlos capaces de cubrir al menos sus necesidades elementales. El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), define a los pobres como “aquellos grupos humanos que no están en condiciones un mínimo alimentario suficiente para un desarrollo normal”.

<sup>39</sup> Cohen, Ernesto, et. al. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México. Secretaría de Desarrollo Social. p. 87.

<sup>40</sup> La información expuesta aquí y hasta el final del apartado fue tomada de Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos. *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*. México, Siglo XIX Editores. 1ra edición. 1999. 354 pp.

cada una de ellas, generalmente no son equivalentes, e incluso parecen contradictorias.

En el 2002, el Gobierno Federal para cuantificar la pobreza considero diversos métodos de medición internacionalmente reconocidos, los cuales mostraban características heterogéneas para la medición de la pobreza del país.

### 2.3.1. Método de la Línea de Pobreza.(LP)

Este método más utilizado a nivel internacional, utiliza el ingreso o el gasto de consumo como medidas del bienestar, establece bienes mínimos de consumo necesarios para la sobrevivencia, “*una canasta de satisfactores esenciales*”,<sup>41</sup> el cual permite la diferenciación de los niveles de pobreza.

En base a este método se divide en:

- Pobres extremos: quienes tienen ingresos o gastos por debajo del valor de los bienes básicos de consumo.
- Pobres no extremos: quienes tienen ingresos o gastos por encima de la línea de pobreza extrema, es decir cuando pueden adquirir los bienes básicos de consumo.
- No pobres: a quienes a quienes tienen ingresos por arriba de la línea de pobreza total.

El método de Línea de Pobreza, ya sea por ingreso o por consumo, proporciona indicadores sobre la situación de la pobreza y por lo tanto es sensible a los cambios de corto plazo, dependiendo de las situaciones económicas y sociales de un país.

---

<sup>41</sup> Julio Boltvinik le denomina como *Canasta Normativa Alimentaria*.

### 2.3.2. Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas. (NBI)

Este método “*permite identificar los hogares y personas pobres*”<sup>42</sup> ya que sus indicadores se relacionan con necesidades básicas estructurales como la vivienda, servicios educativos, infraestructura pública y de salud. Las variables anteriores de requieren para evaluar el bienestar individual. Así mismo, con este método se considera población en pobreza a aquella que tiene al menos una necesidad básica insatisfecha y como pobres extremos a los que presentan dos o más indicadores en esa situación. Este método fue muy utilizado en los años setentas en América Latina, ya que fue la base para la construcción de mapas de pobreza.

### 2.3.3. Método de Medición Integrado.

Ese método combina los dos anteriores, la línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas.

La población identificada por el Método de Línea de Pobreza necesita la ejecución de políticas económicas, mientras que la población identificada por el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas se debe de aplicar políticas sociales.

### 2.3.4. Criterio del Banco Interamericano de Desarrollo. (BID)

El Banco Interamericano de Desarrollo, compara el ingreso de las familias con la línea de pobreza para redefinir la magnitud de la pobreza en que se encuentran. Clasifica a los hogares en pobreza extrema cuando el ingreso del hogar está por debajo de la línea de pobreza, así como pobre no extremo

---

<sup>42</sup> Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos. *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*. México, Siglo XIX Editores. 1ra edición. 1999. p. 45.

cuando el ingreso supera la línea de pobreza, pero es inferior a línea de pobreza total.

#### 2.3.5. Criterio del Banco Mundial.

Compara el consumo con las líneas de pobreza, el objetivo es obtener comparaciones válidas y datos de los países son ajustados a dólares. Establece una línea de pobreza internacional y aquellos países que se encuentran por debajo de la línea los clasifica como pobres, y los que están por encima de ella los considera como no pobres.

#### 2.3.6. Criterio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL)

Hace una comparación del ingreso con las líneas de pobreza, sus medidas parten de una línea de pobreza extrema donde los hogares son calificados como pobres extremos, pobres no extremos, o no pobres con los mismos criterios que sigue el BID, con relación a la línea de pobreza.

#### 2.3.7. El Método utilizado para medir la Pobreza en México.

Debido a la complejidad para la elección del Método para la medición de la pobreza en México, el Gobierno Federal estableció el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, el cual está conformado por varios expertos de diversas instituciones académicas y de gobierno, quienes han llegado a la definición de un método para la medición de la pobreza del país, el cual permite contar con criterios uniformes para:

- “a) caracterizar el complejo fenómeno de la pobreza en México cuantificando no sólo la magnitud de su incidencia e intensidad, sino también su profundidad;*
- b) evaluar las políticas, programas y acciones del sector público orientadas a la superación de la pobreza; y*
- c) diseñar nuevos instrumentos de política social”<sup>43</sup>*

Las fuentes de información utilizadas para la estimación de la pobreza fue la recopilación de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, la cual fue realizada entre agosto y diciembre de 2000 por el INEGI, y permite calcular tanto la incidencia y la intensidad de la pobreza, como la desigualdad de la distribución del ingreso entre los pobres

Esta metodología determinada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza representa el primer paso para la adecuada medición de la pobreza, cabe mencionar que la participación de la Secretaría de Desarrollo Social, que en base con esta metodología identificó tres niveles de referencia para delimitar a la población de acuerdo a su ingreso:

1. Pobreza alimentaria: se da en hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación.
2. Pobreza de capacidades: se da en hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el padrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.
3. Pobreza patrimonial: se da hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de vestido, calzado, vivienda y transporte público.

---

<sup>43</sup> Programa Institucional Oportunidades 2002 – 2006. México. 2003. p.22.

Cabe resaltar que los niveles de pobreza son mayores en las áreas rurales.

(Cuadro 1).

Cuadro Núm. 1.

Tipo de Pobreza.	Numero de Hogares (Millones)		
	Rural <sup>(1)</sup>	Urbano	Nacional
Pobreza alimentaria.	2.8	1.4	4.1
Pobreza de capacidades.	3.4	2.3	5.6
Pobreza de patrimonio.	4.9	5.3	10.2

(1) Localidades menores de 15,000 habitantes.

Fuente: Secretaria de Desarrollo Social. *Programa Institucional Oportunidades 2002 – 2006*. México. 2003.

Cuadro Núm. 2.

Método de Línea de Pobreza.		Método de las necesidades básicas insatisfechas.	Método de medición integrado.
<p>Utiliza el ingreso o gasto de consumo como bienestar.</p> <p>Establece un valor denominado línea de pobreza, la cual permite diferenciar niveles.</p>		<p>Considera indicadores de necesidades básicas estructurales. (Vivienda, salud, educación, infraestructura pública.)</p>	<p>Combina los métodos de líneas de pobreza y del NBI.</p>
<p><b>Por el ingreso.</b></p> <p>Problemas de interpretación. Se cree que el ingreso solo se obtiene del trabajo principal.</p> <p>Problemas de medición. Tendencia de encuestados al declarar ingresos. Origina sobreestimación de los niveles de pobreza</p>	<p><b>Por el gasto.</b></p> <p>Ventajas.</p> <p>Mide mejor el bienestar. Considera el consumo real y no el potencial. Permite conocer la distribución del gasto en bienes y servicios, así como el impacto de los programas sociales.</p> <p>Problemas.</p> <p>Requiere de un cuestionario mas detallado. Mayor tiempo para el encuestador</p>	<p>Muestra la evolución de la pobreza estructural.</p> <p>Ventajas.</p> <p>Permite la focalización de la pobreza. Se logra la elaboración de mapas de pobreza.</p> <p>Limitaciones.</p> <p>Los indicadores tienen el mismo peso. Considera pobres a los hogares que tienen una o más NBI.</p>	<p>Problema.</p> <p>La magnitud total de los pobres siempre resulta mayor que cualquiera de los dos métodos que lo integran.</p>

Después de exhaustivas comparaciones sobre las limitaciones y ventajas de los diferentes métodos, el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza optó por el método de Líneas de Pobreza (LP) puesto que, *“la manera más sencilla y transparente de medir la pobreza resulta ser con el establecimiento de una línea de pobreza monetaria, ya que con este procedimiento solo hay que determinar que ingreso corriente es necesario para que el individuo satisfaga sus requerimientos fundamentales, lo que en principio es determinable para una economía en donde la mayoría de los bienes necesarios se trazan en el mercado”*.<sup>44</sup> En base en esto el Comité descarta los demás métodos porque presentan los inconvenientes que se exponen a continuación:

- La información estadística disponible y el conocimiento teórico sobre el tema hicieron muy difícil alcanzar una medición sencilla y clara del fenómeno pobreza,
- Aun cuando existen propuestas que superan las dificultades mencionadas, los resultados que arrojan establecen cifras arbitrarias de difícil interpretación o con escasa relación con las oportunidades que el funcionamiento de la economía brinda a los individuos para obtener recursos, y,
- Este problema se hace más complejo cuando la dimensión monetaria se combina con elementos no monetarios, ya que no solo se debe resolver el problema de la heterogeneidad de las variables no monetarias, sino también la equivalencia de lo no monetario.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Medición de la Pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*. Serie documentos de investigación, México, Secretaría de Desarrollo Social. 2002

<sup>45</sup> Cabe hacer la aclaración de que aún cuando el alcance de este trabajo no permite hacer una revisión exhaustiva de la metodología para la medición de la pobreza, se incluye en este apartado algunos aspectos importantes de esta, toda vez que las estimaciones obtenidas mediante su utilización sirven para orientar las acciones del Programa Oportunidades.

Por lo anterior, la Secretaria de Desarrollo Social decidió aceptar la propuesta del Comité, pues considera que *“esta nueva manera de medir la pobreza va mucho más allá de la aproximaciones estadísticas que antes se empleaban”*.<sup>46</sup> Supone que este método permitirá llevar un seguimiento adecuado del comportamiento de la pobreza, además de contribuir a un manejo transparente de los recursos públicos que se utilizan en el combate a la pobreza, afirma también que las estimaciones realizadas anteriormente sobre la pobreza eran serias, *“pero que no llegaban, que no estaban diseñadas para llegar a mediciones integrales”*.<sup>47</sup>

#### 2.4. La magnitud de la pobreza en México.

Los primeros trabajos sobre la pobreza en México datan de la década de los sesentas y las estimaciones que se realizaron para determinar su magnitud arrojaron resultados diversos, mismos que a continuación se presentan.<sup>48</sup>

Un estudio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) indica que en el periodo que va de 1968 a 1984 la pobreza descendió significativamente, cayendo de 34% a 29.9% de la población nacional. En el mismo periodo, según Enrique Hernández Laos, descendió de 72.6% a 58.5%.

---

<sup>46</sup> Secretaria de Desarrollo Social. *Medición del Desarrollo en México. 2000 – 2002. Discursos de Vicente Fox Quesada, Josefina Vázquez Mota, Eduardo Sojo Garza – Aldape y Luis Rubio*. Cuadernos de Union No. 1. México. Secretaria de Desarrollo Social. 2003. p. 13.

<sup>47</sup> *Ibíd.* p. 13.

<sup>48</sup> Cabe hacer la aclaración que las estimaciones realizadas dependen del método utilizado, por ello es posible que para mismos periodos y grupos de población las cifras sean distintas.

Cuadro Núm. 3.

<b>Comportamiento de la pobreza en el periodo 1968 - 1984</b>		
<b>Fuente.</b>	1968	1984
<b>CEPAL</b>	34%	29.9%
<b>Hernández Laos</b>	72.6%	58.6%

Fuente: Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos  
*Pobreza y Distribución del Ingreso en México.*  
México, Siglo XIX Editores. 1ra edición. 1999

El Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad coincide en que la pobreza disminuyó en el lapso arriba mencionado y se incrementa en la década de los ochenta.

Cuadro Núm. 4.

<b>Población en situación de pobreza y pobreza extrema (millones de personas)</b>					
	<b>Año.</b>				
	1960	1970	1977	1981	1987
<b>Población Nacional.</b>	36.0	50.7	63.3	71.4	51.2
<b>Pobreza.</b>	7.1	11.3	15.5	18.4	24.0
<b>Pobreza Extrema.</b>	20.4	19.9	18.9	13.7	17.3
<b>Pobreza total.</b>	27.5	31.2	34.3	32.1	41.3

Fuente: "El Combate a la Pobreza", Consejo Consultivo Nacional de Solidaridad. México. El Nacional, segunda edición, 1991. p. 20.

En años más recientes los resultados que arrojan las distintas estimaciones sobre la pobreza en México, siguen siendo divergentes. Como prueba de ello, y con la finalidad de ejemplificar lo antes dicho se presentan las siguientes cifras, obtenidas en diferentes momentos y con métodos diversos, que permiten observar las enormes diferencias entre ellas.

Respecto de la magnitud de la pobreza en el año 2002, se tienen los siguientes números:

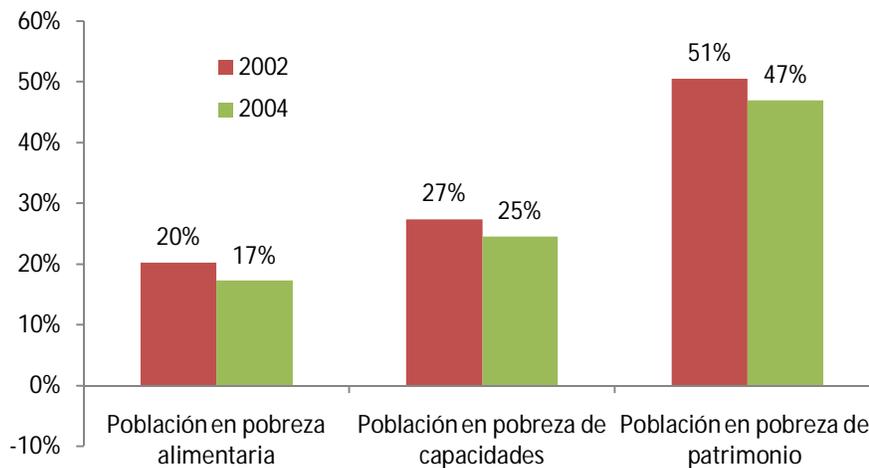
Cuadro Núm. 5.

<b>Pobreza en México</b>		
<b>Año 2002.</b>		
Líneas de pobreza.	Porcentaje total de personas pobres.	Porcentaje total de hogares pobres.
<b>1.- Pobreza alimentaria</b>	20.3	15.8
<b>2.- Pobreza de capacidades</b>	26.5	21.1
<b>3.- Pobreza de patrimonio</b>	51.7	44.1
<b>Población total</b>	101,855,729.00	

Fuente: Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

Para el año 2004 las cifras obtenidas son:

Grafica Núm. 1.  
Evolución de la Pobreza en México. 2002-2004.



Fuente: Secretaria de Desarrollo Social. *Oportunidades. Un programa de resultados*. México. 2005. p. 24.

Las cifras presentadas son el referente a considerar por el gobierno federal para atender las necesidades de la población que se encuentra en situación de pobreza.

### III. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

#### 3.1. Antecedentes.

En la década de los años ochenta la pobreza cobró notoriedad y fue incluida dentro de la agenda gubernamental, a partir de 1988, se dio apertura a grandes programas sociales se sucedieron uno tras otro y le imprimieron un sello distintivo a la política social mexicana.

El primero de ellos fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el cual estaba enfocado a la atención en campesinos, indígenas y habitantes de áreas urbanas marginadas.

El Pronasol opero bajo cuatro mecanismos para las transferencias de recursos:

1. *“transferencias de ingresos corrientes y subsidios, mediante programas de becas, servicio social, tiendas Conasupo, lecherías y el subsidio a la tortilla;*
2. *promovió la acumulación de activos “no enajenables”, como salud y educación;*
3. *invertió en obras que incrementaban la productividad de los activos de los más pobres; y*
4. *financió proyectos productivos comunitarios mediante la participación organizada”.*<sup>49</sup>

En el año de 1997, el Pronasol dio un cambio y se transformó en el *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (Progresá). Este nuevo programa pretendía hacer frente a las carencias que presentaban los instrumentos empleados hasta entonces para combatir la pobreza, fortaleciendo la oferta de

---

<sup>49</sup> Ontiveros, Guillermo. *El Programa Nacional de Solidaridad. La política social en México 1988-1994*. México. Eumed. 2005.

servicios de salud y educación, poniendo especial atención en las zonas más marginada, promoviendo su utilización a través de transferencias en efectivo hacia sus beneficiarios.

Progresá fue concebido para *“disminuir la vulnerabilidad de los más pobres y cortar la reproducción intergeneracional de la pobreza. Su base conceptual es la existencia de complementariedades entre nutrición, salud y educación que son recursivamente y sin solución de continuidad causas y efectos de la pobreza extrema”*.<sup>50</sup>

Posteriormente, en marzo del 2002, durante el sexenio del entonces Presidente de la República Vicente Fox Quezada, el Progresá pasó a llamarse *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*; al mismo tiempo se promulgó el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 (Estrategia Contigo), donde se definieron acciones para la ampliación de capacidades, la generación de oportunidades de trabajo e ingresos, la formación de patrimonio y la protección contra los riesgos<sup>51</sup>.

### 3.2. La Estrategia Contigo.

El Gobierno Federal en año 2002, diseñó la *Estrategia Contigo* para hacer de la política social de México una política de desarrollo humano integral y capaz de combatir la pobreza: *“Contigo es la nueva estrategia global e integradora de la política social para el desarrollo. No se trata de un programa más. Es la articulación de todos los programas sociales existentes [...] Contigo consiste en proveer de beneficios sociales esenciales a las personas que lo necesiten y activar palancas que impulsen el desarrollo [...] se requiere dirigir las acciones*

---

<sup>50</sup> Cohen, Ernesto, et. al. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México. Secretaría de Desarrollo Social. p. 89.

<sup>51</sup> *Ibíd.* p. 90.

del Estado mexicano hacia la ampliación de capacidades, la generación de oportunidades, la protección social y la formación de patrimonio”.<sup>52</sup> Sus propósitos son:

- Superar el asistencialismo,
- Lograr el desarrollo integral de las personas en pobreza,
- Eliminar el rezago en el que se encuentran diversos sectores de la población,
- Proveer beneficios sociales a todos los mexicanos, y,
- Activar palancas que activen el desarrollo humano y sirvan como detonadores del crecimiento económico.

Los principios básicos que sustentan la *Estrategia* son:

- a) Equidad: Beneficios mayores para grupos en desventaja, vulnerabilidad o capacidades diferentes
- b) Corresponsabilidad: Beneficiarios y los tres órdenes de gobierno
- c) Integralidad: Convergencia de acciones. Congruencia de objetivos. Atención a diferentes etapas de la vida
- d) Cohesión Social: Vínculos entre los actores relevantes de la comunidad.
- e) Formación de grupos, asociaciones y organizaciones que promuevan el desarrollo de las comunidades, la gobernabilidad y la democracia, mediante los programas sociales
- f) Transparencia: Rendición de cuentas. Evaluación de impacto. No clientelismo. No discrecionalidad.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Secretaría de Desarrollo Social. *Seminario La política social hoy, nuevas perspectivas desde América latina y el Caribe*. Secretaría de Desarrollo Social. México, 2002. p. 50

<sup>53</sup> Secretaría de Desarrollo Social. *Manual Ciudadano 2005*. Sedesol a los ojos de todos. México. 2003.

De este modo, el gobierno federal en la *Estrategia Contigo* reúne todos los programas de carácter social y coordina las acciones de todas las dependencias que tienen a su cargo su ejecución en los ámbitos federal, estatal y municipal. Los ejes rectores de la estrategia comprenden cuatro vertientes:

- Ampliación de capacidades, para que las personas y las familias pueden elegir con plena libertad entre varias opciones para hacer y ser.
- Creación de oportunidades de ingreso, para que las personas puedan desplegar sus capacidades con objeto de construirse una vida autosustentable.
- Fortalecimiento del patrimonio, con el objeto de dotar a los hogares de un capital familiar básico que les permita superar la incertidumbre lograr plena solvencia económica.
- Protección social, con el fin de superar las condiciones de vulnerabilidad que experimentan grupos sociales específicos.<sup>54</sup>

La *Estrategia Contigo* no es un programa más, es la articulación de todos los programas sociales existentes.

### 3.3. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

*Oportunidades* tiene una cobertura de de 25 millones de personas<sup>55</sup> (5 millones de familias) en todo el país, se implementa en zonas de elevada concentración de pobreza, las familias beneficiadas se eligen tomando como base la información que proporcionan los índices de marginación que construye el

---

<sup>54</sup> *Ibíd.* p. 12.

<sup>55</sup> La unidad de atención de *Oportunidades* es el hogar, definido como el conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina.

Consejo Nacional de Población (CONAPO), mismos que se utilizan para definir el área de intervención del programa.

La operación del programa se realiza a través de una estrecha coordinación interinstitucional en la que participan los tres órdenes de gobierno:

- *“A Nivel Federal: La Secretaría de Hacienda, Desarrollo Social, de Educación Pública y Salud,*
- *A Nivel Estatal: Los Gobiernos de los Estados, las Delegaciones y las representaciones de los Programas Federales, son los responsables de operar y otorgar los servicios de educación y atención a la salud,*
- *A Nivel Municipal: En los municipios que se incluya en la cobertura de atención del Programa y al inicio de cada administración municipal, los Ayuntamientos por acuerdo del cabildo, nombraran un Enlace para el programa, que debe ser una persona adscrita y con cargo presupuestal al municipio, y cuyas funciones son de apoyo operativo, logístico y de seguridad”.*<sup>56</sup>

En la operación del Programa también participan instituciones federales y estatales, como son:

- a) 12,500 unidades de salud,
- b) 66,000 escuelas primarias,
- c) 20,000 escuelas secundarias,
- d) 8,000 instituciones de nivel medio superior
- e) 6,500 puntos de entrega de transferencias de cuatro instituciones liquidadoras (Telecom, Bansefi, Banrural y Petrored),
- f) Además de la coordinación de 2,330 Enlaces Municipales.

---

<sup>56</sup> Secretaría de Desarrollo Social. *Guía de Operación para el Enlace Municipal*. México. 2004. p. 7.

*Oportunidades*, junto con otros programas que también forman parte de la *Estrategia Contigo*, se implementa con la finalidad de contribuir a la superación de la pobreza. Estos programas son: Abasto social de leche a cargo de Liconsa, Abasto Rural a cargo de Diconsa, Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Liconsa y Jóvenes por México.<sup>57</sup>

*Oportunidades* es un programa focalizado,<sup>58</sup> consiste en identificar en un primer momento, a las áreas geográficas cuya población se considera que vive en condiciones de pobreza extrema, y posteriormente, en la identificación de los hogares susceptibles de ser beneficiarios del *Programa* mediante la aplicación de la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH).<sup>59</sup> Para la incorporación de hogares en zonas urbanas, se llevo a cabo la definición de Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBs)<sup>60</sup> que se clasificaron según diferentes grados de marginación (media, alta o muy alta), en las que se aplicaron encuestas socioeconómicas a los hogares para determinar su elegibilidad.

En las zonas urbanas elegidas por el *Programa*, se publicó una convocatoria para que las familias solicitaran su incorporación y mediante una encuesta de condiciones socioeconómicas se determinara su elegibilidad.

---

<sup>57</sup> A través de estos programas se hacen llegar productos básicos a precios subsidiados a familias que se encuentran en comunidades en situación de pobreza, asimismo se imparten pláticas sobre salubridad e higiene, con el objetivo de incrementar el desarrollo de estas comunidades.

<sup>58</sup> La focalización consiste en la identificación de grupos específicos de población que cubre determinados requisitos para brindarles determinada atención bajo la premisa de que es la mejor manera de lograr que la transferencia de recursos llegue a la población pobre y la fuga de recursos sea mínima. Una explicación más detallada se encuentra en: Gallardo, Gómez Luis Rigoberto, Joaquín Osorio Goicochea, Joaquín (Coordinador). *Los rostros de la pobreza*. El debate. Tomo I. México. Limusa Noriega Editores. Segunda Edición. 1998.

<sup>59</sup> La encuesta "sirve para conocer como son los hogares: quienes y cómo viven sus moradores y a que se dedican. Los datos ayudan a determinar con claridad quienes necesitan el Programa. Ningún hogar puede ser incorporado a *Oportunidades* si no se la ha aplicado la encuesta." En Secretaría de Desarrollo Social. *Guía de Operación para el Enlace Municipal*. México. 2004. p. 65.

<sup>60</sup> Área geográfica que constituye la unidad básica del marco Geoestadístico Nacional y dependiendo de sus características se clasifica en dos tipos: Rural y Urbana.

La visión planteada en el *Programa Oportunidades* 2002 – 2006 es lograr para el año 2025, un país con menos desigualdades y mayor bienestar para toda la población, para ello es preciso que:

- *Oportunidades* coadyuve a que las personas de los sectores mas marginados de la población aumenten su escolaridad, mejoren su alimentación y salud, y puedan acceder a mejores ingresos y condiciones de vida por su propio esfuerzo y mediante un mejor aprovechamiento de sus capacidades.
- El *Programa* contribuya sistemáticamente a la reducción gradual de la brecha existente en los niveles de escolaridad, morbilidad y desnutrición entre los estratos de ingreso más bajo y alto de la población.
- La desnutrición se reduzca sustancialmente y cada vez mas este menos asociada al nivel de ingresos.
- Los esquemas de protección básica a la salud se garanticen para toda la población, incluyendo atención del parto, vacunación, control nutricional, salud reproductiva, atención de enfermedades gastrointestinales y de las vías respiratorias.
- Se contribuya a mejorar la productiva, el ingreso y el ahorro y a reducir la dispersión de la población.
- Se disminuya considerablemente el trabajo infantil y las tasas de fecundidad se hayan estabilizado, llegando a ser similares entre los estratos de ingreso más bajo y alto de la población.

Su misión es coordinar acciones interinstitucionales para contribuir a la superación de la pobreza, mediante el desarrollo de las capacidades de las

personas y su acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico y social. Su finalidad es mejorar las condiciones de educación, salud y nutrición de aquellas personas que viven en zonas rurales y urbanas, que se encuentran en situación de pobreza extrema, para lo que se otorgan becas educativas, suplementos alimenticios, se proporcionan servicios médicos y se entregan apoyos monetarios a las familias beneficiadas.

El objetivo general del *Programa* contempla:

- *“Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potencializar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones de educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida”*.<sup>61</sup>

Cuadro Núm. 6.

<b>Cobertura Nacional.</b>	
<b>Entidades.</b>	32
<b>Municipios.</b>	2,428
<b>Localidades.</b>	82,870
<b>Familias beneficiarias.</b>	5,000,000
<b>Personas.</b>	25,000,000

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social. *Programa Institucional Oportunidades 2002 – 2006*. México. 2003. p. 23.

<sup>61</sup> *Ibíd.* p. 5.

### 3.4. Beneficios del Programa Oportunidades.

Los apoyos que proporciona el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* corresponden a las áreas de educación, salud y alimentación, con las que pretende fortalecer a las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema en los medios urbano y rural. Para que las familias beneficiadas reciban los apoyos es indispensable que cumplan con su *corresponsabilidad*,<sup>62</sup> que constituye la única obligación de las familias para con Oportunidades.

#### 3.4.1. Componente Educativo: becas y útiles escolares.

##### a) Becas.

Educación básica (primaria y secundaria): para niños, niñas y jóvenes menores de 18 años, miembros de familias beneficiarias, inscritos en grados escolares entre 3º de primaria y 3º de secundaria.

Educación media superior: para jóvenes entre 14 y 21 años inscritos en el nivel medio superior.

Las becas son entregadas durante los diez meses del ciclo escolar.

Los montos de las becas para el primer semestre de 2004, fueron los siguientes:

---

<sup>62</sup> La corresponsabilidad es el compromiso entre las familias beneficiadas y Oportunidades. *“La familia participa de manera activa en el desarrollo de sus capacidades, cumple su responsabilidad de enviar a sus hijos a la escuela; evitar la deserción escolar y el trabajo infantil y promover en cada becario la superación académica. Así mismo, la asistencia periódica de los beneficiarios a sus citas medicas y platicas de salud y orientación familiar para mejorar el conocimiento de los principios básicos para el cuidado de la salud y la nutrición, y fomentando un sentido de igualdad genérica y respeto entre los miembros de la familia”*. En Secretaría de Desarrollo Social. *Breviario Oportunidades. Un México con mas igualdad se construye con Oportunidades*. México. 2004.

Cuadro Núm. 7.<sup>63</sup>

<b>Primaria.</b>	<b>Monto para niños y niñas.</b>
Tercero	\$ 110.00
Cuarto	\$ 130.00
Quinto	\$ 165.00
Sexto	\$ 220.00

<b>Secundaria.</b>	<b>Hombres.</b>	<b>Mujeres.</b>
Primero	\$ 320.00	\$ 340.00
Segundo	\$ 340.00	\$ 375.00
Tercero	\$ 360.00	\$ 415.00

<b>Educación Media Superior.</b>	<b>Hombres.</b>	<b>Mujeres.</b>
Primero	\$ 540.00	\$ 620.00
Segundo	\$ 580.00	\$ 660.00
Tercero y cuarto	\$ 615.00	\$ 700.00

Fuente: Secretaria de Desarrollo Social. *Prontuario para el Enlace Municipal*. México. 2003. p. 43.

En secundaria y educación media superior *“las becas para las mujeres son superiores a las de los hombres, debido a que en esos niveles educativos son*

<sup>63</sup> Cabe mencionar que este es un ejemplo de los apoyos otorgados en el primer semestre del 2004, así mismo cabe resaltar que el *Programa* sigue vigente a la fecha y sus apoyos se han incrementado considerablemente como se muestra a continuación:

Montos mensuales correspondientes al segundo semestre del 2009.							
Primaria	Niños y niñas.	Secundaria	Hombres	Mujeres	E. M. S.	Hombres	Mujeres
Tercero	\$ 140.00	Primero	\$ 410.00	\$ 430.00	Primero	\$ 690.00	\$ 790.00
Cuarto	\$ 165.00	Segundo	\$ 430.00	\$ 480.00	Segundo	\$ 740.00	\$ 840.00
Quinto	\$ 210.00	Tercero	\$ 455.00	\$ 525.00	Tercero	\$ 785.00	\$ 895.00
Sexto	\$ 280.00						

ellas las que tienden a abandonar sus estudios en mayor proporción y en edades más tempranas.<sup>64</sup>

b) Útiles escolares.

Nivel primaria: se entrega un paquete de útiles escolares o un apoyo monetario para su adquisición al inicio del ciclo escolar. Al inicio del segundo semestre se entrega un apoyo monetario para su reposición.

Nivel secundaria y Medio superior: se entrega el apoyo monetario anual al inicio del ciclo escolar.

Los montos correspondientes al paquete de útiles escolares en base al primer semestre del 2004 son:

Cuadro Num.8.

**Primaria**

Apoyo monetario para su compra.	Apoyo monetario para su reposición.
\$ 145.00	\$ 75.00

**Secundaria y Educación Media Superior**

Único apoyo al inicio del año escolar.	\$ 275.00
--	-----------

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social. *Prontuario para el Enlace Municipal*. México. 2003. p. 45.

La corresponsabilidad para la entrega de los paquetes de útiles escolares consiste en que el becario se encuentre inscrito en la escuela y cuente con la certificación del personal de dicha escuela.

<sup>64</sup> Secretaría de Desarrollo Social. *Información del Programa Oportunidades para directores y docentes de educación básica*. México. 2005. p. 10.

### 3.4.2. Componente Salud.

- a) Se entrega de manera gratuita a todos los miembros de las familias beneficiarias un *Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud*,<sup>65</sup> el cual esta integrado por los siguientes elementos: saneamiento básico a nivel familiar; planificación familiar; atención prenatal, del parto y puerperio, y del recién nacido; vigilancia de nutrición y del crecimiento infantil; inmunizaciones; tratamiento antiparasitario a las familias; manejo de enfermedades respiratorias agudas; capacitación comunitaria para el auto cuidado de la salud; prevención y detección del cáncer cervicouterino; prevención de la hipertensión arteria y prevención de accidentes.
- b) Se entregan suplementos alimenticios a niños menores de cuatro meses y dos años de edad, a los niños con desnutrición de dos a cinco años y a mujeres embarazadas y en lactancia.
- c) Se proporciona asesoría en materia de salud, nutrición e higiene mediante sesiones de comunicación educativa.
- d) Se proporcionan servicios de salud en las instituciones estatales de salud.

La corresponsabilidad consiste en que para la entrega de los puntos antes mencionados, los integrantes de las familias deben asistir a las citas medicas que se les programan y la titular beneficiaria debe asistir a las sesiones de comunicación educativa en salud, nutrición e higiene.

---

<sup>65</sup> "Son las acciones que brinda gratuitamente el personal de salud a los beneficiarios de Oportunidades y que ayuda a curar o prevenir enfermedades". En Secretaría de Desarrollo Social. *Prontuario para el Enlace Municipal*. México. 2003. p. 85.

### 3.4.3. Componente Alimentario.

Este componente comprende, al igual que el educativo, transferencias monetarias que se suman a los implementos que entrega el *Programa* para mejorar las condiciones nutricionales de las familias beneficiarias.

El monto comprendido para el primer semestre el 2004 es equivalente a \$ 165 pesos mensuales por familia, la corresponsabilidad para que se les entregue este apoyo consiste, en que los miembros de la familia deben acudir a las citas médicas que se les programen y las titulares de las familias deben asistir a sus sesiones de comunicación educativa para la salud.

### 3.5. Beneficiarios.

La selección de los beneficiarios se lleva a cabo en dos etapas. La primera consiste en seleccionar a las zonas altamente marginadas o con concentración de pobreza extrema, y la segunda en la identificación de los hogares en condiciones de pobreza extrema.

A. Selección de las zonas altamente marginadas o concentración de pobreza extrema.

Para ser elegibles las localidades deberán:

En zonas rurales:

- Ser seleccionadas con base en el índice de Marginación del Consejo Nacional de Población. Tienen prioridad las localidades donde es mayor la concentración de hogares en pobreza extrema.

En zonas urbanas:

- Ser seleccionadas utilizando la información estadística disponible acerca de las localidades, áreas geoestadísticas básicas, colonias o manzanas. Se seleccionan primero las ciudades medias. Según la selección, se identifican las zonas de atención en torno a estas ciudades. Las zonas de atención dependen del tamaño de la ciudad.<sup>66</sup>

#### B. Identificación de hogares en condiciones de pobreza extrema.

##### Zonas rurales:

- Recibir una visita domiciliaria para llenar la Cédula de Características Socioeconómicas de los Hogares.

##### En zonas urbanas:

- Asistir a un módulo establecido por el *Programa* para llenar la Cédula de Inclusión para saber si es un posible beneficiario.
- Recibir la visita domiciliaria para llenar la Cédula de Verificación, para corroborar visualmente la información proporcionada en el módulo.

##### En zonas rurales y urbanas:

- La información debe ser proporcionada por un integrante de la familia a ser beneficiada, con al menos quince años de edad, y que conozca los datos de los integrantes.
- Con base en la información socioeconómica se realizad un análisis con una técnica estadística homogénea para todo el país, que sirve para determinar la condición de pobreza extrema en el hogar y su inclusión en el *Programa*.

Los requisitos que se requieren para ser beneficiario del *Programa* son:

- Vivir en condiciones de pobreza,

---

<sup>66</sup> Secretaría de Desarrollo Social. *Guía de Operación para el Enlace Municipal*. México. 2004. p. 53

- Llenar una Cédula con información sobre las condiciones socioeconómicas en las que se encuentra el hogar y,
- Designar a un titular.

Una vez llenada la Cédula se asigna a cada hogar y a cada uno de sus miembros, un número de identificación que permite mantener la confidencialidad de la información. Si los beneficiarios no cumplen con su corresponsabilidad, proporcionan información falsa o no recogen los apoyos del *Programa* se dan de baja del padrón de beneficiarios de manera definitiva.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Secretaría de Desarrollo Social. *Prontuario para el Enlace Municipal*. México. 2003. p. 14

#### IV. La evaluación del *Programa Oportunidades*.

##### 4.1. La evaluación del Programa.

El *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* durante el periodo 2002-2004, define a la evaluación como un proceso continuo orientado al análisis de los resultados de impacto, de la operación y del costo efectividad del *Programa*, con la finalidad de contar con información oportuna acerca del cumplimiento de los objetivos, metas y resultados. Con la evaluación se busca garantizar la transparencia, objetividad, imparcialidad y calidad en los resultados obtenidos. La evaluación del impacto del programa se lleva a cabo se lleva a cabo por un grupo de académicos e investigadores de instituciones nacionales y extranjeras, y tiene la finalidad de evaluar el impacto que tienen las acciones del programa en sus beneficiarios en materia de alimentación, salud y educación.

La evaluación del *Programa* es la “*elaboración de un padrón único de beneficiarios, una encuesta de la percepción sobre los programas sociales de la Sedesol, la elaboración del Manual Ciudadano y la implementación de un amplio sistema de monitoreo que sea accesible a todos los administradores del Programa, que da seguimiento a los indicadores*”.<sup>68</sup> La evaluación de los programas sociales se hizo obligatoria a partir del 2002, año en que se promulga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La evaluación en su modalidad interna está a cargo de la Coordinación Nacional del *Programa* y se lleva a cabo mediante diversas auditorías

---

<sup>68</sup> Secretaría de Desarrollo Social. Manual Ciudadano 2003. Sedesol a los ojos de todos. México. 2003.p 9

internas.<sup>69</sup> La realización de las evaluaciones externas al *Programa* se lleva a cabo por distintas instituciones. El Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), y el Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias. *Oportunidades* se evalúa desde el inicio de sus operaciones, cuando todavía era *Progresá*. El principal trabajo de investigación se llevó a cabo entre 1998 y 2000, los resultados indican que se trata de un *Programa* con grandes cualidades:<sup>70</sup>

- Se trata de un Programa innovador, puesto que combina apoyos en tres áreas complementarias en la formación de las capacidades básicas: educación, salud y alimentación.
- Este *Programa* está dirigido directamente a la población en condiciones de pobreza extrema.
- Es el primer *Programa* que trata de combatir la pobreza mediante transferencias monetarias a los hogares beneficiados.
- Es también el primer *Programa* en México que incluye un proyecto amplio, riguroso y transparente de evaluación.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> La Coordinación Nacional del Programa Oportunidades cuenta con un Sistema Integral de Información Operativa (SIIOP) que recopila la información contenida en el padrón de beneficiarios de las asistencias a consultas médicas, de las pláticas de educación para la salud y de la entrega de transferencias monetarias con las que se generan indicadores de gestión, operación y resultados que son fundamentales para evaluar el *Programa* de manera interna. Además, existe el Sistema de Atención a Quejas y Denuncias del *Programa*.

<sup>70</sup> Para conocer a detalle los resultados de esta evaluación, véase; Scott, John. *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá): México. Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural*. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE): 1999.

<sup>71</sup> *Ibíd.*

Acerca de los resultados de esta evaluación resalta lo siguiente:

- El *Programa* es costo-eficiente, ya que de cada peso que se gasta en él, se estima que 91 centavos llegan a sus beneficiarios en forma de transferencias.
- Los mecanismos de focalización del *Programa* han logrado incluir a las localidades mas pobres del país y a los hogares mas pobres dentro de éstas.
- Redujo la pobreza monetaria de los beneficiarios en forma importante; la pobreza monetaria se redujo 30%.
- Incrementó de manera importante la inscripción de los niños en la escuela, la salud y nutrición de la familia, y el gasto de alimentos.<sup>72</sup>

Las evaluaciones externas realizadas al *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* muestran cambios significativos en la población a la que dirige su atención. Los más representativos se muestran a continuación.

#### 4.1.1. Evaluación externa 2002.<sup>73</sup>

Los resultados de la evaluación externa 2002, presenta los resultados en las áreas de educación, nutrición y salud, y se incorpora un apartado que muestra la situación de las familias en materia de ingreso monetario.

Salud y nutrición:

- Se registro una reducción del 12% en la presencia de enfermedades en los niños menores de 5 años.

---

<sup>72</sup> *Ibíd.*

<sup>73</sup> Cabe hacer la aclaración de que los resultados de las evaluaciones se presentan de manera muy sintetizada, toda vez que comprende estudios muy amplios y el espacio en este documento es insuficiente para su exposición detallada, sin embargo, se presentan los resultados más representativos, mismos que son útiles para mostrar el impacto del *Programa* según los evaluadores externos.

- Se registro un incremento de 8% en la asistencia de mujeres embarazadas que asisten a consultas para control del embarazo. Es decir, el porcentaje de mujeres embarazadas atendidas aumentó de 93% a 98%.
- Se incremento 16% el crecimiento cuya edad oscila entre 12 y 36 meses, además de recibir suplementos alimenticios.
- La entrega de suplementos alimenticios a niños con problemas de desnutrición menores de 2 años se incremento de 52% a 78%.
- Para el caso de mujeres embarazadas, el porcentaje de mujeres que reciben suplementos alimenticios aumento de 65% a 87%.
- El porcentaje de niños menores de 2 años de edad que se encuentra bajo control nutricional aumento de 91% a 96%.

Respecto a las consultas en las clínicas de salud;

- Por lo que respecta al número de consultas médicas hubo un aumento en un 59%.
- Así mismo las consultas relacionadas con aspectos nutricionales realizadas a niños menores de 5 años aumentaron en 49%.

Educación:

- El numero de beneficiarios en las escuelas atendidas por el *Programa* aumento de 101 mil a 4 millones en el 2002 con respecto al año 2000.
- Para el nivel de educación secundaria, la matricula escolar se incrementó a 23% en las zonas rurales y un 10% en zonas semi urbanas.

- En el nivel medio superior, en el que la intervención del *Programa* inició en el ciclo escolar 2001-2002, el resumen presenta sólo para primer grado, la matrícula se incrementó 38% en las zonas rurales y un 6% en zonas urbanas y semi urbanas.
- En el caso de la primaria la cobertura es alrededor del 90%, no se registraron cambios significativos en la matrícula de este nivel.

#### 4.1.2. Evaluación externa 2003.

Por otra parte los resultados correspondientes al año 2003 respecto a la evaluación que tuvo el *Programa* en su población beneficiaria, están contenidos en el resultado *Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003* y a continuación se exponen los más significativos.

Los resultados que se muestran expresan la situación al año 2003 en las áreas de educación, salud y nutrición.

En educación:

Primaria

De acuerdo con la *Evaluación Externa del Programa 2003*, para este nivel educativo no se habían encontrado grandes resultados en cuanto a la inscripción de niños y niñas, toda vez que la cobertura desde antes de la implementación del *Programa* era casi del 100%, sin embargo, respecto del abandono escolar y la reprobación se registraron los siguientes cambios:

- En las zonas urbanas, la tasa de reprobación disminuyó 7.9% en niños y 12.9% en niñas.

- En las mismas zonas, la tasa de abandono escolar disminuyó 3.5% y 5.7% en niños y niñas respectivamente.
- En las zonas rurales la reprobación disminuyó 4.3% en niños y 8.9% en niñas.
- En las mismas zonas, la deserción escolar descendió 17.5% en niños y no hubo un efecto significativo en niñas.
- Por lo que respecta a las escuelas indígenas en los ámbitos urbano y rural, los resultados no son significativos para reprobación y abandono.
- En las zonas rurales, 17% de los niños que abandonaban la primaria ya no lo hacen, y el 4.3% de los niños y 8.9% de las niñas que reprobarían algún grado de primaria ya no lo hacen debido a la intervención del *Programa*.
- En las zonas urbanas, el número de niños reprobados disminuyó en 7.9% y en niñas 12.9%.
- Respecto del abandono escolar se redujo en 3.5% para niños y 5.7% para niñas.

## Secundaria

- En las zonas urbanas el impacto del *Programa* consistió en incrementar a 4.0% el número de alumnos que se inscriben en la secundaria una vez que han terminado la primaria.
- En las zonas rurales, para el ciclo escolar 2002-2003, la inscripción se incrementó en 24%.
- Por lo que respecta a la relación hombres-mujeres que se inscribieron en este ciclo escolar se tiene que en los tres grados el número de

mujeres inscritas por cada 100 hombres se incremento con respecto del año 2000 (84 mujeres por cada 100 hombres) al 2002 (95 mujeres por cada 100 hombres).

- Cabe destacar que *Progres*a se transformó en *Oportunidades* en el 2002, y por lo tanto, los resultados que corresponden estrictamente a *Oportunidades* se consideran a partir del año 2003.

Nivel medio superior:

El *Programa* se amplió a las zonas urbanas en el año 2002, a partir de este año las becas de educación se ampliaron al nivel medio superior, tanto en las zonas urbanas y en las rurales.

- En zonas urbanas, para el ciclo escolar 2002-2003, se incremento en 10% la inscripción de alumnos al primer grado, 7% en el segundo grado y 8% en el tercer grado, este incremento es con respecto al ciclo escolar 2001-2002.
- En las zonas rurales la inscripción se incrementó en 85% para el ciclo escolar 2002-2003 respecto de la inscripción para el ciclo escolar 2001-2002. En el segundo grado el crecimiento fue de 47% y el tercer grado obtuvo un incremento del 48% con respecto del mismo ciclo.

En salud y nutrición:

- Para el año 2003, la mortalidad materna disminuyó en 11%, y la mortalidad infantil en 25% respecto a la que se registro en el año 2000.
- Del total de niños y niñas cuya edad oscila entre los dos y cuatro años, el 97% de ellos fue sometido a control nutricional para el año 2003.

- Del total de niños menores de dos años, 79% de ellos recibió suplementos alimenticios.
- El 98% de las mujeres embarazadas incorporadas al *Programa* acudió a control prenatal.
- El 88% de las mujeres embarazadas incorporadas al *Programa* recibió suplementos alimenticios.

#### 4.1.3. Evaluación Externa 2004.

Los resultados de la evaluación externa 2004 muestran una serie de mejoras en sus beneficiarios.

Respecto a la situación alimenticia los resultados de la evaluación indican que:

- Las transferencias del *Programa* han liberado recursos para destinarlos a la adquisición de productos y servicios distintos a la alimentación.
- El incremento del ingreso a los hogares, ha permitido a las familias beneficiadas adquirir bienes para aumentar su calidad de vida.

En cuanto a educación, se registró lo siguiente:

- La permanencia de los beneficiarios dentro del *Programa* posibilita un mayor logro escolar.
- Los jefes de familia, (padres y madres) están más dispuestos a invertir recursos propios en la educación de sus hijos debido a que el ingreso que les aporta el *Programa* ha motivado a cumplir sus objetivos.
- En nivel primaria la cobertura de los servicios educativos es prácticamente total, aunque existen algunos hogares en los que todavía hay niños que no asisten a la escuela. De los niños inscritos en

primaria el 70% ingresa a la secundaria, solo algunos de ellos desertan ya iniciada la educación secundaria.

- Así mismo, en el nivel secundaria, el incremento de la matrícula se mantiene prácticamente estable, ello sugiere (de acuerdo con la evaluación) que la acción del *Programa* para incrementarla en este nivel llegó a su límite máximo. Al parecer, una de las causas es la incapacidad de las familias para cubrir los gastos que ello implica y la poca confianza que tienen en la obtención de un trabajo adecuado una vez que la concluyan.
- De los alumnos que concluyen la secundaria, entre el 30% y el 40% logra ingresar a la educación media superior, cifra superior a la registrada en el año 2000, de acuerdo con los evaluadores.
- La matrícula en este nivel educativo se incrementó sustancialmente, la evaluación de este año refiere algunas comunidades el incremento de la matrícula ha sido de casi 100%.

El rubro de salud se refiere:

- Se han registrado mejoras importantes en la salud de los beneficiarios, toda vez que las familias han logrado mejores condiciones de higiene y hacen un buen uso de los suplementos alimenticios que se les entregan.
- Las familias cuentan con comunidades más limpias y hay un mejor uso y cuidado del agua con que cuentan.

- El incremento en las visitas de las familias a las unidades de salud para recibir las pláticas que ofrecen y las consultas médicas disminuyeron en un 21%, con respecto al año anterior.

Hasta aquí los resultados de las evaluaciones externas realizadas al *Programa Oportunidades*, cabe resaltar que se presentó información muy sintetizada, solo se presenta información generalizada del impacto del *Programa* hacia sus beneficiarios.

#### 4.2. El impacto del Programa Oportunidades.<sup>74</sup>

Las evaluaciones anteriores coinciden en que *Oportunidades* es un programa exitoso. Incluso ha sido objeto de diversos reconocimientos a nivel internacional<sup>75</sup> y se ha manifestado en distintos foros que representa un valioso ejemplo en materia de combate a la pobreza. Es muy importante destacar que la realización de las evaluaciones constituye un mecanismo valioso de rendición de cuentas en tanto que la llevan a cabo instituciones ajenas al gobierno federal, ellos reanuda necesariamente en una mayor credibilidad por parte de la ciudadanía. Sin embargo, las instituciones que realizan las evaluaciones externas operan a petición del gobierno federal y con fondos otorgados por éste.<sup>76</sup> Dada esta situación, algunos investigadores manifiestan cierta desconfianza en los resultados de las evaluaciones externas puesto que la relación de subordinación en que se encuentran los evaluadores externos,

---

<sup>74</sup> Enrique Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el año 2004, manifestó que *Oportunidades* "es el mayor programa de desarrollo social de América Latina y tiene enorme impacto en la vida de las familias beneficiadas".

<sup>75</sup> Uno de ellos fue otorgado en el año 2004 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, integrada por las 30 principales economías mundiales, reconoció a este programa como una de las tres mejores prácticas de inversión familiar entre sus países miembros, se trata del primer reconocimiento que otorga un organismo como este a las 30 economías más importantes del mundo.

<sup>76</sup> Boltvinik, Julio. *La focalización y el Oportunidades*. La jornada. Diario. [www.lajornada.unam.mx/2003/junio03/030606/030a1eco.php?origen=index.htm.l&fly=1](http://www.lajornada.unam.mx/2003/junio03/030606/030a1eco.php?origen=index.htm.l&fly=1)

abre la posibilidad de que los resultados de su trabajo se presente de tal modo que reflejen las expectativas de quien les encomendó dicho cargo.

Por otra parte, las fuentes de información que utilizan las instancias externas para la realización de sus evaluaciones son, fundamentalmente, las que genera el mismo gobierno federal desde las distintas dependencias y entidades involucradas en la operación del *Programa*. A saber la Secretaria de Educación Publica (SEP), la Secretaria de Salud (SS), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Sistema de Salud para Población Abierta (SISPA), etc. Cabe mencionar que los evaluadores externos refieren la realización de “*entrevistas estructuradas con informantes claves, estudio de casos de hogares, grupos de enfoque y entrevistas no estructuradas*”.<sup>77</sup> Dichas tareas complementan la información que recopilan las instancias gubernamentales y les permiten tener un mejor conocimiento del impacto del *Programa* en la población beneficiada.

De cualquier modo, las evaluaciones dependen en gran parte de que la información del gobierno sea correcta y sobre todo confiable. Algunos investigadores han manifestado en diversas ocasiones su desconfianza en las evaluaciones externas, no solo porque se realizan a instancias del gobierno federal, sino porque los resultados que entregan los evaluadores son altamente satisfactorios. El hecho de que sea así no necesariamente significa que los buenos resultados del *Programa* no sean ciertos o que no sean tan buenos como indican las evaluaciones realizadas en su momento. Es cierto que el *Programa* ha elevado sensiblemente la calidad de vida de las personas a las

---

<sup>77</sup> Secretaria de Desarrollo Social. *Resumen ejecutivo de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. 2002. p.34.

que beneficia, pues si antes de su incorporación a *Oportunidades* no tenían los medios suficientes para alimentarse adecuadamente, ahora si.

Ello significó un cambio enorme de valor, que debe reconocerse y, sobre todo, que debe mantenerse hasta que los beneficiarios sean capaces de obtener por si mismos lo que requieren para tener una vida digna. Este cambio implica haber dado un paso muy importante, sin embargo, el tratamiento que ha dado el gobierno respecto de esta situación no parece en más correcto, mucho el mas honesto. Pues el hecho de que haya tenido lugar esta mejoría en quienes viven en situación de pobreza, y sobre todo, pobreza extrema no significa que realmente hayan superado su condición de pobres.

Los resultados presentados indican que la cobertura del *Programa* se amplió y por lo tanto, que un número mayor de personas está siendo beneficiado con los apoyos que entrega. Ello necesita necesariamente que las condiciones de vida de esta parte de la población son mejores que antes de su incorporación al *Programa*, como ejemplo basta mencionar que los niños beneficiados cuentan con mejor alimentación desde que son parte del *Programa*.

En consecuencia, la permanencia en la escuela no se ve obstaculizada por la carencia de dinero, por lo que se elevan las posibilidades de que los beneficiarios continúen con sus estudios mas allá de la educación media superior y de que estarán en mejores condiciones de aprovechar las oportunidades de empleo que se les presenten.

Todas las evaluaciones que se han hecho al *Programa Oportunidades* incluso cuando todavía era *Progresas*, mencionan que se trata de un programa sumamente exitoso, pues los resultados parecen indicarlo así.

#### 4.3. De las carencias del *Programa*.

Tal como se mencionó anteriormente, el *Programa* otorga beneficios muy importantes, sin embargo, adolece de ciertos elementos que lo harían mucho más útil para las familias beneficiadas.

##### 4.3.1. Componente Alimenticio.

Este aspecto parece estar bien cubierto por el *Programa* y las transferencias monetarias que se entregan a las mujeres jefas de hogar. A juzgar por los resultados de las evaluaciones realizadas, la situación de las personas por lo que respecta a este rubro esta mejorando considerablemente. Por esta razón, no hay mas observaciones que las de incrementar el monto de las transferencias en efectivo conforme el incremento de los precios de los alimentos.

##### 4.3.2. Componente Educativo.

Tomando como base que la educación constituye una de las vertientes importantes que se requiere para superar la pobreza, se puede inferir una vez que culminan los estudios que promueve el *Programa Oportunidades*, la pobreza podrá superarse. Sin embargo, algunos estudios indican que poseer la primaria y la secundaria no se traduce en mejores ingresos para las personas que logran incorporarse al mercado de trabajo.

Los niveles educativos que realmente generan aumentos importantes en el ingreso son el nivel medio superior y el superior. El *Programa* comprende la entrega de apoyos también para quienes estudian la educación media superior, sin embargo, ello no es garantía de que obtendrán un empleo bien

remunerado. Las cifras respecto del desempleo indican, en primer lugar que se está incrementando. A finales del 2004 la tasa de desempleo superó el 4% de la población económicamente activa (PEA). Ello significa que en su momento existía más de millón y medio de personas sin empleo.<sup>78</sup>

En segundo lugar, independientemente de que el desempleo actual es mayor, cabe resaltar, en relación con los años de estudio que las personas poseen, que quienes se encuentran mayormente afectados por esta situación son precisamente aquellas que cuentan con una mayor formación académica. Según lo publicado en un diario de circulación nacional a principios del 2004, *“del total de desempleados, 0.8% no terminó la primaria; 21.1% cuenta con primaria completa; 36.4% tiene secundaria y 32.6% con nivel medio superior y superior”*.<sup>79</sup> Ello da fe de que los empleos que se crearon se pagaba muy poco, sin brindar un tipo de seguridad social al trabajador, no garantiza la seguridad del empleado y por lo tanto no reportan beneficios para quienes los toman. En el mejor de los casos, estos empleos proporcionan un ingreso que permite, con severas carencias, sobrevivir, solo eso.

Esta situación se encuentra alrededor de 18 millones de los aproximadamente 42 millones de personas que trabajan en México. Desempeñan empleos que están por debajo de sus capacidades laborales y por lo tanto, son subempleados. Ello significa una pérdida laboral muy importante, pues no se esta aprovechando al máximo la habilidad de la fuerza laboral de los trabajadores mexicanos.<sup>80</sup> Dado lo anterior, se infiere en que las circunstancias

---

<sup>78</sup> Datos según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

<sup>79</sup> Jardon, Eduardo. *Aumenta el desempleo urbano*. El Universal Diario. Finanzas. Sección B. Jueves 28 de abril de 2004. P. B1.

<sup>80</sup> Campa Zúñiga, Roberto. *Se crean empleos de Segunda*. La Jornada en la Economía, en [www.jornada.unam.mx/2005/may05/050502/004n1sec.html](http://www.jornada.unam.mx/2005/may05/050502/004n1sec.html)

de ese momento, la educación, sobre todo la media superior y superior, no significa necesariamente la posibilidad real de obtener un empleo.

#### 4.3.3. Componente Salud.

La salud de los beneficiarios se procura mediante el componente de salud del *Programa*, que comprende desde la atención prenatal hasta la prevención de determinados padecimientos. Las revisiones realizadas al *Programa* muestran que ha habido un impacto positivo en la situación nutricional de sus beneficiarios, en el sentido de que efectivamente se ha mejorado la calidad de su alimentación. Las transferencias monetarias del que otorga el *Programa*, los suplementos alimenticios y las platicas de educación para la salud han contribuido para ello.

Las acciones que contempla el “Paquete Esencial Básico de Servicios de Salud”, se encaminan fundamentalmente a la prevención de determinadas enfermedades tales como tuberculosis o diabetes mellitus, al tratamiento de algunos padecimientos que requieren de una atención básica y a la divulgación de información respecto de cuestiones de planificación familiar, higiene, salud reproductiva, etc. En realidad se trata de asuntos relativamente fáciles de tratar porque no se requiere de una gran infraestructura hospitalaria para hacerlo, ni de tratamientos médicos demasiado complicados o costosos.

Este paquete de salud no contempla la atención médica cuando se trata de padecimientos mayores. Esto es, los padecimientos contra los cuales están protegidos los beneficiarios de *Oportunidades*, son aquellos que están comprendidos únicamente en el primer nivel de atención de salud. Ello significa que en caso de que requieran atención medica de segundo y tercer nivel

tendrán que hacer necesariamente el pago de las cuotas de recuperación vigentes en las unidades hospitalarias. Algunos de los aspectos de la salud que no cubre el paquete de salud de *Oportunidades* son por ejemplo, la detección de cáncer de mama, de próstata, los tratamientos contra el cáncer, etc.

En el desafortunado de que un a persona beneficiaria de *Oportunidades* adquiera alguna enfermedad como las mencionadas arriba tendrá que incurrir en gastos que necesariamente conducen a una situación de empobrecimiento de la familia, pues para cubrirlos cuando logra hacerlo, debe de dejar de adquirir otros bienes y servicios de primera necesidad, de este modo, mientras los beneficiarios del *Programa* no requieran, de atención médica mayor – tales como cirugías, tratamientos para el cáncer, o algunos estudios como la detección de cáncer de próstata, etc. – estarán protegidos.

#### 4.4. De los avances del *Programa*.

El gobierno federal en el periodo 2002-2004 menciona en innumerables ocasiones que la situación del país fue mejorando constantemente. Respecto de la situación de la pobreza que priva al país, en el mes junio del 2003, el gobierno federal anuncio con gran beneplácito que la pobreza se redujo, que las acciones de combate a la pobreza están siendo efectivas puesto que se han obtenido resultados satisfactorios. La Secretaria de Desarrollo Social lo manifestó así:

*[...] en los dos primeros años de su administración, la pobreza mas profunda se redujo en 16%. Esto significa que 3 millones 400 mil mexicanas y mexicanos superaron la pobreza alimentaria; es decir, la pobreza mas apremiante, la que impide el ejercicio pleno de las libertades y de la ciudadanía, la pobreza que*

*conjura contra la democracia. Esto significa, que 3 millones 400 mil personas ya dejaron la inaceptable condición que impide a los padres darles de comer adecuadamente a sus hijos [...] A estos 3.4 millones de mexicanos se suman otros que han mejorado sus condiciones de vida, que han fortalecido sus capacidades para garantizar la educación y la salud de sus familias. También se suman aquellos que han logrado construir un patrimonio con el que no contaban.*<sup>81</sup>

En este sentido, el entonces presidente Vicente Fox Quezada, manifestó en innumerables ocasiones que la pobreza estaba siendo abatida, que el número de mexicanos en situación de pobreza estaba disminuyendo y que *“en el 2003 alcanzamos el menor nivel de pobreza de los últimos 10 años, independientemente si la medimos como pobreza alimentaria, de capacidades o de patrimonio”*,<sup>82</sup> en otras palabras, que las acciones de política social que implementó su gobierno fueron las adecuadas.

---

<sup>81</sup> Secretaría de Desarrollo Social. *Medición del Desarrollo en México 2000-2002*. Discursos. Serie Cuadernos de Unión. México. Secretaría de Desarrollo Social. 2002. p. 5.

<sup>82</sup> Declaración hecha en el marco de la presentación del *Informe sobre la Medición del desarrollo en México, 2002*, del PNUD, en el Palacio de Bellas Artes en la Ciudad de México el 24 de junio de 2003.

## V. Conclusiones.

Del trabajo desarrollado, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

1. El mecanismo más importante que el gobierno federal utilizó en materia de combate a la pobreza lo constituyó el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, por el tipo de apoyos que otorga como por la cantidad de recursos que moviliza, así como su alcance en la superación de la pobreza. En el periodo 2002-2004 su cobertura fue de 25 millones de mexicanos beneficiados, cabe mencionar que a la fecha el *Programa Oportunidades* tiene un padrón de 26 millones de beneficiarios.
2. La selección de beneficiarios del *Programa Oportunidades* no toma como referencia las mediciones que se realizan para estimar la pobreza, toda vez que el criterio para determinar que hogares formarán parte de su padrón de beneficiarios no es el ingreso, sino la aplicación de encuestas en localidades de alta y muy alta marginación, que cuenten con servicios básico de salud y educación, para conocer su situación socioeconómica. De este modo, deja de atenderse a aquellos hogares que se encuentren localidades que carecen de estos servicios, aun cuando por el monto de sus ingresos se les identificara, mediante el método oficial, como personas en situación de pobreza o peor aun, pobreza extrema.
3. La adopción del método de Líneas de Pobreza oficial para medir la pobreza representa un avance significativo en tanto que permite a las instancias responsables de combatir la pobreza contar con un único

referente para el diseño de los programas sociales, evitando así las dificultades que implica la elección de uno u otro método.

4. El nivel de la pobreza se redujo para el periodo 2002-2004 es alentador, sin embargo, es necesario hacer énfasis en que los 4.3 millones de personas que menciona la Secretaría de Desarrollo Social solamente avanzaron una posición para dejar su situación de pobreza alimentaria, por lo que todavía no pueden dejar de ser considerados pobres, puesto que se ubicaban entre la Línea de Pobreza Alimentaria y la Línea de Pobreza de Capacidades, no por encima de la Línea de Pobreza de Patrimonio, que es la que separa a los pobres de los no pobres, según el criterio del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.
5. Utilizar un método que incluya mas elementos que el oficial reportaría un numero mayor de pobres que el oficialmente reconocido, hecho que generaría una mayor presión social para el gobierno; especialmente para las instancias responsables del combate a la pobreza, así se conocería una dimensión apegada a la realidad del fenómeno y ello obligaría a tomar medidas adecuadas para combatir la situación de pobreza de las personas.
6. Los apoyos que otorga el *Programa Oportunidades* constituyen un elemento muy importante para mejorar la calidad de vida de las personas; sin embargo no las reportan dadas las limitaciones de los componentes que comprende y la difícil situación por la que atraviesa el

país, pues no se están generando suficientes oportunidades de desarrollo.

7. Las limitaciones que tiene el *Programa Oportunidades* es que no genera empleos y esto constituye un obstáculo que impide a los beneficiarios superar su situación de pobreza. Contar con sus capacidades consolidadas no es suficiente para ello, toda vez que no cuentan con un empleo que les permita obtener un ingreso y una calidad de vida.
8. Una medición de la pobreza más adecuada a la que lleva a cabo el gobierno federal debe partir de una definición que considere más elementos que el ingreso, pues este fenómeno tiene diversas dimensiones y difícilmente se puede estimar su magnitud tomando como referencia solamente una de ellas. Por lo tanto, para que el combate a la pobreza sea efectivo es necesario elegir un método de medición lo más cercano posible a la realidad. Lo anterior contribuirá a disminuir los efectos de la pobreza.
9. Dada tal situación, es necesario considerar que la pobreza extrema es aquella situación en la que el ingreso diario por persona no permite cubrir los gastos de alimentación, salud y educación, pues solamente ser capaz de alimentarse sin serlo. Proteger la salud y de educarse no es suficiente para llevar una vida sana y con todas las capacidades que están establecidas en los Derechos Humanos y en nuestra Constitución.

10. El *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* durante el periodo 2002-2004 llenó un vacío muy importante en los hogares –solo en los que atiende-, que viven en situación de pobreza alimentaria y de capacidades, toda vez que les hace llegar una serie de bienes y servicios a los que de otro modo no tendrían acceso, pues no cuentan con un empleo que les permita obtener el ingreso que se requiere para ello. El hecho de haber logrado cierta reducción en el nivel de pobreza es importante, toda vez que ello da fe de que las acciones implementadas en este sentido, que han tenido un efecto positivo en la población a la que se beneficia con los programas sociales, como el *Programa Oportunidades*.

11. Es importante destacar que la reducción de la pobreza que tuvo lugar se presentó de manera fundamental en el estrato de la población comprendido debajo de la línea de pobreza alimentaria. Ello es muy importante puesto que se trata de la pobreza más severa, de la que impedía satisfacer solamente la necesidad más elemental de cualquier ser vivo, la de alimentarse, sin embargo, eso no fue lo que declaró el gobierno federal cuando en junio de 2002 hizo el anuncio de dicha reducción.

## Bibliografía.

### Libros.

1. Baca, Olamendi, Laura, et. al. (comp.). *Léxico de la política*. México, editado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Colegio Nacional de Ciencia y Tecnología, Fondo de Cultura Económica. 2000.
2. Bernal, Cesar Augusto. *Metodología de la Investigación. Para administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. México, Pearson Educación. 2da Edición, 2006.
3. Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos. *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*. México, Siglo XIX Editores. 1ra edición. 1999.
4. Cohen, Ernesto, et. al. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México. Secretaria de Desarrollo Social. 2004.
5. Gallardo, Gómez Luis Rigoberto, Joaquín Osorio Goicochea. (Coordinadores). *Los rostros de la pobreza*. El debate. Tomo I. México. Limusa Noriega Editores. Segunda Edición. 1998.
6. Goicochea, Joaquín (Coordinador). *Los rostros de la pobreza*. El debate. Tomo I. México. Limusa Noriega Editores. Segunda Edición. 1998.
7. Nussbaum, Martha C., Amartya Sen (Compiladores). *La Calidad de Vida*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
8. Olavarría Gambi, Mauricio. *Pobreza: conceptos y medidas*. Chile. Instituto de Ciencia Política. Universidad de Chile. 2001.
9. Ontiveros, Guillermo. *El Programa Nacional de Solidaridad. La política social en México 1988-1994*. México. Eumed. 2005.

10. Pacheco Silva, José. *La pobreza en Latinoamérica: factor de violencia y de inestabilidad social. Su proyección para fines del siglo como amenaza para la seguridad del continente americano*. Colegio Interamericano de Defensa. Venezuela. 1999.
11. Scott, John. *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá): México. Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural*. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE): 1999.
12. Sen, Amartya K. *La desigualdad económica*. México. Fondo de Cultura Económica, 2001.

#### Leyes.

13. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
14. *Ley General de Desarrollo Social*.

#### Planes y programas.

15. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.
16. *Plan Nacional de Educación 2001-2006*.
17. *Plan Nacional de Salud 2001-2006*
18. *Programa Nacional de Desarrollo Social 2002-2006*.
19. *Programa Nacional de Solidaridad. (Pronasol)*
20. *Programa de Educación, Salud y Alimentación. (Progresá)*

21. *Programa Institucional de Desarrollo Humano Oportunidades 2002-2006.*

Evaluaciones.

22. *Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002.* México. Secretaria de Desarrollo Social, 2002.

23. *Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002.* México. Secretaria de Desarrollo Social, 2003.

24. *Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002.* México. Secretaria de Desarrollo Social, 2004

25. *Resumen ejecutivo de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002.* México. Secretaria de Desarrollo Social, 2002.

26. *Resumen ejecutivo de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003.* México. Secretaria de Desarrollo Social, 2003.

27. *Resumen ejecutivo de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2004.* México. Secretaria de Desarrollo Social, 2004.

Publicaciones Institucionales.

28. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Medición de la Pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar.* Serie documentos de investigación, México, Secretaria de Desarrollo Social. 2002.

29. Secretaria de Desarrollo Social. *Breviario Oportunidades. Un México con más igualdad se construye con Oportunidades.* México. 2004.

30. Secretaria de Desarrollo Social. *Guía de Operación para el Enlace Municipal*. México. 2004.
31. Secretaria de Desarrollo Social. *Información del Programa Oportunidades para directores y docentes de educación básica*. México. 2005.
32. Secretaria de Desarrollo Social. *Manual Ciudadano 2003*. Sedesol a los ojos de todos. México. 2003.
33. Secretaria de Desarrollo Social. *Medición del Desarrollo en México 2000-2002*. Discursos. Serie Cuadernos de Unión. México. Secretaria de Desarrollo Social. 2002.
34. Secretaria de Desarrollo Social. *Medición del Desarrollo en México. 2000 – 2002. Discursos de Vicente Fox Quesada, Josefina Vázquez Mota, Eduardo Sojo Garza – Aldape y Luis Rubio*. Cuadernos de Union No. 1. México. Secretaria de Desarrollo Social. 2003.
35. Secretaria de Desarrollo Social. *Oportunidades. Un programa de resultados*. México. 2007.
36. Secretaria de Desarrollo Social. *Oportunidades. Un programa de resultados*. México. 2005.
37. Secretaria de Desarrollo Social. *Programa Institucional Oportunidades 2002 – 2006*. México. 2003.
38. Secretaria de Desarrollo Social. *Prontuario para el Enlace Municipal*. México. 2003.
39. Secretaria de Desarrollo Social. *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002*.

40. Secretaria de Desarrollo Social. *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003.*

41. Secretaria de Desarrollo Social. *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2004.*

42. Secretaria de Desarrollo Social. *Seminario La política social hoy, nuevas perspectivas desde América latina y el Caribe.* Secretaria de Desarrollo Social. México. 2002.

#### Notas Periodísticas.

43. Boltvinik, Julio. Boltvinik, Julio. *La focalización y el Oportunidades.* La jornada. Diario. [www.lajornada.unam.mx/2003/junio03/030606/030611eco.php?origen=index.htm.l&fly=1](http://www.lajornada.unam.mx/2003/junio03/030606/030611eco.php?origen=index.htm.l&fly=1)

44. Campa Zúñiga, Roberto. *Se crean empleos de Segunda.* La Jornada en la Economía, en [www.jornada.unam.mx/2005/may05/050502/004n1sec.html](http://www.jornada.unam.mx/2005/may05/050502/004n1sec.html)

45. Jardon, Eduardo. *Aumenta el desempleo urbano.* El Universal Diario. Finanzas. Sección B. Jueves 28 de abril de 2004.

#### Páginas Web.

46. [www.definicionabc.com/](http://www.definicionabc.com/)

47. [www.alegsa.com/](http://www.alegsa.com/)

48. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

49. [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)

50. [www.salud.gob.mx](http://www.salud.gob.mx)

51. [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

52. [www.unimar.edu.ve](http://www.unimar.edu.ve)