

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

LA IDENTIFICACIÓN DE LA POBREZA EN EL PROGRAMA NACIONAL DE
DESARROLLO SOCIAL 2001-2006: PROGRAMA PARA EL DESARROLLO
LOCAL (MICRORREGIONES)

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA)

PRESENTAN

GRACIELA GÓMEZ SOTO
LOIDA JOSEFA PINEDA MARTÍNEZ

APOYADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA, UNAM
PROGRAMA DE BECAS PARA TESIS DE LICENCIATURA EN
PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN (PROBETEL)

ASESOR (A): PROF. (A) MA. DEL CARMEN SOLÓRZANO MARCIAL

Ciudad Universitaria, México, D. F. 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO PRIMERO	
EL PROBLEMA DE LA POBREZA EXTREMA EN MÉXICO	1
1.1 La pobreza en las zonas rurales y urbanas	2
1.2 Causas de la pobreza extrema urbana en México	5
1.3 Causas de la pobreza extrema rural en México	8
CAPÍTULO SEGUNDO	
LA POLÍTICA SOCIAL Y LOS PROGRAMAS FOCALIZADOS EN EL COMBATE A LA POBREZA EXTREMA	13
2.1 Los apoyos focalizados como una alternativa en el combate a la pobreza extrema	15
2.2 Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)	19
2.3 Programa Nacional de Solidaridad (SOLIDARIDAD)	28
2.4 Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	34
CAPÍTULO TERCERO	
PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL (MICRORREGIONES) EN LA ADMINISTRACIÓN DE VICENTE FOX	42
3.1 Descripción del Programa Microrregiones	43
3.2 Focalización de las Microrregiones	58
3.3 Resultados de la implementación de las acciones	67
CAPÍTULO CUARTO	
UN DIAGNÓSTICO GEOGRÁFICO DE LA POBREZA	75
4.1 Distribución de la pobreza por entidad federativa de acuerdo al grado de marginación	78
4.2 Distribución de la pobreza por municipio de acuerdo al grado de marginación	88
4.3 La importancia de una adecuada focalización para el combate a la pobreza extrema en México	96
CONCLUSIONES	100
ANEXO A	113
ANEXO B	143
ANEXO C	170
BIBLIOGRAFÍA	190

INTRODUCCIÓN

Si consideramos el mundo de una forma global, en los últimos años se ha producido un incremento económico importante, pero el número absoluto de personas que viven en la pobreza ha aumentado y las diferencias entre las personas que viven en la pobreza y los que viven en la abundancia se han acentuado profundamente. De esta forma las diferencias entre pobres y ricos se han duplicado en los últimos años.

Una parte importante de la humanidad vive en estado de pobreza absoluta, millones de personas no pueden adquirir el alimento necesario para llevar una vida activa; día a día mueren niños por causas directamente relacionadas con la pobreza, niños que no reciben una educación básica; millones de personas no tienen acceso a agua potable, lo que conlleva al padecimiento de diversas enfermedades.

Unas condiciones de vida tan degradadas por la enfermedad, el analfabetismo, la desnutrición y la miseria, que niegan a sus víctimas las necesidades humanas fundamentales, la limitación que impide la realización del potencial de los genes con que se nace, que llevan a condiciones de vida tan denigrantes que insultan a la dignidad humana y que se vuelven tan habituales que constituyen el destino de un elevado número de personas es, sin duda el más ominoso cerco social que encara nuestro mundo actual.

Así los impactos del cambio económico nacional y mundial, y la afirmación del cambio democrático, encuentran realidades ominosas de desigualdad social en el perfil lacerante de la pobreza y sus mayores retos, pues en el presente todo parece desafío insuperable: la economía no ha podido crear empleos suficientes y remunerativos para buena parte de la población, y son todavía una minoría los que tienen acceso y pueden aprovechar las oportunidades para el desarrollo humano.

Ante esta realidad surge una pregunta central ¿Qué es la pobreza? Sin embargo, para efectos de este trabajo nuestra intención no es contestarla, sino abrir un breve espacio para dar algunas definiciones del término utilizadas por especialistas, instituciones y organizaciones internacionales.

Es importante decir que aunque nunca se ha llegado a un consenso general, al menos por lo que respecta al significado de pobreza como realidad mundial, sí se ha llegado a una confluencia de discursos. Estos discursos sobre la pobreza hasta nuestros días afrontan el análisis de una realidad cambiante.

Existen diferentes conceptualizaciones de pobreza, las cuales están en función de lo que el investigador considera como lo básico, como lo mínimo de lo básico y también la manera en que la ubica. De esta manera asumimos la definición de pobreza en la línea negativa de la palabra, aquella que supone ausencias, denuncias impuestas y no aceptadas por los sujetos que la padecen. Así, el común denominador en todos los conceptos propuestos será la palabra carencia, ya sea ésta de algún insumo, de la satisfacción de alguna necesidad o de algún valor.

Desde el punto de vista económico, la pobreza es la incapacidad del individuo para generar incrementos en el producto marginal de su trabajo que le permitan ampliar sus posibilidades de elección entre diferentes bienes de consumo. Por otra parte, en el sentido político la pobreza implica la incapacidad de participar plena y libremente.¹ Desde el punto de vista filosófico, la pobreza es, la incapacidad individual para elegir, es decir, para autodeterminarse.²

¹ Guillermo Trejo y Claudio Jones, Contra la pobreza. Por una estrategia de política social. México, Cal y Arena-CIDAC, 1993. Pág. 68

² La autodeterminación consiste en la libertad de elección y de participación del individuo en todas y cada una de las esferas sociales. Esta libertad se ve posibilitada una vez que el individuo posee un conjunto de cualidades (capacidades básicas) que han de estar acompañadas de un contexto adecuado para hacerse efectiva: un Estado de Derecho que permita el ejercicio de libertades políticas y civiles y mercados competitivos que favorezcan el ejercicio de la libertad económica, entonces el trinomio capacidades básicas, Estado de Derecho y mercados competitivos hace posible la autodeterminación. Ibid. Pág.303

Así, una definición de pobreza sería aquella que hace referencia a la carencia de bienes materiales para el desarrollo de la vida humana, sin embargo, esta sería la interpretación más materialista de la misma y que tiene una traducción directa con una visión economicista.

Rodrigo Medellín define a los pobres como el núcleo de la población que se ha quedado totalmente al margen del desarrollo.³ En sentido amplio, una persona es considerada como pobre cuando se encuentra imposibilitada para obtener de manera permanente una dieta adecuada que le permita un bienestar satisfactorio en términos de salud física (nutrición) y dignidad humana. De ahí que la pobreza se considera un fenómeno complejo, con amplios aspectos cualitativos, psicológicos y sociales.

Sin embargo, encontramos definiciones más precisas que intentan situar a la pobreza como una falta de opciones en sí misma, como la ausencia del abanico de posibilidades entre las cuales elegir.⁴

Otro elemento de interpretación de la pobreza es el que la traduce como la privación de dignidad del ser humano, aquello que le hace esclavo, que le coarta su libertad y que le impide un desarrollo coherente.

Pobreza también se entiende como el proceso de exclusión, aquel que margina sistemáticamente. Pobreza incorpora vulnerabilidad⁵, es decir, no solamente el no tener o ser ya víctima de un sistema que somete y excluye, sino el que refuerza la vulnerabilidad de los propios pobres, cuanto más pobre se es más vulnerable, más capacidad de ser más pobre se tiene.

³ Rodrigo Medellín, “La dinámica del distanciamiento económico-social en México”. En La sociedad mexicana: presente y futuro. Fondo de Cultura Económica, México 1971. Pág. 387

⁴ Fernando Almansa y Ramón Vallescar, 1996, año de la erradicación de la pobreza. Fundación Intermón, España 2000. Pág. 5

⁵ La vulnerabilidad puede definirse como una predisposición a descender de cierto nivel de bienestar a causa de una configuración negativa de atributos que actúan contra el logro de beneficios materiales y simbólicos. Carlos Filgueira, “Bienestar y ciudadanía. Viejas y nuevas vulnerabilidades”, en Víctor Tokman, Pobreza y desigualdad en América Latina. Editorial Paidós, España 1999. Pág. 44

Con todo lo antes expuesto, podemos decir que existen tres indicadores de los cuales surgen diferentes definiciones del término pobreza: derechos básicos, necesidades básicas y capacidades básicas.

Una forma de definir la pobreza de manera clara y sobre la que puede haber un consenso más generalizado, es aquella que hace referencia a la falta de elementos básicos para la vida integral del ser humano, como son: salud, educación, cultura, desarrollo del ocio, vida social, etc.

Así, los elementos que constituyen los derechos básicos de cualquier ser humano son:

- a) Acceso a agua limpia y potable.
- b) Vivienda digna.
- c) Alimentación suficiente para una nutrición adecuada.
- d) Un entorno y medio ambiente seguro.
- e) Protección contra la violencia.
- f) Igualdad de oportunidades
- g) Tener derecho a opinar sobre su propio futuro.
- h) Acceso a medios para el sustento cotidiano.
- i) Salud.
- j) Educación.

Estos puntos conforman el primer indicador, es decir, los derechos básicos, los cuales cuando no se dan en su integridad o alguno de ellos está ausente, podríamos hablar de pobreza como fenómeno multidimensional, que puede colocarse en tres ejes:

- 1) "*Pobreza Material*, es aquella que hace referencia a la ausencia o insatisfacción de bienes y servicios básicos.

- 2) *Pobreza Intelectual*, es aquella que condiciona el desarrollo cultural, ideológico, de pensamiento y político de las personas.
- 3) *Pobreza social*, es aquella que afecta la integración dentro de un colectivo referencial con plenos derechos, la participación dentro de la sociedad, la identidad diferenciada y respetada dentro del colectivo de inserción”.⁶

Por lo tanto, cuando hablamos de la multidimensionalidad de la pobreza hay que tener en cuenta su diversidad y complejidad, además que tiende a perpetuarse en sí misma generando lo que se denomina la cultura de la pobreza⁷, es decir, se transmite de generación en generación haciendo cada vez más difícil la salida de la misma.

La pobreza es todo un entorno y un conjunto de condicionantes que impiden el desarrollo de personas, es decir, la pobreza es esencialmente el conjunto de barreras que hacen indigna la vida humana y es consecuencia de una relación injusta entre grupos humanos.

El segundo indicador es utilizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que define a la pobreza como la ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de las necesidades básicas. El concepto de necesidades básicas incluye aquellas necesidades que de manera evidente y directa requieren un esfuerzo productivo para su satisfacción.

Estas necesidades son las siguientes:

- a) Una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales y las pautas culturales.

⁶ Fernando Almansa y Ramón Vallescar. Op Cit. Pág. 6

⁷ Para Oscar Lewis, la *cultura de la pobreza* es un estilo o modo de vida que se transmite de generación en generación a través de la socialización familiar, es a la vez un afán de adaptarse y una reacción de los pobres ante su posición marginal en una sociedad capitalista de estratificación clasista y vigoroso individualismo. En Pilar Monreal, Antropología y pobreza urbana. Editorial Los libros de la Catarata, Madrid 1996. Pág. 33-34

- b) Mantenimiento de la salud que supone servicios de salud personales y no personales.
- c) Una vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia y materiales adecuados que asegure su protección, así como los servicios de agua potable, drenaje y energía eléctrica.
- d) Educación básica.
- e) Acceso a servicios básicos de información, recreación y cultura.
- f) Vestido y calzado.
- g) Comunicaciones básicas como el correo y el acceso al teléfono.

Es importante resaltar que “el ser humano necesita la seguridad de que podrá tener acceso a los satisfactores básicos.... para lo cual requiere un empleo o fuente de ingresos que le permita obtenerlo, así como sistemas de seguridad social que tiendan a proporcionar esta seguridad”.⁸

Siguiendo los razonamientos de Julio Boltvinik, la pobreza se refiere a un estado o situación de carencia y, por tanto, de necesidad de cosas que son indispensables al ser humano para su existencia⁹. Evidentemente la cuestión se complica al momento de determinar qué es lo “indispensable” para subsistir.

Podemos plantear dos posibilidades al respecto: 1) se debe referir sólo a lo que en términos biológicos se considera indispensable; esto es, alimentación y habitación; 2) incluir, además de las necesidades básicas citadas, aquellas que se considere son necesarias para la plena realización del ser humano como tal (cultura, recreación, deporte, etc.).

El tercer indicador define a la pobreza no en términos de sus síntomas (los diferentes niveles de ingreso o consumo), sino más bien en términos de las

⁸ Enrique Hernández Laos, “Medición de la intensidad de la pobreza y la pobreza extrema en México”; en Investigación económica. Núm. 191, enero-marzo 1990, pp. 265-266; Facultad de Economía UNAM. (Los puntos a-g obtenidos de: Documento técnico y declaración regional sobre la pobreza, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza; P. U. N. D.; Bogotá, Colombia, febrero 1989, pp. 11)

⁹ Julio Boltvinik, “Pobreza y necesidades básicas, PNUD, 1990”. CEPAL. El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90. Chile, 1992.

causas: la pobreza es la falta de las capacidades básicas¹⁰ que permiten al individuo aumentar sus niveles de ingreso y consumo. En este sentido, la pobreza es una enfermedad endémica. “El pobre es pobre porque no puede dejar de serlo”.¹¹

El economista y filósofo Amartya Sen ha sugerido concebir la pobreza como la ausencia de las capacidades básicas que le permitan a cualquier individuo insertarse en la sociedad, a través del ejercicio de su voluntad.¹²

Las personas que viven en la pobreza carecen de las libertades de actuar y de elegir. La falta de acceso a una alimentación adecuada, una vivienda digna y a los beneficios que proporcionan la salud y la educación privan a los pobres de la calidad de vida a la que todos aspiran. Estas personas enfrentan condiciones de vulnerabilidad extrema hacia las enfermedades, los desastres naturales y su entorno económico, además, esta situación influye en su capacidad de tomar decisiones que afecten sus vidas.

La pobreza podría concebirse entonces como la privación de capacidades básicas. A partir de lo que puede ser o hacer una persona se puede establecer el estándar social. Por su parte, el conjunto de acciones o estados que los individuos pueden alcanzar y que son considerados indispensables para elegir formas de vida valiosas se les denomina capacidades básicas. En esta perspectiva, el ingreso y los bienes de consumo son medios para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de

¹⁰ El concepto de capacidades básicas se define a partir de un conjunto de funciones básicas que cualquier individuo debe poseer para poder participar mínimamente en las diferentes esferas sociales. El concepto se define en términos de una adecuada nutrición, salud, educación básica y vivienda. El concepto es muy atractivo porque no se trata más del bien entendido en términos solamente cuantitativos, sino de su función cualitativa; es decir, se trata de dotar al individuo de la capacidad de leer, escribir y pensar analíticamente, y de la posibilidad en los hechos de poseer de buena salud. En Guillermo Trejo y Claudio Jones, Contra la pobreza. Por una estrategia de política social. México, Cal y Arena-CIDAC, 1993. Pág. 303

¹¹ Ibid. Pág. 15

¹² Específicamente, Amartya Sen es el que ha sugerido definir la pobreza en términos de las capacidades básicas. Amartya Sen: “Equality of What?”, en Choice Welfare and Measurement. Mass. Blackwell & MIT Press, 1982, pp. 367-382; y del mismo autor “Individual Freedom as a Social Commitment”, en The New York Review, junio 14, 1990, pp. 49-54

transformar estos insumos en capacidades específicas para funcionar socialmente. El bienestar percibido y los comportamientos son resultado de las capacidades disponibles y las preferencias individuales, y por sí mismos no establecen una situación de pobreza.

Ser pobre significa entonces que para condiciones sociales y para particularidades individuales dadas, los hogares no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para que sus miembros logren desarrollar sus capacidades básicas.

La pobreza es pues, la carencia de esa base social que permite a cualquier individuo insertarse en la sociedad a través del ejercicio de su voluntad y de su capacidad para generar ingreso, para así tomar decisiones tan relevantes como trabajar o no, y quiénes han de encabezar el gobierno. La pobreza implica que ésta no es otra cosa, sino la incapacidad de salir de ella.

Sin embargo, la pobreza es padecida y vivida por los individuos con diferente intensidad, de ahí que casi todos los investigadores aceptan que no es lo mismo un pobre a secas que alguien que padece pobreza extrema. La única diferencia clara entre un individuo simplemente pobre y uno en la pobreza extrema es que el primero es relativamente pobre, mientras que el segundo lo es absolutamente.

Esto es, “mientras que el individuo en la pobreza extrema no tiene lo mínimo de lo básico, el moderadamente pobre sí lo tiene, pero en comparación con el resto de la población no tiene ciertos bienes que, para el nivel de desarrollo del país en el que habita se podrían clasificar de primera necesidad”,¹³ así, “su situación es fundamentalmente diferente en cuanto a su salud, y su estado nutricional, ya que esto les permite participar de manera activa en el mercado laboral, tomar ventajas de las oportunidades educacionales, tener movilidad y asumir más riesgos”.¹⁴

¹³ *Ibíd.* Pág. 70-71

¹⁴ Alejandro Guevara Sangines, “Programas de alivio a la pobreza en México: un ejercicio de evaluación”, en Mónica Serrano y Victor Bulmer, *La reconstrucción del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México 1998. Pág. 134-135

Para Hernández Laos la pobreza moderada incluye aquellos hogares que tienen ingreso total suficiente para satisfacer el conjunto de necesidades básicas, y la pobreza extrema incluye y ubica a los hogares que tienen un ingreso total de magnitud tan ínfima, que aún cuando fuera destinado en su totalidad a la alimentación no les permitiría satisfacer sus requerimientos nutricionales.¹⁵

En la distinción de Santiago Levy, la pobreza extrema es vista como una condición absoluta. Los extremadamente pobres son los que no pueden proveerse suficientes nutrientes para funcionar de modo adecuado. Son más vulnerables a las enfermedades, y en general, menos capaces de llevar una vida saludable con la suficiente energía para participar de manera activa en el mercado laboral. Los pobres extremos carecen de un acervo adecuado de activos productivos, de tierra, del capital físico, financiero y humano. Además, el peso de este tipo de pobreza recae con más fuerza en los grupos con mayor vulnerabilidad, es decir, mujeres, niños y ancianos.

Entonces, podemos decir que la pobreza extrema es el resultado de la carencia de los tres indicadores antes mencionados y la pobreza moderada es la ausencia de alguno, en pocas palabras, la pobreza extrema parece ser un concepto menos difícil de atrapar, es por ello que para efectos de esta investigación concentraremos nuestra atención en aquellos grupos en extrema pobreza que presentan un mayor número de carencias y un mayor grado de insatisfacción de necesidades para el pleno desarrollo humano.

Las definiciones anteriormente expuestas abarcan aspectos importantes para descubrir y entender el fenómeno de la pobreza, sin embargo, hasta ahora no explican cuáles han sido sus causas, ni cuáles han sido las consecuencias de la misma.

¹⁵ Enrique Hernández Laos. Op. Cit.

Guevara Sanginés argumenta que la pobreza es causada por una serie de privaciones que disminuyen las capacidades y limitan las oportunidades de desarrollo de los individuos, esto se refleja en desnutrición y vulnerabilidad a las enfermedades y a los desastres naturales.¹⁶

Para Keith Griffin las causas de la pobreza son la sobrepoblación, la desigualdad de la propiedad de la tierra y otros activos productivos, los mecanismos de asignación que discriminan a favor de los propietarios de la riqueza y un patrón de inversión y de cambio técnico sesgado en contra de la mano de obra.¹⁷

Al considerar la pobreza como un problema de índole estructural, los elementos causales pueden ser los siguientes:

1. La crisis de los mercados internos y externos,
2. El desempleo,
3. La acumulación capitalista,
4. La dependencia con el exterior,
5. Los compromisos económicos del gobierno (deuda pública, etc.),
6. La sobrepoblación que crea un ejército de reserva de mano de obra muy grande,
7. La capacidad técnica inferior a las otras economías, llegando en ocasiones a ser suficiente únicamente para la producción de subsistencia,
8. La renta baja que no permite el ahorro y deteriora el nivel de vida,

A las causas estructurales de la pobreza se añaden cambios que aunados a los efectos del cambio tecnológico incluyen modificaciones en las políticas sociales, entre ellos podemos mencionar: “el impulso de los sectores exportadores intensivos en mano de obra calificada, las políticas en materia de tasas de interés, financieras y de privatización de activos públicos, el debilitamiento de las

¹⁶ Alejandro Guevara Sanginés. Op. Cit. Pág. 134

¹⁷ Keith Griffin, Desigualdad internacional y pobreza nacional. Fondo de Cultura Económica, México 1978. Pág. 191

instituciones que regulan los mercados laborales, y los cambios en los sistemas impositivos y de transferencias de recursos públicos”.¹⁸

Asimismo, se argumenta como factor causal del paulatino proceso de marginación de la población más pobre, el intento poco exitoso de integración a las corrientes mundiales de comercio e inversión.¹⁹

Además, existen factores de índole personal y social que complementan el cuadro causal de la pobreza. Es decir, “entre los pobres, hay un buen número, cuya pobreza se debe no sólo a factores de entorno sino también a defectos personales.

Existen individuos perezosos, irresponsables, faltos de honradez y depravados; vagabundos y pordioseros; hombres que han abandonado a sus familias, criminales, pervertidos, alcohólicos y drogadictos. Los sociólogos califican a este grupo como pobres infames”.²⁰ Sus defectos pueden ser la consecuencia de su pobreza, lo mismo que su causa.

La pobreza también puede provenir de motivos de incapacidad personal. Un hombre puede ser pobre porque no es capaz de ganar un salario suficiente para vivir, o padecer algún defecto físico o psíquico que puede disminuir su productividad. Posiblemente el empleo al que puede aspirar sea un trabajo temporal u ocasional pobremente remunerado; puede carecer de la habilidad o de la preparación que lo capaciten para ganar un sueldo suficiente para vivir, su incapacidad puede provenir de un problema congénito, pero también puede provenir de la falta de oportunidades.

¹⁸ A. Cornia, “Liberalization, Globalization and Income Distribution”, en Working Papers, núm. 157, World Institute For Development Economic Research (WIDER), marzo de 1999.

¹⁹ Murshed, “Globalization, Marginalización and Development”, Working Papers, núm. 175, World Institute for Development Economic Research (WIDER), febrero de 2000.

²⁰ David Matza, “Poverty and Disrepute”, de Robert K. Merton y Robert A. Nisber, Contemporary social problems. Segunda edición, Nueva York: Harcourt, Brace & World, Inc., 1996. Pág. 619-668. En Clair Wilcox, Hacia la prosperidad social. Editorial Limusa, México 1971. Pág. 52-54

Los fracasos personales son también causa de la pobreza, así como enfermedades, accidentes o la muerte. Este grupo constituye un serio problema social, sin embargo, su porcentaje entre los pobres es reducido.

Debe destacar que las causas de la pobreza son más de factores sociales que de factores personales. Una familia puede ser pobre porque la persona que constituye el sostén está sin trabajo. El desempleo puede provenir del hecho de que la economía se encuentre en recesión o en crisis; la causa puede ser también que la región en la que se vive no produce y por lo tanto no distribuye los insumos necesarios para el desarrollo de dicha región.

El sostén de la familia puede fracasar en su intento de encontrar trabajo porque no existe la oferta necesaria para absorber a la población económicamente activa o porque no se cuenta con la preparación requerida. De todos estos factores, el individuo no es responsable y no cae bajo el imperio de su voluntad.

Así, las causas de la pobreza tienen orígenes y características distintas, las cuales pueden ir desde los aspectos económicos, políticos y sociales, hasta personales. Sin embargo, este hecho es un fenómeno que no hace distinción entre regiones con economías consolidadas y con altos niveles de crecimiento y aquellas que están en vías o carecen de desarrollo. Pero ¿cuáles son las consecuencias que trae consigo dicho fenómeno?

Hablando en términos generales y siguiendo los razonamientos de Marx y Malthus la pobreza trae consigo la insuficiencia o baja calidad de alimentos y vestidos, condiciones de vida malsanas, que implican trabajo arduo y prolongado, desempleo o subempleo, así como ocupaciones insalubres; en enfermedades e ignorancia, donde la marginalidad²¹ se vuelve un estado peculiar de subsistencia

²¹La marginación es un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo; esto se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones de un país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso

que afecta seriamente las probabilidades de supervivencia en lo que se refiere a tasas de mortalidad y esperanza de vida. Es decir, las consecuencias son verdaderos sufrimientos para los que se ven afectados por la pobreza.

Así, “una vida vivida en la pobreza es una vida en la que la negligencia, la inseguridad, la suciedad y la putrefacción se vuelven los elementos de la vida misma”²². Para los pobres en ocasiones el trabajo se convierte en trabajo forzado, el cual niega su humanidad en lugar de afirmarla, y lo único que reciben a cambio es una ínfima satisfacción de sus necesidades más inmediatas.

Sus bajos ingresos se reflejan además, en la nula o mala atención médica, así como en la educación de muy bajo nivel que reciben. Estas carencias tienen repercusiones económicas porque impiden u obstaculizan el buen desarrollo de las capacidades básicas; asimismo, tienen repercusiones sociales porque incrementan los niveles de dependencia y delincuencia.

Bajo estas condiciones podemos decir que las unidades de alojamiento de los pobres, generalmente no llenan los requisitos básicos de una vivienda digna, porque estas casas son ocupadas por familias que perciben ingresos ínfimos. Una parte de estas moradas se hallan en zonas rurales, las cuales son construcciones hechas con materiales endebles (cartón, lámina, adobe, etc.), pero también un número considerable se localiza en los barrios bajos de las ciudades. Son viviendas que por lo regular no cuentan con los servicios básicos de drenaje, agua potable, electricidad, etc.

En las zonas urbanas, existen edificios viejos, deteriorados, descuidados, infestados con plagas (piojos, chinches, ratas. etc); sus entradas y escaleras son oscuras y en ruinas, y los baños suelen ser comunes e inmundos. Las

de desarrollo y del disfrute de sus beneficios. En Consejo Nacional de Población, Índices de marginación 2000. México 2003. Pág. 11

²² Luis A. Serrón, Escasez, explotación y pobreza: teoría, investigación histórica específica y crítica. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1990. Pág. 46

habitaciones presentan hacinamiento, que brindan muy poca oportunidad de aislamiento para el trabajo o el descanso. Esta clase de habitaciones esta ubicada en barrios carentes de espacios para juegos, donde la basura invade las calles, mientras que el pavimento y las aceras desconocen las reparaciones. Estos son barrios donde la salud, la educación y los servicios ordinarios distan mucho de responder a las necesidades de la sociedad.

Junto con el mal alojamiento se encuentra la alimentación deficiente, una alimentación que no se juzga adecuada más que temporalmente por motivos de emergencia. Hay una ínfima correlación entre los ingresos y la alimentación de las familias. Por lo que a cantidad se refiere, los pobres reciben menos calorías, y en lo que respecta a la calidad ingieren menos factores nutritivos.

La pobreza es también una barrera para los servicios médicos preventivos. La inmunización y la atención pediátrica en particular, varían en sentido inverso al de las entradas familiares. Existen personas que jamás han consultado a un médico.

Las escuelas a las que asisten los hijos de los pobres son, por lo general, de baja calidad. Algunas se encuentran en zonas rurales atrasadas y otras en barrios bajos urbanos. Todas estas escuelas cuentan con subsidios insuficientes, además que la sede típica son edificios viejos y en malas condiciones. El plantel suele estar mal provisto y la población escolar es excesiva. El personal lo constituyen maestros mal pagados y con poca preparación, por lo que su moral es baja y continuamente presentan transferencias.

Los niños de los barrios bajos se hallan en condiciones desfavorables. La falta de atención médica puede hacer que presenten defectos de la vista o del oído que nunca llegan a corregirse; presentan deficiencias en cuanto a descanso y en el alimento necesario lo que llega a minar sus energías.

Los niños no encuentran en su casa ningún estímulo intelectual, existe falta de motivación, no tienen esperanzas en el futuro, no ven ningún propósito en el estudio o el aprendizaje, son apáticos, insatisfechos, e inquietos, con una actitud adversa a la escuela. Por lo general, en las zonas rurales los niños no son enviados a la escuela por la necesidad de apoyar en el sustento familiar.

La pobreza acarrea mala salud. Las condiciones deficientes de las viviendas provocan enfermedades respiratorias, las malas condiciones higiénicas ocasionan trastornos digestivos, y el hacinamiento facilita la difusión de epidemias. Además, la mala nutrición afecta el sistema óseo y causa daños irreversibles, en consecuencia, la mala salud se convierte en una disminución de fuerzas y vitalidad.

Es decir, a nivel personal el daño que causa la pobreza es tanto mental como físico. De esta manera, la pobreza reduce al pobre como instrumento de producción y frecuentemente es un medio propicio para la delincuencia, el vicio y el crimen. Por otra parte, la pobreza también afecta el entorno limitando el fortalecimiento del mercado interno y obstaculiza el desarrollo económico con igualdad de oportunidades para todos.

De ahí que la disminución de la pobreza en los países es de fundamental importancia en la esfera de lo social, pues es un flagelo que no sólo hiere la dignidad humana, divide a la sociedad e impide la integración social, política y cultural, y que además puede plantear problemas de seguridad nacional.

Ante esta situación, los gobiernos tienen que invertir grandes sumas en programas para el combate a la pobreza, así como en programas de seguridad pública, sistemas de salud pública, obras de mejoramiento y en planes educativos, que si bien no han sido suficientes para satisfacer las necesidades vitales de las comunidades, han representado un esfuerzo no siempre exitoso de mejoramiento en la calidad de vida de las personas que viven en condiciones de pobreza.

Actualmente, uno de los principales problemas que aqueja y ocupa al gobierno de México es precisamente la pobreza, la cual ha aumentado debido entre otras causas a la mala distribución del ingreso provocando una polarización alarmante.

Es importante señalar que los principales indicadores de ingreso por habitante, bienestar y posibilidades de desarrollo en nuestro país, son desfavorables. Destacan la alta tasa de mortalidad infantil (que muestra un atraso en la provisión de servicios de salud), la tasa de analfabetismo entre adultos (indicador de atraso educativo), y la baja tasa de acceso de la población a los servicios básicos urbanos.

Recientemente la Secretaría de Desarrollo Social aceptó que uno de cada dos mexicanos vive en condiciones de pobreza, pero hay que hacer notar que las diferencias no radican sólo en el nivel del ingreso ya que una persona pobre no es solamente un ciudadano carente de dinero, es mucho más que eso, es un ciudadano afectado en sus condiciones materiales, sociales, políticas y hasta psicológicas, sus diferencias se manifiestan en todos los aspectos de la vida social.

Según cifras oficiales, se calcula que alrededor del 50% de la población del país se encuentra en esta categoría, de los cuales el 24% viven en condiciones de pobreza extrema, donde están ubicados los hogares que tienen un ingreso total de magnitud tan ínfima, que aún cuando fuera destinado en su totalidad a la alimentación no les permitiría satisfacer sus requerimientos nutricionales.

Para combatir esta situación, la actual política social ha implementado líneas de acción focalizadas, por un lado, se han llevado a cabo acciones orientadas hacia la satisfacción de las demandas en materia de alimentación, educación, salud y vivienda de la población en condición de pobreza, y por otro, las acciones que pretenden dotar de la infraestructura e identidad jurídica necesarias a la población en condiciones de pobreza extrema.

De esta manera la focalización se vuelve el eje central en el diseño de los programas de combate a la pobreza extrema para crear las condiciones necesarias para satisfacer las carencias más apremiantes, y generar oportunidades y sentar las bases para que los individuos que viven en estas condiciones puedan insertarse eficientemente en la actividad productiva. Es decir, que en el largo plazo tengan los conocimientos mínimos necesarios para desarrollar una actividad que les permita obtener el ingreso suficiente para cubrir sus necesidades básicas y mejorar su bienestar.

La focalización como instrumento en los programas de combate a la pobreza extrema, se justifica por el reconocimiento de que la población en condiciones de pobreza extrema tiene un mayor número de necesidades básicas insatisfechas.

De ahí que una tarea fundamental para el desarrollo del país sea detectar geográficamente a los más pobres, para el establecimiento de programas integrales de política social, tendientes a reducir la pobreza como meta de la acción gubernamental.

En el diseño de programas para abatir la pobreza, es de vital importancia establecer su localización geográfica por dos razones principales: primero, el costo de los programas para atender a familias pobres varía en función de las zonas donde residen; y segundo, las causas de la pobreza pueden no ser las mismas para las diferentes zonas.

Por ello, uno de los puntos esenciales para delinear los programas de política social en relación con la pobreza son los criterios para definir quién es pobre y a qué pobres irá canalizada la ayuda, tomando en cuenta el grado o intensidad de la pobreza, ya que no es igual el diseño de un programa destinado a combatir la pobreza moderada, que uno cuyo propósito es reducir la pobreza extrema.

Queda claro que para cualquier diseño de políticas de combate a la pobreza se deben tener presentes dos objetivos. El primero, de carácter asistencial y de corto plazo, que para efectos de este trabajo será el más importante, es identificar y focalizar regiones para la creación de la infraestructura necesaria para la canalización de los apoyos y recursos, así como la provisión y fortalecimiento de identidad jurídica para las personas que habitan en estas zonas, para tratar de incrementar el ingreso corriente de las familias consideradas como pobres extremos. El segundo, con una visión de mediano y largo plazo, de carácter subsidiario, es dotar a los individuos de capital humano necesario en educación y salud, para que puedan insertarse eficiente y productivamente en el mercado laboral.

De lo anterior se deduce la importancia de la focalización, la cual es un criterio utilizado para identificar a los grupos más marginados dentro del panorama socioeconómico del país. Reconociendo de manera implícita que los recursos públicos disponibles para hacerle frente al problema de la pobreza son necesariamente insuficientes. El gobierno ha optado por centrar sus esfuerzos en aquellos grupos que concentran las necesidades más urgentes.

La idea de esta investigación surge de la elaboración de una base de datos municipal que se ha venido realizando desde finales del año 2002 en la H. Cámara de Diputados, únicamente por las dos personas que presentan esta tesis, y cuyo propósito inicial fue la recopilación de las cifras de los indicadores de marginación de los 2443 municipios que conforman nuestro país, cifras que fueron también utilizadas por la SEDESOL para la conformación de las microrregiones en el Programa para el Desarrollo Local, el cual dirige sus apoyos a las zonas de mayor rezago en el país.

Esta información dio la pauta para realizar un análisis comparativo desde un punto de vista político-administrativo, además de las consideraciones socioeconómicas que se creyeron pertinentes, entre la ubicación geográfica hecha por la SEDESOL

a través del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), con los datos obtenidos del Sistema Nacional de Información Municipal basados en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, ya que este contiene la información completa de los casi 2 500 municipios, misma que fue asentada en la base de datos municipal. Convirtiéndose en el objetivo central de esta tesis, saber si la SEDESOL realizó una adecuada ubicación geográfica de las zonas más carentes y rezagadas del país. Habida cuenta de la importancia que representa para el combate a la pobreza extrema una correcta y certera focalización, para hacer llegar a esas zonas la infraestructura necesaria y posteriormente dotarlas de manera eficaz y eficiente de los recursos en función de sus necesidades, además de proveer de identidad jurídica a su población.

Así, las dos fuentes claves para la elaboración de la presente investigación fueron, por un lado, el Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) contenido en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, y por el otro, la base de datos municipal, y cuyos elementos fueron extraídos del Sistema Nacional de Información Municipal basados en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2000.

Para ello, el trabajo está dividido en cuatro capítulos, en los que se refleja la importancia y aportación que una acertada focalización de las regiones en extrema pobreza puede significar para el eficaz cumplimiento de la política social.

En el primer capítulo se aborda en términos muy generales el problema que representa la pobreza en nuestro país, haciendo un comparativo entre las características que presentan las comunidades rurales y las comunidades urbanas, poniendo énfasis en las causas que han generado y agravado la pobreza extrema tanto en el ámbito rural como en el urbano.

En el segundo capítulo, se presenta una breve revisión que pretende reflejar la importancia de la política social en el combate a la pobreza resaltando sus

distintos niveles (asistencia, bienestar, equidad), además de la importancia que refleja la utilización de la focalización como instrumento para abatir la pobreza en los programas sociales. Al respecto se hace un breve recuento de los principales programas de combate a la pobreza que han instrumentado la focalización para aliviar a las zonas más necesitadas del país, desde la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) al Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), diferenciando la importancia que cada programa dió a los conceptos de marginación, pobreza y pobreza extrema para la selección de la población objetivo a la que dirigieron sus apoyos, pues de ello se derivaron sus diferencias en cuanto a los rubros que cubrieron y su operación en general. Asimismo, se elaboró un anexo A, el cual es un breve recuento histórico de la situación que ha vivido nuestro país en materia de política social, pretendiendo ser un complemento del capítulo para una mejor comprensión de las acciones que los gobiernos anteriores han llevado a cabo.

El tercer capítulo, consiste en un análisis descriptivo del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), prestando mayor atención a la propuesta de dividir el territorio en Microrregiones conformadas por los municipios que padecen los índices más altos de marginación, para dotarlos de la infraestructura necesaria e identidad jurídica, división territorial que resulta ser una propuesta innovadora en los programas de combate a la pobreza extrema, incluyendo además los avances hasta ahora alcanzados por el programa. Este capítulo se acompaña de un anexo B, el cual presenta el listado de los municipios que conforman las microrregiones.

En el cuarto capítulo, se presentan los resultados desde un punto de vista geográfico del análisis detallado de los indicadores de marginación a nivel estatal y municipal, cuyo objetivo fue demostrar dónde se encuentra la pobreza extrema, poniendo énfasis también en la importancia que tiene una adecuada focalización para su combate. Para una mejor exposición de los resultados obtenidos de la mencionada base de datos municipal elaborada y utilizada para este capítulo, se agregó un anexo C que describe la metodología utilizada para la obtención del

índice de marginación tanto para las entidades federativas como para los municipios, así como una serie de tablas informativas en las que se resumen los resultados de marginación más importantes, además de mapas que pretenden ilustrar la situación de pobreza que vive nuestro país.

Finalmente, se presentan los resultados de la investigación esperando que nuestra aportación sea de utilidad y sirva de apoyo a futuros programas de combate a la pobreza extrema.

Capítulo Primero

El problema de la pobreza extrema en México

Hablar de pobreza en México es hablar de cinco siglos de historia. La pobreza en México está, y siempre ha estado, lejos de ser resuelta, México es un país en donde mucha gente sigue siendo víctima de la pobreza.

El aumento de la pobreza, nos remite a desigualdades distributivas en el ingreso y la riqueza, clases sociales, regiones y sectores de actividad económica que se han visto acompañadas en los últimos años por la reaparición de una pobreza masiva y el surgimiento de la pobreza extrema.²³

En México, el problema de la pobreza extrema se ha constituido en un fenómeno predominantemente rural, sin embargo, esto no significa que no este presente en las zonas urbanas, entre los grupos característicos que la padecen encontramos mujeres, niños, indígenas, discapacitados, ancianos, sectores populares y desempleados, que son los llamados grupos vulnerables.

Actualmente, la polarización entre las zonas rurales y urbanas es marcadamente importante debido entre otras causas al aumento creciente de la pobreza y desigualdad²⁴, lo que ha agudizado la concentración del ingreso y la riqueza, hecho que se ha convertido en el sello distintivo de la estructura social del país.

²³ Los hogares en pobreza extrema, son aquellos en donde el ingreso total es menor al valor de la canasta alimentaria, es decir, aún cuando se destinara el ingreso total del hogar, este no sería suficiente para atender las necesidades alimentarias del grupo familiar. En Carlos M. Jarque, Magnitud y evolución de la pobreza en México. En Conferencia de prensa celebrada el 24 de octubre de 1993, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe e Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, Talleres Gráficos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1993. Pág. 9

²⁴ La definición de desigualdad se puede referir a que unos individuos posean las capacidades básicas y otros no; es decir, la desigualdad que no admite grados ni matices, la desigualdad que nace de la presencia o la carencia de las cualidades mínimas que posibilitan la libre inserción del individuo en la dinámica social, es la misma que imposibilita su inserción en los mercados, generándose así la peor desigualdad económica en la sociedad: la desigualdad estructural. En Guillermo Trejo y Claudio Jones. Op. Cit. Pág. 68

Este contexto ha generado movilidad, inseguridad y transformaciones en las estructuras económicas, políticas y sociales, que aunado al agotamiento de las condiciones ecológicas y comunitarias que han sustentado en condiciones de precariedad y miseria absoluta la vida de familias y grupos, confirma que la pobreza y desigualdad persistirán en los años que vienen.

El número absoluto de mexicanos sumidos en la pobreza extrema sigue siendo enorme e inaceptable. Considerando los datos oficiales de la Secretaría de Desarrollo Social, dada una población cercana a los 100 millones de habitantes, se estima que el número de pobres es de 53.7 millones, es decir, estamos hablando de más del 50% de la población: 29.5 millones con pobreza moderada y 24.2 millones con pobreza extrema.²⁵

Hay que advertir que el problema de la pobreza en México es tan grande que aún cuando todos tuvieran la capacidad de competir, muchos estarían en desventaja por la falta de recursos para hacerlo. No se trata de un problema nuevo, pero esto no es razón para ignorarlo.

De ahí, que el objetivo del presente apartado sea analizar el problema de la pobreza en las zonas urbanas y rurales de nuestro país, siendo un fenómeno sumamente complejo que implica no sólo el estudio de factores económicos, sino también históricos, sociales y culturales.

1. 1 La pobreza en las zonas rurales y urbanas

La problemática de la pobreza extrema en México se expresa en grandes disparidades regionales y urbano-rurales que perpetúan el círculo vicioso de la pobreza, es decir, los pobres extremos viven tanto en el campo como en la ciudad, sin embargo, presentan características distintas.

²⁵ Banco Mundial, Pobreza en México. Editado por la Dirección Subregional para Colombia y México, México 2004.

En las zonas rurales los actores sociales son el campesino, jornalero agrícola y comunidades indígenas; estos grupos viven una situación de marginación en rubros esenciales, como la falta de infraestructura de servicios básicos (salud, agua, vivienda, etc.), discriminación, vulnerabilidad ante los fenómenos naturales, etc.

Por otra parte, las zonas urbanas tienen características diferentes, este sector por su localización geográfica cuenta con una infraestructura adecuada que le permite su desarrollo; los problemas de las ciudades son principalmente de tipo económico y social.

Siguiendo los razonamientos de Jorge Montaña, la pobreza urbana presenta las siguientes características:

- a) Habitar en zonas metropolitanas.
- b) No tener una posición económica clara o definida en el sistema urbano de clases.
- c) Encontrarse en el estrato más bajo en términos de ahorro y de consumo.
- d) Habitar en asentamientos espontáneos formados con base a la ocupación ilegal de terrenos públicos o privados.²⁶

En el esquema de T. Lyon Smith sobre las características que definen a las zonas rurales y urbanas, tenemos que en cuanto a ocupación, en las sociedades rurales, las fuentes de empleo se centran en la agricultura, pastoreo, pesca, explotación de los recursos naturales y manufactura de artesanías; mientras que en las zonas urbanas en pobreza extrema, la gama de empleos es más amplia, abarcando sobre todo el sector obrero y empleos como son albañilería, plomería, trabajos eventuales, etc., así como una parte importante de la población que se dedica a la economía subterránea, es decir, vendedores ambulantes, lava coches, etc.

²⁶ Jorge Montaña, Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos. Editorial Siglo XXI, México 1981. Pág. 43

Finalmente, otra parte de la población dedicada a las labores domésticas, y en general gente que obtiene el salario mínimo o menos.

En cuanto al tamaño de la comunidad, las comunidades rurales, independientemente de su tamaño, presentan una densidad de población escasa, ya que las comunidades se encuentran separadas unas de otras, lo que provoca que sea difícil satisfacer los servicios básicos que estas requieren. “Las zonas urbanas son en comparación con las rurales más grandes, y el problema en cuanto a satisfacción de servicios básicos surge de lo contrario, ya que el hacinamiento en las zonas marginadas es muy elevado, por ello las condiciones y la calidad de vida de estas áreas son poco satisfactorias para el desarrollo humano”.²⁷

En cuanto a las características del ambiente físico y biológico, las cuales se refieren a cuestiones como el clima, geografía, control de la naturaleza, etc., la diferencia entre lo rural y lo urbano es obvia en este sentido. “En las comunidades rurales es mucha la influencia del reino vegetal y animal con las personas, en cambio, en los centros urbanos la relación directa con animales es escasa, y casi siempre se presenta de forma negativa, siendo los animales urbanos fuente de infecciones y enfermedades, así también la relación con el mundo de las plantas es importante, debido a que es menor a lo deseable en el ambiente urbano”.²⁸

Las diferencias entre las personas que habitan en los centros urbanos son mayores que en las comunidades rurales, su modo de pensar, de vivir, expectativas de vida, educación y demás características crean una gama más amplia en las ciudades. Una de las causas es el mayor número de habitantes, y por lo tanto, cada uno de estos aspectos se encuentra más diversificado.²⁹

²⁷ Lyon Smith T, Sociología de la vida rural. Editorial Bibliográfica, Buenos Aires, Argentina 1960. Pág. 31

²⁸ El sustento de este argumento está basado en la tesis de Bernard A. L., quien define los ambientes físico, biológico y social. En Bernard A. L., Introduction to social psychology. Henry Holt & Company, New York.

²⁹ Lyon Smith T. Op. Cit.

Queda claro que el modo de vida de las comunidades, el tipo de carencias y las oportunidades que ofrece el entorno en las zonas rurales y urbanas están directamente vinculadas con las características sociales, económicas, políticas y hasta biológicas de las zonas.

1. 2 Causas de la pobreza extrema urbana en México

Si bien la pobreza extrema urbana en nuestro país puede tener múltiples causas, se pueden destacar dos. La primera es la alta tasa de emigración de la población rural hacia las ciudades, los individuos al carecer de educación formal, no tienen la capacidad requerida para insertarse eficiente y productivamente en el mercado laboral. Así, la emigración hacia las zonas urbanas, se encuentra relacionada con el bajo desarrollo del campo mexicano, que propicia una continua expulsión de recursos, principalmente mano de obra.

Los emigrantes hacia las zonas urbanas por lo general, carecen del capital humano³⁰ necesario para insertarse al sector moderno de la economía, por lo que se ven obligados a emplearse en actividades por las cuales no obtienen suficientes recursos para cubrir sus necesidades básicas.

La segunda causa es la baja tasa de creación de empleos en el sector moderno de la economía, lo cual se deriva de la deficiente regulación de los mercados y de la inestabilidad macroeconómica que ha vivido México desde principios de la década de los setenta, es decir, lo anterior “es consecuencia de la protección a la competencia externa y las técnicas de producción que tendieron a ser intensivas en capital. Asimismo, la expansión de este sector se limitó al crecimiento de la

³⁰ Se refiere a la calidad de la educación, formación y actualización de la formación laboral y servicios de salud básicos. En Dagmar Raczynski, “La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza”. En Víctor Tokman. Op. Cit. Pág. 69

demanda interna, lo cual representó un sesgo en contra del empleo de mano de obra”.³¹

La baja tasa de creación de empleos también se explica, por el alto costo que representa para las empresas tener una regulación deficiente de los mercados.

Los otros costos de transacción inducidos por la excesiva regulación se tradujeron en menores tasas de inversión y en niveles de producción y empleo menores a los requeridos, lo cual afecta a los individuos que tienen menos capital humano.

La creación continua de empleos en el sector moderno se inhibió con la inestabilidad económica, principalmente a partir de mediados de la década de los setenta. Las crisis macroeconómicas recurrentes que aquejaron a la economía, derivaron en que la tasa promedio de crecimiento económico cayera junto con el salario en términos reales.

Así, el sesgo en contra del sector agrícola que puede explicar en gran parte la pobreza rural, también podría hacerlo en gran medida para la pobreza urbana, la cual se ha acentuado por la inestabilidad macroeconómica.

Actualmente en México la pobreza extrema urbana ha sido ignorada, a pesar de aparentar ser más numerosa que la pobreza extrema rural. El escenario actual de los asentamientos urbanos pobres en las zonas metropolitanas es desolador por las siguientes razones:

1. El repliegue del Estado, que ha recortado dramáticamente los créditos, en el apoyo a la vivienda. No existe oferta de vivienda asequible para los pobres y tampoco cuentan éstos con capacidad de pago, lo que se ha

³¹ Isaac Katz, La Constitución y el Desarrollo Económico de México. CIDAC-ITAM, editorial Cal y Arena, México 1999.

agravado porque los apoyos a la vivienda popular gestados por organizaciones independientes se han debilitado seriamente.

2. La conformación actual de asentamientos irregulares no responde ya al tipo de invasiones masivas. Han sido sustituidas por estrategias de ocupación hormiga. Este tipo de ocupación progresiva e individual entorpece las posibilidades de asociación entre los colonos. Las iniciativas colectivas para la gestión social de los servicios y la regularización de la tierra se convierten en tareas inalcanzables. Esto se ve agudizado porque cuando se vive en un contexto de necesidades básicas insatisfechas, el factor tiempo adquiere una connotación particular. Los pobres urbanos actuales destinan cada hora del día a la búsqueda de la sobrevivencia, no existen tiempos reales para la asociación y la gestión social del hábitat.
3. Los pobres han tachado de sus listas alimentos básicos y han sustituido muchos de ellos únicamente por frijoles y tortillas. En muchos hogares se realiza únicamente una comida al día, y esta varía de acuerdo con los ingresos logrados ese día.³²

Esto deja ver, que si bien es cierto que la población que habita en las zonas urbanas aparentemente cuenta con mejores oportunidades de desarrollo, muchas de las veces se ven disminuidas o hasta mermadas debido a la alta concentración poblacional.

Las manifestaciones actuales de la pobreza urbana extrema en nuestro país van mucho más allá de la ausencia de servicios, la escasez de empleo, se trata de un asunto que atenta de manera frontal a las posibilidades de alimentarse mínimamente. El problema del hambre es hoy en día una realidad que viven muchos hogares pobres de la ciudad.

³² Rocio Enríquez (ITESO), Foro: La pobreza ignorada (Urbana), presentada en el Instituto de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social en octubre de 2001. En Julio Boltvinik, Economía moral, La Jornada, 9 de agosto de 2002.

1. 3 Causas de la pobreza extrema rural en México

En lo que a las causas de la pobreza rural extrema en México se refiere, destacan tres que derivan de políticas públicas instrumentadas en el pasado. La primera política fue el reparto agrario, que se tradujo en la mala definición de los derechos de propiedad de la tierra, en la fragmentación excesiva de la tierra, y su posterior descapitalización.

La política de reparto de tierras a los campesinos que carecían de ella y de impulso a la tenencia comunal generó un aumento en la pobreza de la población rural. Aunque el objetivo de esta política consistía en dotar de tierras productivas a campesinos, no se tuvo en cuenta el incremento demográfico de la población rural, que con el tiempo demandaría más predios. Sin embargo, al estar limitada la tierra de uso agrícola, a medida que el reparto agrario avanzaba, la calidad productiva de la tierra otorgada era cada vez menor.

Adicionalmente, la presión demográfica en las zonas rurales llevó a que se atomizara la propiedad, lo que hacía poco rentable la introducción de técnicas modernas de producción. Por esta razón, se dice que el reparto agrario fomentó que gran parte de la población siguiera produciendo con técnicas anticuadas.

La atomización de la tierra y la deficiente definición y defensa de los derechos de propiedad inhibieron la inversión en el campo. De igual forma, la prohibición constitucional de que sociedades mercantiles fueran propietarias o administraran fincas rústicas generó un sesgo en contra de la modernización y la explotación comercial de la agricultura, lo que contribuyó al atraso de este sector y a la pobreza en zonas rurales.

Tras la crítica situación de pobreza y atraso en la agricultura mexicana, en 1992 se reformó el artículo 27 de la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de revertir los problemas generados por la falta de una precisa

definición de los derechos privados de propiedad y fomentar la inversión privada en el sector agropecuario. Entre las reformas destacan, el permiso para que las sociedades mercantiles adquieran fincas rústicas, lo cual ayuda a que la agricultura deje el carácter tradicional de producción de autoconsumo y se inserte en una economía de mercado.

Otra de las reformas permitió a las comunidades y ejidos decidir por sí mismas las condiciones más convenientes para el aprovechamiento de los recursos productivos. Asimismo, los comuneros y los ejidatarios pueden asociarse entre sí, con el gobierno o con terceros y otorgar el uso de sus tierras, es decir, la tierra puede ser rentada.³³

Otro cambio importante fue derogar la posibilidad de expropiación arbitraria de tierras a fin de disminuir el riesgo de invertir en la agricultura. Finalmente, se amplió la extensión máxima de tierra que se puede poseer individualmente, lo que permite introducir técnicas modernas en la agricultura.

Las modificaciones introducidas al artículo 27, si bien son necesarias, no fueron suficientes para un desarrollo más acelerado de las zonas rurales. Adicionalmente, se requiere una transformación profunda de la educación, para que puedan introducirse técnicas modernas de producción. Esta conjunción de elementos mejoraría paulatinamente la situación en el campo, lo que se traduciría en una mejora paulatina en el ingreso de los agricultores y en su bienestar.

La segunda causa fue la política de desarrollo económico basada en la sustitución de importaciones (de los años cuarenta a mediados de los ochenta), que tuvo un sesgo en contra de las actividades económicas primarias, en particular la agrícola.

³³ Para un análisis de la producción agrícola bajo esquemas de asociacionismo en la agricultura, ver Steven Cheung, The Theory of Share Tenancy. The University of Chicago Press, 1969.

La política de sustitución de importaciones adoptada en México, favoreció a la industria en detrimento de los sectores primarios de la economía, particularmente la agrícola.

La protección a la industria dio como resultado un incremento del precio relativo de los bienes industriales y una contracción del precio relativo de los bienes agrícolas. Esto generó la expulsión de recursos de capital y trabajo del sector agrícola y, por lo tanto, en su menor crecimiento. Además, la protección otorgada al sector industrial representó un encarecimiento de los insumos modernos de producción agrícola (maquinaria, fertilizantes e insecticidas), que reforzó el sesgo en contra de este sector.

Es evidente, que la contracción de la agricultura repercutió negativamente en el nivel de ingreso y el desarrollo de la población empleada en este sector.

La tercera causa es la muy baja tasa de acumulación de capital humano (escolaridad) de la población rural.

La baja tasa de escolaridad, generalmente no llega a la primaria completa, lo que tiene un efecto negativo sobre el desarrollo de la población rural. La atomización de la tierra y los bajos niveles de capital humano en las comunidades rurales, se reflejan en que una parte significativa de la producción agrícola se siga obteniendo con tecnologías obsoletas y formas tradicionales de organización, lo que implica muy bajos ingresos para la población.

Un elemento adicional que contribuye a la pobreza en las zonas rurales es la alta tasa de fertilidad y el gran tamaño promedio de las familias, lo que repercute en el nivel de ingresos, ya que este tiene que repartirse entre un mayor número de individuos.³⁴

³⁴ Magdalena Barba, La tasa de natalidad y su relación con los determinantes económicos: una aplicación para el caso de México. Tesis, Licenciatura en Economía, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México 1987.

En el modelo tradicional de organización social, la propiedad de los medios de producción es comunitaria y las decisiones de producción y distribución están definidas con base en patrones culturales preestablecidos y que varían poco en el tiempo.³⁵ En este tipo de sociedades las técnicas de producción perfeccionadas durante un largo proceso, son estáticas.

Este conocimiento, así como la óptima combinación de los factores, lleva a que la asignación de recursos sea muy eficiente bajo estas técnicas, alcanzándose generalmente un elevado empleo de los recursos productivos.

Sin embargo, el ahorro generado es apenas suficiente para cubrir la depreciación del capital, por lo que no hay una inversión neta significativa. La falta de acumulación de capital y la utilización de tecnologías obsoletas de producción se traducen en que las comunidades organizadas bajo un sistema tradicional, generalmente no crezcan y su desarrollo económico sea lento, viviendo sus pobladores en condiciones de pobreza.³⁶

La pobreza extrema rural y urbana en México es una condición general de vida de la población con actividades específicas, que la diferencian de las clases alta y media. A pesar de sus diferencias pueden llegar a compartir ciertas características, entre las más importantes podemos destacar: una alimentación deficiente, bajos salarios, carencia de alguno o algunos servicios básicos en sus viviendas (agua, luz, drenaje, etc.), falta de preparación técnica, ya que se ubican en zonas marginadas como el campo, ciudades perdidas, barrios, vecindades, etc.

De ahí que una tarea primordial del gobierno sea implementar políticas sociales específicas y focalizadas acordes a las características del entorno y carencias y necesidades de la población que vive en situación de pobreza extrema. Por ello,

³⁵ En las sociedades tradicionales es común que los hijos tengan el mismo oficio que los padres, y es común que las mujeres, tanto las madres como las hijas, sean discriminadas dentro del hogar en los aspectos distributivos.

³⁶ Para un análisis detallado de cómo opera una sociedad organizada bajo el sistema tradicional, ver Theodore Schultz, Transforming Traditional Agriculture. Arno Press, 1976.

el siguiente capítulo está dedicado a abordar los principales programas sociales de combate a la pobreza extrema implementados en nuestro país, que han utilizado la focalización como una alternativa para identificar a las zonas que presentan mayores rezagos, para asistir a la población de manera inmediata proporcionándole los mínimos de bienestar para ayudarla a salir de las graves condiciones de fragilidad.

Capítulo Segundo

La política social y los programas focalizados en el combate a la pobreza extrema

La política social es una parte imprescindible de la acción del gobierno, sin una política social adecuada a las necesidades de un país, resulta imposible avanzar en el desarrollo, entendido este no sólo en términos económicos, sino también políticos y sociales. De ahí que las políticas sociales representen un imperativo para el desarrollo económico.

Todos los gobiernos modernos tienen algún tipo de política social, entendida como aquella que tiene por objetivo propiciar y garantizar la igualdad de oportunidades a la población a fin de elevar su bienestar y calidad de vida, para disminuir la pobreza y la marginación social.

Podemos considerar a la política social como un proceso político y social, de producción activa que decide y crea consenso acerca del orden estatal y social que afecta las condiciones de vida de la población, así como de sus gobernantes y de las decisiones y acciones que se toman. En este sentido, la autoridad gubernamental es el actor central de una política social y de la implementación de las políticas públicas³⁷ que trae consigo.

Manuel Canto señala que detrás de la expresión “políticas sociales” se pueden encontrar tres distintos niveles con implicaciones distintas: asistencia, bienestar y

³⁷ Luis Aguilar Villanueva parte de la premisa de que la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en las que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y de las instancias gubernamentales. En Aguilar Villanueva Luis, “Estudio introductorio”, en La hechura de las políticas. Editorial Porrúa, México 1992. Pág. 9. Entendemos por políticas públicas un modo de acción diseñado para llevar a cabo un destino preciso, para dar solución a un problema generado al interior de la Administración Pública, entendida como el cuerpo de instituciones, organizaciones, mecanismos y medios por los cuales se desarrolla la acción gubernamental, y a partir de esta se establece la relación más evidente entre el gobierno y la sociedad. Es decir, la finalidad de una política pública es dar solución a los conflictos generados en el interior de la sociedad, y contribuir a la plena realización de la dignidad humana. Son un medio para lograr los objetivos propuestos en un plan de desarrollo y tienen la particularidad de nacer en el momento preciso, es decir, son únicas en su género, porque son diseñadas para solucionar una problemática específica en un punto geográfico e irrepetible.

equidad. “El término asistencia se define como la acción de proporcionar los mínimos de subsistencia a un conjunto de individuos carentes de él.

Se habla de bienestar cuando existe una relación más comprensiva del conjunto de la sociedad. No se trata de proporcionar ayuda a cierto sector de la población, sino al mejoramiento de las condiciones de vida del conjunto de la sociedad.

La equidad es un referente mediante el cual se establece una relación entre los sectores o estratos de la sociedad, para que las diferencias no rebasen los límites considerados como racionales”.³⁸

Para James Midgley “el enfoque de la política social busca promover el bienestar de las personas creando programas sociales que provean una variedad de servicios sociales. La política social dirige recursos públicos hacia grupos más amplios de ciudadanos, en algunos casos a todos ellos.”³⁹

En un sentido amplio “la política social, es aquella cuyo objetivo primordial es apoyar o mejorar las condiciones de vida de la población, entendiendo ésta última a partir de la satisfacción de las necesidades más elementales de los individuos (alimentarse, proteger la salud, educarse y habitar en condiciones adecuadas para la vida social)”.⁴⁰

Cabe entonces advertir la importancia que las políticas sociales tienen para países como el nuestro. Puede decirse que la política social debe apoyar en primera instancia las capacidades básicas de la población más desfavorecida y así constituir un factor para incrementar la posibilidad de que la población se procure de un mayor ingreso en el largo plazo.

³⁸ Manuel Canto Chac, “Política social e intercambio político”. En Seminario de política social y análisis de políticas públicas. México, 1992. Pág. 3-6

³⁹ James Midgley, Social development. The developmental perspective in social welfare. Sage Publications, Londres, 1995. En Boltvinik Julio “De la filantropía al desarrollo social”. La Jornada, México, 21 de junio de 2002.

⁴⁰ Guillermo Trejo y Claudio Jones. Op. Cit. Pág. 303

Si bien es cierto que en México se han puesto en marcha programas para abatir los rezagos sociales (Ver en anexo A, pág. 114, el papel que ha jugado la política social en nuestro país) se hace palpable el hecho de que aún existen grandes segmentos de la población viviendo en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

En este capítulo se efectúa un análisis de la importancia que tienen los apoyos focalizados entre la población que sufre de mayores rezagos en la implementación de programas de carácter selectivo y restrictivo que buscaron privilegiar la viabilidad técnica de proyectos, es decir, en programas dirigidos a grupos de beneficio claramente definidos que fueron a la par de una restricción del gasto social. Estos programas han sido propuestos por los gobiernos desde 1977, y se han llevado a cabo en materia de alimentación, salud, educación y vivienda, es así que el objetivo del capítulo es diferenciar la forma en que se combate la marginación y la pobreza extrema con la ayuda del instrumento de focalización en la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) correspondiente a la administración de José López Portillo, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) implementado en la administración de Carlos Salinas de Gortari, y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) puesto en marcha en la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León.

2. 1 Los apoyos focalizados como una alternativa en el combate a la pobreza extrema

En México, hasta finales de los años ochenta era común que se optara por políticas circunstanciales que constituían una respuesta a las presiones de la sociedad, sin embargo, no se aplicaron políticas sistemáticas para aliviar la pobreza. En cambio, con la estrategia neoliberal⁴¹, la cual se consolida en nuestro

⁴¹ La estrategia neoliberal se aplicó en nuestro continente después de presiones externas de organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Estos organismos abogan por el libre mercado, por la inserción de cada país en el mercado internacional y por la no intervención del Estado

país a principios de los años noventa, se muestra una inclinación por políticas que se dirigirían específicamente a la población pobre.

Al igual que cualquier estrategia económica, el neoliberalismo pretendía conceder prioridad a cierto tipo de actividad productiva, así como determinar los márgenes que se pueden dedicar a la política social, las orientaciones de esta, las posibilidades de un empleo que permitiera satisfacer las necesidades básicas y los índices de desempleo.

Sin embargo, aunque la puesta en marcha de la estrategia neoliberal pretendía un saneamiento de la economía, una reducción del déficit fiscal y un avance importante en la exportación de manufacturas de alto contenido tecnológico, condujo a un crecimiento con desempleo, es decir, un desarrollo económico sin desarrollo social que se reflejó en un deterioro en el crecimiento y pérdida del ingreso para la mayor parte de la población. Esto trajo como consecuencia buscar programas dirigidos a grupos claramente definidos, a la par de una restricción del gasto social.

Por ello, una de las líneas de acción de la nueva estrategia orientada a la política social, está dirigida a la instrumentación de políticas o programas específicos hacia sectores que se encuentran en pobreza extrema, es decir, busca movilizar a los pobres para que participen en el desarrollo social y en el combate a la pobreza, promoviendo su participación a través de la construcción de sus propias viviendas, creando escuelas, colaborando en obras de infraestructura, y en la instrumentación de servicios sociales, con el objetivo de aprovechar su trabajo, el cual es prácticamente su único recurso.

La focalización surge como un efecto de la profesionalización y especialización de las políticas sociales, al comprobarse que el gasto social del Estado no llegaba

en la economía. En Fernando Carmona, “¿A quién beneficia el Estado Neoliberal mexicano?”, Revista Estrategia. No. 92, México, 1990. Pág. 77

más que a una pequeña proporción de los sectores pobres. Esto obligó a racionalizar el sistema de apoyo social del Estado a los sectores más pobres, lo que se traduciría en una mayor agilidad en las operaciones, mayor eficiencia en el uso de los recursos, y un uso más tecnificado de la información social en función del efecto del gasto sobre el bienestar de los beneficiarios.

Las características generales de los programas de focalización son:

- a) Se dirigen a los más pobres, no sólo a los obreros sindicalizados, ni a los sectores medios.
- b) Busca corresponsabilizar a los pobres en el combate a la pobreza, es decir, se trata de comprometerlos para que pongan a disposición su trabajo para permitir el funcionamiento de los programas sociales.
- c) Se responsabiliza a los pobres en la construcción de viviendas, en los programas educativos y de salud.
- d) Se establecen acuerdos directos sin mediaciones entre gobernantes y pobres, es decir, sin la presencia de corporaciones y sindicatos que eran las instancias encargadas de tramitar los beneficios sociales.
- e) Se procura negociar y garantizar la gobernabilidad de la sociedad, a través de un nuevo contenido populista.

Dadas sus características, los apoyos focalizados abarcan un espectro amplio de acciones, ya que buscan generar empleos temporales, dar asistencia, capacitación laboral, apoyos productivos, infraestructura básica, complementos alimenticios, saneamiento, etc.

Los recursos se asignan a organismos administrativos o políticos o con gran autonomía, así como a instituciones gubernamentales de menor nivel (estados y/o municipios) y eventualmente a la población interesada y organismos no gubernamentales. Aunque no es poco frecuente que los programas dependan

directamente de la presidencia de la república, o de instancias de similar jerarquía o autonomía.

Es así que la focalización⁴² pretende concentrar los recursos destinados a la política social, con la finalidad de beneficiar a una población claramente identificada, implementando programas cuya intención es atender las necesidades básicas insatisfechas.

Sin embargo, dada la escasez de recursos asignados a la política social, se busca garantizar hasta donde sea posible, que estos lleguen efectivamente a quienes están dirigidos, es decir, las políticas además de focalizadas deben ser selectivas.

Es así, como la focalización intenta responder a la necesidad de confrontar la masificación o la diversidad de problemas sociales con fondos recortados; se busca ante todo un uso más eficiente de los recursos. Estos fondos pretenden resolver, en el corto plazo, situaciones de pobreza extrema que podrían derivar en tensiones sociales o políticas.

Para realizar una focalización eficaz deben aplicarse métodos de medición que proporcionen una dimensión real de la pobreza, por medio del ingreso, consumo y la descripción y análisis de las condiciones socioeconómicas de los hogares, esto permitiría tener un menor margen de error al momento de seleccionar a la población objetivo.

Acorde con esta concepción, la política social en México en los últimos años se inclinó por la implementación de programas focalizados de combate a la pobreza extrema, la utilización racional de los recursos del gobierno y la priorización de sus

⁴² La focalización responde a la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con los fondos recortados; se busca ante todo un uso más eficiente de los recursos. En Carlos M. Vilas, “De Ambulancias y Bomberos y Policías: La Política Social del Neoliberalismo”, en Varios Autores, Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa. UNAM, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Plaza y Valdés, México, 1998. Pág. 122

actividades⁴³ para que los apoyos llegaran a la población objetivo, lo que trajo como consecuencia que las políticas focalizadas también se volvieran selectivas, aún entre los beneficiarios potenciales⁴⁴.

Este es el caso de los programas que a continuación se describen, los cuales han asumido un carácter asistencial apuntando a segmentos determinados de la población en condiciones de pobreza, donde la política social ha dejado de tener una función integradora, y mucho más que incorporar a la población de bajos ingresos a condiciones satisfactorias de empleo y de vida, apunta a impedir un mayor deterioro de la población que ya se encuentra en condiciones de pobreza y presta asistencia a la población más vulnerable.

2. 2 Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)

En la década de los setenta, luego de reconocer que el crecimiento económico generado por el desarrollo estabilizador no había resuelto las demandas de un sector importante de la población, el gobierno trató de combinar el desarrollo de áreas tradicionalmente marginadas con una supuesta consolidación económica, es así, que aún en un gobierno que intenta ser interventor, aparecen los programas dirigidos a una población específica.

Por ello, surgen los primeros intentos de focalización como una medida orientada a lograr un conocimiento más preciso de las comunidades vistas como población objetivo con programas dirigidos a grupos determinados, creándose en 1977 la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos

⁴³ Un gobierno aplica políticas sociales porque ha identificado algún problema que cree que debe atender. Para ello, ante todo, selecciona prioridades (decide el qué se hace de la política), dando tratamiento preferencial a algunos problemas, y postergando otros que considere menos urgentes. En Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Focalización y Pobreza. Editorial Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1995. Pág. 14

⁴⁴ En los puntos de encuentro burocrático es donde fracasan muchos programas. Por ello se requieren estudios que sugieren formas alternativas de realizar la entrega y la concomitante recepción de los bienes o servicios ofertados. En Ernesto Cohen y Rolando Franco, Evaluación de proyectos sociales. Siglo XXI, México 1997. Pág. 30

Marginados (COPLAMAR), el cual fue uno de los primeros intentos de focalización de la pobreza.

Dicho programa establece que la marginación⁴⁵ corresponde a los grupos que se han quedado al margen de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente de la generación de esa riqueza, ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible. Es decir, COPLAMAR acepta que la pobreza tiene sus causas en una mala distribución de la riqueza.

Los objetivos generales establecidos por el programa fueron: aprovechar la potencialidad productiva de los grupos marginados, promover el establecimiento de fuentes de trabajo, elevar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos, fomentar el respeto y desarrollo de las formas de organización, lograr una remuneración justa, fortalecer la pluralidad, y elevar la conciencia de la capacidad organizativa.

Para atender el problema de la pobreza, además de las necesidades básicas de alimentación, educación, salud y vivienda, COPLAMAR definió cuatro grupos de necesidades esenciales que debían complementar a las necesidades básicas: cultura y recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado, y presentación personal.

Es así, que en el rubro de alimentación se debía contar con bienes necesarios para preparar y consumir los alimentos; en vivienda la casa habitación debía estar equipada con servicios de agua, drenaje y electricidad, además de una parte de mobiliario y el equipo del hogar; en salud, además de los servicios personales y no personales de salud, se debía contar con los servicios para la higiene personal y del hogar; en cultura y recreación era necesario un paquete de material de lectura

⁴⁵ Los conceptos de marginalidad, pobreza y pobreza extrema que utilice un gobierno son el punto de partida que permite definir la política de combate a la pobreza y ubicar a los grupos a los que va dirigida, por eso es importante poner especial atención al significado que le da cada programa a dicho concepto.

y un conjunto de bienes y servicios recreativos; y, en vestido y calzado, un paquete de estos objetos para cada edad y sexo.

El programa acepta que la satisfacción de estas necesidades de los grupos sociales de menores ingresos dependía de su inserción en el aparato productivo, de su organización y de su fuerza política, lo que a su vez se asociaba con su participación en la riqueza, en los ingresos monetarios y en las transferencias. Por esta razón, se plantea como principal objetivo de COPLAMAR: aprovechar la potencialidad productiva de los grupos marginados, promoviendo el establecimiento de las fuentes de trabajo y elevando la conciencia de la capacidad organizativa de la sociedad.

COPLAMAR combatía la marginación atendiendo dos de sus causas principales: el desempleo y la baja productividad. Para ello, buscaba promover el establecimiento de fuentes de trabajo con una justa remuneración e impulsar la potencialidad productiva de las comunidades. Dichos objetivos estaban acorde con los programas específicos que integraban a COPLAMAR, además se hacía una clara división entre las estrategias dirigidas a atender las causas generadoras de la pobreza y las destinadas a actuar contra los efectos de ésta.

Este programa es el primero en introducir el concepto de participación, por un lado, se proponía la actuación de la nación con sus propios recursos, y por el otro, se llamaba a la participación activa de los sectores más pobres. Es decir, se pretendía que los grupos marginados salieran adelante por su propio esfuerzo.

COPLAMAR tenía la tarea de agrupar y analizar las necesidades y demandas más significativas de las diversas zonas marginadas, no era una instancia ejecutora, las acciones las realizaban las instituciones gubernamentales encargadas de asuntos como la salud, educación, fomento industrial y comercial, vivienda y cuestiones agropecuarias. COPLAMAR coordinaba las políticas de estas instituciones, estudiaba y proponía al presidente fórmulas para armonizar los

diversos órganos de la administración pública que estaban encargados de la seguridad y el bienestar social.

En materia educativa, el programa definía el mínimo a partir de lo que establece la Constitución y la Ley Federal de Educación, respecto a la obligatoriedad de la educación primaria para todos los mexicanos. Alcanzar tal nivel educativo implicaba el dominio integral de la lectura y escritura, bases para el conocimiento científico y crítico de la realidad social y natural, algunos conocimientos tecnológicos y artísticos, el dominio de las operaciones aritméticas elementales, formación cívica en la solidaridad nacional e internacional, y actitudes para el desempeño de la vida social y laboral.

Se consideraba a la población sin el mínimo educativo, a los mayores de 15 años que no cursaron la educación primaria completa.

COPLAMAR identificó como factores causantes del rezago educativo a tres variables: la no inscripción, la deserción y el egreso de los servicios de educación de adultos.

La no inscripción se analizaba a través de la atención a la demanda de dicho nivel educativo, en tanto que la deserción se veía como resultado de la ineficiencia interna del mismo.

En cuanto a los recursos físicos y humanos, en calidad y oportunidad eran distribuidos por entidades, municipios y localidades, siguiendo el mismo patrón de los recursos financieros, por lo que finalmente, las escuelas de las zonas marginadas operaban en condiciones más desfavorables que las regiones más desarrolladas.

Aunado a lo anterior, la falta de estímulos a los maestros en las zonas marginadas facilitó el desarraigo de los mismos. Los recursos técnicos con que contaba el

maestro eran menores en las zonas marginadas, lo que se reflejaba en la calidad del trabajo docente.

Además, se identificaba a la deserción de los alumnos con sus necesidades de trabajo o la falta de medios para asistir a la escuela, o a deficiencias nutricionales que disminuían su capacidad, lo que finalmente lo alejaba de las aulas.

El programa sustentaba que la educación tenía un costo de oportunidad y costos indirectos. Los primeros, se referían a que aún cuando la educación fuera completamente gratuita, se consideraba que por el sólo hecho de estudiar, se pagaba un costo de oportunidad que corresponde a los ingresos que el individuo deja de percibir en tanto estudia. Además, si al costo de oportunidad se agregan los costos indirectos (material escolar, cuotas voluntarias, transporte, etc.), se podía concluir que a pesar de la gratuidad, la educación primaria resultaba costosa para la población de menores recursos.

Para atender este problema se estableció el programa SEP-COPLAMAR de Casa-Escuela para niños de zonas marginadas, el cual implantó nuevos tipos de servicio educativo correspondientes a las necesidades de los distintos grupos de población, para que con ello, la educación primaria llegara a todas las localidades por medio de albergues escolares y la creación de Casas- Escuela.

Estas Casas-Escuela estaban dirigidas para niños provenientes de poblados pequeños, de difícil acceso y aguda dispersión, cuyas familias percibieran menos del salario mínimo. Estas instituciones se ubicaron en poblaciones que contaran con planteles educativos en los que se impartiera la educación primaria. Durante el ciclo escolar los menores recibían hospedaje, alimentación y apoyo extraescolar de carácter tecnológico, artístico y físico.

La importancia de estas instancias residía en sus aspectos cualitativos, ya que constituyeron un esfuerzo para proporcionar educación primaria a niños que no eran beneficiados por el sistema educativo existente.

En materia de salud, “el diagnóstico hecho por COPLAMAR establecía, que el desarrollo económico tendió a generar las condiciones sociales necesarias para expandir los servicios de salud y seguridad social. Sin embargo, los servicios sociales y la reducción en la incidencia de las epidemias no habían alcanzado a beneficiar a la población marginada”.⁴⁶

Asimismo, aceptaba que el desarrollo masivo de los servicios de salud no había sido suficiente para lograr el abatimiento de la enfermedad, o al menos de aquella cuya causa más común es la pobreza en la que se vive, ya que los servicios de salud resultaban insuficientes para atender de manera masiva a la población.

Los servicios de salud se atendían por tres tipos de instituciones: las asistenciales, financiadas por el Estado y aportaciones de los usuarios; las de seguridad social, con aportaciones del gobierno, patrones y trabajadores; y las privadas, que prestaban servicios de salud a cambio de la remuneración correspondiente.

Las instituciones de seguridad social, atendían a los trabajadores asegurados y a sus familias; las instituciones asistenciales, atendían a toda la población que no estaba cubierta por la seguridad social; y las privadas, sólo a un reducido sector de la población que por su poder de compra podían tener acceso a ellas.

Sin embargo, era necesario crear un programa que atendiera a la población desprotegida y que redujera el rezago de las instituciones asistenciales. Con este fin se crea el programa IMSS-COPLAMAR, el cual tuvo como finalidad establecer y operar servicios de salud que comprendiera, además de servicios médicos,

⁴⁶ Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Mínimos de bienestar. Resumen 1. México, 1979. Pág. 95

preventivos y curativos, servicios de educación para la salud, orientación nutricional y promoción del saneamiento.

Estos servicios se prestaban mediante la instalación de Unidades Médicas Rurales o Urbanas y de Clínicas-Hospitales de Campo en localidades que carecieran de servicios médicos para beneficiar a sus habitantes que contribuían con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos necesarios para la comunidad.

En cuanto al rubro de alimentación, COPLAMAR reconocía que aunque había disponibilidad de recursos naturales, humanos, técnicos y de capital para producir bienes agropecuarios en cantidad suficiente, la mayor parte de la población no disponía de lo necesario para su desarrollo, lo que a su vez contribuía al deterioro nutricional.

Asimismo, el intermediarismo y la especulación en el campo, provocaron que los precios de los alimentos fueran mucho mayores que los de las zonas urbanas.

Las alternativas en materia de alimentación se basaban en la producción y distribución de cereales, que fueron el consumo esencial de una parte importante de la población del país, y muchas veces el único sustento para amplios grupos rurales.

Es así, que se puso en marcha el programa CONASUPO-COPLAMAR de Abasto a Zonas Marginadas, con el objeto de garantizar el abastecimiento de productos básicos a los grupos marginados en el medio rural y en las zonas deprimidas en cantidad suficiente y a precios accesibles.

Sin embargo, la operación a base de concesionarios enfrentados con un mercado en el que los precios de los principales productos básicos significaban tres o cuatro veces más que los precios de CONASUPO, hacía imposible evitar

prácticas de corrupción que se tradujeran en el desvío de los productos a otras tiendas e industrias o en su venta directa al consumidor a precios superiores a los establecidos.

Para frenar este problema, la Secretaría de Comercio y COPLAMAR gestionaron para que los costos de inversión y los gastos iniciales de operación fueran cubiertos por el gobierno federal. Asimismo, CONASUPO y su filial DICONSA se comprometieron a procurar la autosuficiencia financiera del sistema.

Para apoyar estas acciones, CONASUPO y COPLAMAR organizaban la supervisión por medio de las propias comunidades beneficiarias, con el fin de evitar actos de acaparamiento. La comunidad campesina se incorporó a un esquema de corresponsabilidad con el Estado para operar las tiendas campesinas y supervisar los almacenes y flujos de mercancía. Para instalar una tienda campesina era necesario que la comunidad se reuniera en asamblea y un número de jefes de familia representativo aceptara operar dicha tienda.

Para COPLAMAR el problema de la vivienda ocupaba un lugar especial en su agenda, ya que afectaba los rubros de salud y bienestar para la población, además de las implicaciones y alcances en el proceso de mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La problemática habitacional en México tendía a agravarse debido a que la construcción de la vivienda durante este periodo había tenido un ritmo de crecimiento inferior al necesario.

En el medio rural la casa además de servir de protección es también centro de trabajo y de distribución con formas de organización propia para la producción casera y la economía familiar. Por ello, se formalizó el convenio SAHOP-COPLAMAR para Mejoramiento de la Casa Rural, el cual operaba en todos los

poblados ubicados en el área de influencia de las Unidades Médicas Rurales y en aquellas que así se acordara.

El programa tenía como objetivo propiciar mejores condiciones en las viviendas a través de la construcción de letrinas y fogones, la colocación de ventanas y pisos, el reforzamiento de estructuras, y obras que permitieran separar los sitios habitados por personas de las áreas destinadas a las actividades productivas.

Las propias comunidades eran las que decidían que acciones se debían realizar, y aportaban la mano de obra para el mejoramiento de la vivienda y espacios públicos, además de proporcionar los materiales no industriales que se encontraban en la región.

Este programa estuvo estrechamente vinculado con los logros en materia de salud, ya que gracias a él se pudieron disminuir los altos índices de enfermedades gastrointestinales y neumonológicas, así como de contaminación ambiental.

Gran parte de los objetivos de COPLAMAR se centraban en estrategias como el aprovechamiento de la potencialidad productiva de los grupos marginados, la promoción del establecimiento de fuentes de trabajo y la elevación de la eficiencia en la utilización de los recursos, por ello y para alcanzar estas metas, se pusieron en marcha programas destinados al bienestar social, es decir, acciones que condujeran a elevar la productividad de las zonas marginadas del país.

COPLAMAR trazó una clara proyección de continuidad como elemento indispensable para obtener resultados óptimos en el combate a la pobreza. Por ello, una de sus principales tareas fue hacer un diagnóstico de la situación que se vivía en esos momentos en materia de satisfacción de las necesidades básicas, para que con base en ello se hiciera un primer cálculo para lograr satisfacerlas, considerando la población del año 2000 y advirtiendo que sólo sería posible si existía una continuidad del proyecto y sino se presentaban cambios dramáticos en

el funcionamiento socio-económico. Sin embargo, y coartando el proyecto al iniciar el gobierno de Miguel de la Madrid, la crisis económica suspendió el programa.

2. 3 Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

Con la crisis financiera de 1982 y la consecuente búsqueda de la reducción del déficit fiscal, se armaron las fuentes de financiamiento del aparato de bienestar en una época en la que la demanda de los servicios aumentaba debido al crecimiento de la población, al deterioro de las condiciones de vida y a la falta de capacidad de la economía para crear nuevos empleos.

En este contexto surge el Programa Nacional de Solidaridad en diciembre de 1988, en medio de un periodo caracterizado por ajustes económicos y políticos con elevados costos sociales, donde se agudizaban los rezagos en materia de alimentación, salud, educación, vivienda y servicios sociales. Es decir, muchos grupos, en particular los más necesitados, vieron mermado su nivel de vida, lo que se reflejó en altos índices de pobreza.

“El PRONASOL se inscribió en la línea de los programas dirigidos a grupos determinados, abogando por concentrar el gasto social en los grupos más vulnerables, presentándose formalmente como programa selectivo en el que el instrumento de la focalización permitiera reducir la pobreza, siendo un paliativo al acercar bienestar a las comunidades más pobres y alejadas, permitiendo realizar la pequeña obra de la comunidad que por distintas razones las grandes instituciones de bienestar no alcanzaban a cubrir”.⁴⁷

A diferencia del COPLAMAR, este nuevo programa utiliza el término pobreza y no marginación, y divide a los pobres en pobres y pobres extremos. Además, en él “la pobreza es definida como la incapacidad de los hogares y personas para

⁴⁷ Secretaría de Desarrollo Social, El Programa Nacional de Solidaridad en la Modernización Nacional, México, 1993. Pág. 53

satisfacer sus necesidades básicas, esta incapacidad se deriva de su insuficiencia de ingresos totales, por lo tanto, para este programa la superación de la pobreza implica necesariamente la elevación de los ingresos monetarios y en especie de los pobres”.⁴⁸

El PRONASOL tendió a individualizar el fenómeno de la pobreza y a encontrar sus causas en un deficiente desarrollo personal. Por esta razón, los objetivos generales del programa se concentraron en crear las condiciones físicas y económicas necesarias para la igualdad de oportunidades, lograr el pleno desarrollo de las capacidades de la población, abrir espacios de decisión a la participación social organizada de las comunidades, crear las condiciones para el mejoramiento productivo, y mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos indígenas y colonos populares.

Acorde con los objetivos del programa, “la intención fue renovar el papel del Estado, es decir, dejar de ser el propietario, poseedor de bienes, y distribuidor ineficiente para convertirse en el promotor del llamado Estado solidario y así, crear las condiciones necesarias para que los grupos sociales por su propio esfuerzo elevaran la inversión y el empleo, la producción y la productividad, la calidad y la competencia, el desarrollo del mercado interno, y la diversificación de las exportaciones”.⁴⁹

“PRONASOL pretendió alcanzar un piso social básico en el que se incluyeran los derechos sociales y estuviera formado por un conjunto de bienes y servicios mínimos a los que toda la población pudiera tener acceso, y con ello alcanzar un nivel de vida digno. Este piso social básico, además, era una ayuda importante para los propósitos modernizadores del gobierno, ya que contribuiría a la

⁴⁸ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El combate a la pobreza, México 1990.

⁴⁹ Ibid. Pág. 22

recuperación del ingreso real de la población y estimularía un mayor consumo de bienes básicos”.⁵⁰

El combate a la pobreza se basaba en tres principios básicos. El primero, era el mejoramiento inmediato de los niveles de vida, con especial atención en las áreas de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra. El segundo, se refiere a las oportunidades de empleo y de recursos productivos, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas. El último principio, hacía referencia a la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas.

Cabe destacar que el PRONASOL se fundó en los principios de respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de la comunidad, es decir, de corresponsabilidad social para el buen manejo de los recursos. Lo anterior, con el propósito de romper con el populismo y paternalismo y ofrecer mayores oportunidades de participación a la población más necesitada a través de los municipios. La participación comunitaria, que se planteaba como factor clave en el programa, pretendió racionalizar el uso de los recursos e impulsar el concepto de corresponsabilidad entre Estado y sociedad.

En materia educativa, las instancias encargadas de coordinar las acciones del programa fueron los gobiernos federal, estatal y municipal, la Secretaría de Educación Pública y los comités organizados en las comunidades. Así, SOLIDARIDAD instauró en especial dos programas de apoyo, el programa Escuela Digna y el programa de Niños en Solidaridad, a parte de otras acciones como la construcción de escuelas que se efectuó en coordinación con los gobiernos estatales.

⁵⁰ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Programa Nacional de Solidaridad. México, 1994.

El programa Escuela Digna aportaba recursos para la rehabilitación y el mantenimiento de espacios educativos en donde el gasto de remozamiento no fuera superior a lo que costaría reponer en su totalidad la obra, es decir, no malgastar en una obra en la que sería más económico y benéfico construir una nueva.

Asimismo, para inhibir la deserción escolar se instaló el programa Niños en Solidaridad. Este programa pretendía atacar el problema de la deserción en la educación primaria en niños de bajos recursos, que por esta condición, tienen que dejar la escuela, y que por la falta de una nutrición adecuada tiene una subutilización de sus capacidades.

“El programa operaba directamente por el gobierno municipal en coordinación con las autoridades educativas y la comunidad escolar organizada en comités de solidaridad, los cuales decidían qué niños serían beneficiados. Los niños recibían mensualmente una beca de 118 pesos, una despensa familiar básica y cuatrimestralmente servicio médico”.⁵¹

El programa se crea en las escuelas que ya participaban en el programa Escuela Digna, y se utilizaban los comités escolares ya formados; para poder integrarse a este programa la escuela tenía que impartir los seis grados de educación primaria.

El programa consistió en el otorgamiento de becas a los alumnos de más bajos recursos, se estipulaba que a cada escuela que participara en el programa, se le destinarían 24 becas, una beca por niño y un becario por familia. La beca consistió en un estímulo económico mensual, anual, equivalente a un tercio del salario mínimo vigente en el DF, una despensa básica familiar mensual, entregada por CONASUPO-DICONSA, asistencia médica y vigilancia nutricional por alguna institución del sector salud, según cercanía, capacidad, etc.

⁵¹ Ibid. Pág. 72

El programa Maestros Jubilados estaba destinado a incorporar a maestros jubilados a las campañas de alfabetización, y el programa de Apoyo a Servicio Social otorgaba becas a pasantes de educación superior para que prestaran su servicio social en proyectos de beneficio comunitario.

El programa Maestros Pensionados y Jubilados en solidaridad, los incorporaba al programa para que colaboraran en áreas de salud, cultura, educación, ecología y en programas relacionados con su perfil profesional. Por su colaboración recibían mensualmente un estímulo en el orden de 1 a 1.5 salarios mínimos, cubriendo un mínimo de 15 horas semanales.

En materia de salud, el PRONASOL tenía como propósito brindar atención médica a las comunidades rurales, urbanas e indígenas que no contaran con ningún servicio institucional, además de ampliar y fortalecer la infraestructura existente y continuar con la descentralización de servicios de salud hacia las entidades federativas.

El programa IMSS-SOLIDARIDAD se creó con el fin de ampliar la atención médica a la población carente de este servicio y de continuar las acciones del programa IMSS-COPLAMAR, canalizando los recursos a la infraestructura básica hospitalaria en comunidades rurales e indígenas, a fin de incorporar a las comunidades para que recibieran los servicios de salud.

El programa Hospital Digno pretendía lograr o mejorar la calidad y calidez de la atención médica a través de la suficiencia de equipos, un trato respetuoso a los usuarios, un máximo grado de limpieza e higiene, comodidad en los servicios del hospital y una participación activa de la comunidad en torno a sus hospitales y su personal.

Es así, como “el gobierno fijó como prioridad dirigir los esfuerzos al fomento y cuidado de la salud y a prevenir las enfermedades entre los grupos de escasos

recursos, sobre todo en las zonas indígenas y rurales más apartadas del país. Se otorgó mayor importancia a la atención de primer nivel, a la ampliación de la cobertura, la prevención de enfermedades infecciosas y a la participación comunitaria en el cuidado de la salud”.⁵²

En el rubro de alimentación y abasto, el PRONASOL en coordinación con CONASUPO y el DIF, amplió la cobertura de la distribución de productos básicos a las áreas en donde existía desnutrición y donde la oferta privada era insuficiente.

Dos acciones importantes fueron efectuadas, la primera fue la instalación de lecherías, con lo cual se intentó asegurar el abasto de este producto entre los hogares que más lo necesitaran, y la instalación de cocinas comunitarias que estimularan la elaboración de alimentos en común y a la vez indujeran el aprendizaje de hábitos nutricionales adecuados.

Se crearon tiendas en zonas rurales pobres y en colonias populares, la intención era asegurar el abasto en aquellas comunidades dispersas, y controlar los precios de la mercancía, impidiendo así el intermediarismo, haciendo efectivos los subsidios.

En lo que se refiere a la vivienda, el PRONASOL se dedicó a otorgar apoyo financiero a la población asalariada y de bajos ingresos de las comunidades rurales y urbano-populares, para construir o mejorar su vivienda.

El programa Vivienda en Solidaridad, se desarrolló a través de acciones de autoconstrucción, mediante el establecimiento del crédito a la palabra, que consistía en créditos individuales de monto reducido destinados a la adquisición de material para la construcción. Era sujeto de crédito quien percibiera un ingreso mensual de hasta 2.5 veces el salario mínimo de la zona económica en donde se

⁵² Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad, Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del 1º de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994. México, 1994. Pág. 67

desarrollara el programa y fuera propietario del predio con escritura o en proceso de regularización.

En este programa la comunidad decidía el tipo de obras a realizar y la contribución que debía aportar cada familia en cuestión de mano de obra o material de construcción.

Los institutos estatales de vivienda con apoyo de los municipios, fueron los que promovieron y ejecutaron el programa en cada una de las entidades, y definieron la localidad o colonia susceptible para su aplicación, misma que debió situarse en una zona popular o asentamiento rural.

PRONASOL preocupado por elevar e incentivar la productividad de los distintos sectores en las zonas marginadas, dirigió sus esfuerzos a la puesta en marcha de una serie de programas destinados a apoyar a personas de bajos ingresos, a través de fondos que otorgaban apoyos en efectivo con bajas o nulas tasas de interés, es decir, se financiaban actividades económicas con el objetivo de obtener proyectos productivos susceptibles de transformarse en unidades económicas viables con sentido social, así como arraigar a la gente a sus lugares de origen mediante la generación de empleos.

Por la extensión de su cobertura y la cantidad de recursos económicos que manejó, el PRONASOL fue objeto de numerosas críticas, muchas de las cuales tendieron a identificarlo como un instrumento de recuperación de legitimidad para el partido oficial, objetivo que fue cumplido sólo a medias a pesar del enorme aparato administrativo instrumentado durante este periodo.

2. 4 Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

Tras un proceso electoral caracterizado por una considerable participación ciudadana, y en medio de una serie de acontecimientos violentos que acentuaron

aún más la descomposición social, el presidente electo, Ernesto Zedillo Ponce de León enfrentó una de las peores crisis económicas que ha vivido el país, concentrando por ello todos los esfuerzos al rescate de la economía, por lo que la política social se dejó de lado durante los años 1995 y 1996.

En 1997 reaparece el interés por la política social con la puesta en marcha del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), con el propósito de apoyar a aquellas familias que viven en condición de pobreza extrema, para que pudieran alcanzar un mejor nivel de vida, a través del mejoramiento de sus capacidades y oportunidades para acceder a los servicios de educación, salud y alimentación, considerados elementos fundamentales en el bienestar familiar e individual.

La población objetivo del programa, la constituyeron las familias que viven en condición de pobreza extrema del medio rural⁵³, independientemente de su composición, estructura familiar y lugar de residencia, a consecuencia de que el fenómeno de la pobreza al igual que en años anteriores es predominante en este medio, sus habitantes siguen teniendo los ingresos más bajos y las condiciones de vida más precarias.

Para identificar a las familias que serían beneficiadas, el PROGRESA partió de la perspectiva de que la pobreza extrema es esencialmente el resultado de capacidades individuales y familiares inadecuadas que se traducen en niveles muy bajos de funcionamiento social, es decir, tendió a individualizar este fenómeno y a encontrar sus causas en un deficiente desarrollo personal.

El programa planteó como obstáculos principales para superar la pobreza, la falta de acceso a los servicios básicos de salud, educación y los nutrientes mínimos que necesita la población. Por ello, “la estrategia del programa consistiría en

⁵³ Se definía como localidad rural a aquella que cuenta con menos de 2500 habitantes. En las localidades rurales, casi el 60% de los hogares experimentan de manera aguda la pobreza. En Poder Ejecutivo Federal, Programa de Educación, Salud y Alimentación. México, 1997. Pág. 10

asegurar que todos los mexicanos tuvieran acceso a un mínimo de bienestar en materia de nutrición, de atención básica a la salud y educación básica, como condición fundamental de justicia social, e imperativo ético de la nación”.⁵⁴

“Los objetivos del programa fueron: mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de los niños, niñas y de sus madres, brindando suficientes servicios escolares y de cuidado de la salud, así como ayudas alimentarias; integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se viera afectado por la falta de salud o la desnutrición de los niños y jóvenes, ni por la realización de valores que dificultaran su asistencia escolar; procurar que los hogares contaran con medios y recursos suficientes para que sus hijos complementaran la educación básica; inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias a favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación; y, promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones del programa para que los servicios educativos y de salud beneficiaran al conjunto de las familias de las localidades donde se operara, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al programa”.⁵⁵

PROGRESA es un programa focalizado y específico en sus metas y alcances, su principal labor es romper con el círculo de la pobreza, y para lograrlo propuso identificar de manera más exacta al grupo objetivo sin desviar recursos a quienes no formen parte de los grupos clasificados como pobres extremos.

El programa estaba integrado por tres componentes estrechamente vinculados entre sí: educación, salud y alimentación.

⁵⁴ Ibid. Pág. 38

⁵⁵ Ibid. Pág. 39

El programa consideraba a la educación como un factor de incorporación plena de los individuos a la vida social, política y económica del país. La educación, en especial la de las mujeres tiene un impacto sustancial en el bienestar de las familias, ya que por esta vía logran el acceso a la información y a los conocimientos necesarios para aprovechar los recursos y servicios que estén a su alcance.

En este sentido, el programa orientó sus esfuerzos tanto a atender la oferta de los servicios como a apoyar la incorporación, permanencia y aprovechamiento escolar de los niños y jóvenes.

Para fortalecer los servicios educativos, se buscaba que hubiera escuelas primarias y secundarias suficientes para satisfacer la demanda en las localidades donde recibieran instrucción los hijos de las familias beneficiarias, que su infraestructura fuera suficiente y adecuada, asimismo, se brindó apoyo por medio de los programas de actualización dirigidos a los docentes y directivos de las escuelas para reforzar su desarrollo profesional y mejorar la calidad de la enseñanza.

“Para alentar la asistencia y el rendimiento escolar, el programa proporcionaba dos tipos de apoyo a las familias participantes, por una parte, daba becas educativas para cada uno de los hijos e hijas menores de 18 años que cursaran entre el 3º de primaria y el 3º de secundaria, y útiles escolares o apoyo para su adquisición, para los hijos inscritos en los grados antes citados”.⁵⁶

Las becas se otorgaban durante los meses del ciclo escolar; su monto crecía a medida que el grado que se cursara fuera más alto. Además, en el nivel de secundaria las becas para las mujeres eran ligeramente superiores a las de los hombres, esto con el objetivo de alentar su asistencia escolar.

⁵⁶ Ibid. Pág. 8

“Los integrantes de las familias beneficiarias entre el 3º y 6º de primaria recibían al inicio del ciclo escolar un apoyo monetario para adquirir útiles escolares, o un paquete de útiles. Al inicio del 2º semestre del ciclo escolar se otorgaba, a todos los alumnos beneficiarios del programa, inscritos entre el 3º y 6º de primaria un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares”.⁵⁷

Los hijos de las familias beneficiarias menores de 18 años que estaban inscritos entre el 1º y 3º de secundaria recibían un único apoyo monetario anual para la adquisición de útiles escolares al inicio del ciclo escolar.

De acuerdo con el PROGRESA, “las cantidades de las becas representaban aportaciones que superaban, en promedio, los ingresos de los hogares en aproximadamente 15% por encima de los ingresos derivados por el trabajo de los niños y los jóvenes”.⁵⁸

“Para recibir los apoyos educativos, los padres debían inscribir a sus hijos a la escuela y velar que asistieran con regularidad; los estudiantes de las familias participantes debían contar con al menos el 85% de asistencia del número de días que conformaran el calendario escolar, para poder recibir la beca educativa”.⁵⁹

“En cuanto a la salud, PROGRESA buscaba ampliar y mejorar la cobertura de servicios de atención primaria a fin de reducir la incidencia de enfermedades en los miembros de las familias y mejorar los niveles de salud de sus integrantes, además de propiciar un cambio sustancial y perdurable en la conducta de las familias que derivará en una actitud preventiva”.⁶⁰

También en este rubro se puso especial atención a las mujeres, principalmente a las embarazadas y en lactancia, así como a los niños menores de cinco años.

⁵⁷ Ibid. Pág. 9

⁵⁸ Ibid. Pág. 42

⁵⁹ Ibid. Pág. 44

⁶⁰ Coordinación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Programa de Educación, Salud y Alimentación. México 1997. Pág. 44

Para lograr esos propósitos el programa fijó cuatro estrategias: a) Proporcionar de manera gratuita un paquete básico de servicios de salud⁶¹; b) Otorgar un suplemento alimenticio para prevenir la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación; c) Proporcionar información y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene para fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias; y d) Reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda social.

“Con el propósito de prevenir la desnutrición infantil, el programa entregó suplementos alimenticios a las mujeres embarazadas y en lactancia, y a los niños de entre 4 meses y 2 años de edad, y cuando se detectara cualquier grado de desnutrición, a los niños entre los 2 y 5 años de edad. Se estimaba que estos suplementos aportarían el 20% de los requerimientos calóricos y 100% de los micronutrientes necesarios”.⁶²

El programa preveía el reforzamiento de la acción educativa para promover cambios de actitudes y hábitos a favor de la prevención de enfermedades, a través de información promovida sistemáticamente y tomando en consideración las particularidades étnicas y culturales de cada región. Las acciones de educación para la salud estaban dirigidas principalmente a las madres, por considerarlas el eje del grupo familiar.

En apoyo a la alimentación, PROGRESA otorgaba una cantidad de dinero a las familias beneficiadas para contribuir a la mejora y diversidad en el consumo de alimentos, y por esta vía mejorar su estado nutricional.

⁶¹ El paquete básico de salud estaba compuesto por un conjunto de estrategias, principalmente de carácter preventivo: saneamiento básico a nivel familiar, planificación familiar, atención prenatal del parto y puerperio, vigilancia de la nutrición y del crecimiento infantil, inmunizaciones, prevención y cuidados de casos de diarrea en el hogar, tratamiento antiparasitario, prevención y cuidado de enfermedades respiratorias, prevención y control de tuberculosis, prevención y control de hipertensión arterial y diabetes mellitus, prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones, y capacitación comunitaria para el cuidado de la salud. Ibid. Pág. 45

⁶² Poder Ejecutivo Federal. Op. Cit. Pág. 46

“Este apoyo se determinó en un principio en 90 pesos mensuales, el cual fue actualizándose periódicamente para mantener su valor de compra”.⁶³

Para tener derecho a este apoyo, las familias debían completar sus visitas periódicas de cuidados a la salud, y los padres y madres de familia debían asistir a las sesiones de educación para la salud.

PROGRESA no contemplaba entre sus componentes a la vivienda, sin embargo, el gobierno federal incluyó este tema en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, a través del Programa de Vivienda, el cual tuvo entre sus objetivos: orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado, para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda; y, promover las condiciones para que las familias, en especial las que tienen mayores carencias, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, disfrutaran de una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.

Para lograr estos objetivos, los sectores social y privado tuvieron un papel determinante en la ampliación de la oferta de vivienda. La estrategia se basó principalmente en el fortalecimiento institucional de los organismos promotores de la vivienda, la desregulación y desgravación, el mejoramiento y ampliación de los servicios del financiamiento a la vivienda, la autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda rural y urbana, y el fomento tecnológico.

Es importante señalar que PROGRESA no cuenta entre sus componentes con alguno destinado a incentivar e incrementar la producción de las zonas marginadas. Sin embargo, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 existió un rubro titulado “Políticas Sectoriales Pertinentes”, en el cual se señalaba

⁶³ Coordinación del Programa, Educación, Salud y Alimentación. Op. Cit. Pág. 49

que por su rezago e importancia social, resultaba importante dar un impulso renovado al sector agropecuario.

Es así, que el gobierno propuso seguir ejerciendo la política de apoyos directos, promoviendo la capitalización y el desarrollo tecnológico, y estimulando la reconversión productiva.

Es importante destacar la decisión del gobierno de no incorporar medidas de apoyo al sector agroindustrial dentro del programa, ya que con esta medida dejó de lado el impulso desde los programas de combate a la pobreza extrema a las zonas marginadas; situación que el nuevo gobierno trata de compensar a través de una política social que va dirigida a los sectores que se vieron desprotegidos, implementando un programa que pretende introducir elementos innovadores, basados en la identificación territorial, todo esto con el fin de reducir la pobreza extrema.

Capítulo Tercero

Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) en la administración del presidente Vicente Fox Quezada

La complejidad del problema social que vive actualmente nuestro país hace necesario fijar prioridades de la acción pública en un horizonte de largo plazo que dé congruencia a las decisiones e iniciativas que se adopten en el corto plazo. De ahí, que el esfuerzo en materia social tienda a privilegiar la superación de la pobreza extrema, pero también, busca dar al resto de la población nuevas capacidades y oportunidades para participar en la construcción del desarrollo.

Por ello, y de acuerdo con lo establecido en la legislación, el gobierno federal da a conocer un Plan sexenal de Desarrollo Social para abatir la pobreza. Este es el caso del actual gobierno, que “atendiendo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a los artículos 16, 22, 23, 28 y 29 de la Ley de Planeación, por medio de la Secretaría de Desarrollo Social dió a conocer el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la Pobreza: una tarea Contigo”⁶⁴, como estrategia de lucha contra la pobreza, en donde se establecen objetivos, ejes rectores, estrategias y líneas de acción que pretenden guiar y determinar las acciones del gobierno federal en política social.

El Programa Contigo se caracteriza por una multiplicidad de programas, lugares de aplicación, y la participación de numerosos actores sociales, tales como, organizaciones sociales, comités de beneficiarios, organismos centralizados y descentralizados e instancias de la administración pública federal, estatal y municipal, representando una alternativa para atender la mayor cantidad posible de expresiones del bienestar social, como salud, educación, alimentación, vivienda, equipamiento urbano y acceso al empleo.

⁶⁴ Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la pobreza: Una tarea contigo. México, 2001. Pág. 16

Es así, que a través de la SEDESOL el gobierno pone en operación básicamente dos programas, que dadas sus características de apoyo a la población que presenta mayores carencias tienden a volverse complementarios: el Programa Oportunidades, cuya instrumentación permite llegar a localidades en espacios rurales de alta y muy alta marginación para fortalecer el capital humano mediante becas educativas, apoyos a la alimentación, atención en materia de salud e instrumentación de acciones que favorezcan actividades productivas; y el Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), el cual tiene como componente esencial el instrumento de focalización, cuestión que lo convierte en el centro de atención de este capítulo, y en el que se atienden a las comunidades que tienen más dificultades en términos de condiciones insalubres en vivienda, materiales de construcción relativamente frágiles y con piso de tierra, y cuyos pobladores tienen problemas importantes de analfabetismo, desnutrición, salud e ingresos muy reducidos, al promover el desarrollo humano productivo y la infraestructura de las comunidades, así como el otorgamiento de identidad jurídica para su población, procurando ser incluyente al alentar la participación de los diferentes actores de la sociedad civil y los tres ordenes de gobierno brindando atención a toda la población sin distinción de género.

Dada la importancia que representa la focalización de las zonas de alta y muy alta marginación en el combate a la pobreza extrema, para efectos de esta tesis consideramos de vital importancia abordar el esfuerzo de focalización territorial del gobierno federal, por ello este capítulo está dedicado a presentar las principales características del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), el cual propone un enfoque novedoso al introducir el concepto de microrregiones que será descrito posteriormente.

3.1 Descripción del Programa Microrregiones

Dadas las condiciones de pobreza extrema que vive nuestro país, es necesaria la creación de programas y estrategias para su combate, para que los individuos que

viven bajo estas condiciones puedan insertarse eficientemente en la actividad productiva, mejorar sus condiciones socioeconómicas y la calidad de vida de sus familias. Es decir, el combate a la pobreza extrema debe generar las oportunidades necesarias para que en el largo plazo se traduzcan en mayores opciones de desarrollo.

Por ello, el gobierno federal presentó un diagnóstico territorial de la pobreza en México con el Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), el cual consolida modalidades de apoyo que tienen como propósito impulsar el desarrollo regional, social y productivo de aquellas comunidades en las que se han detectado índices importantes de alta y muy alta marginación. Es decir, el gobierno pretende atender zonas que muestran señales severas de pobreza y exclusión social.

El objetivo general del Programa para el Desarrollo Local consiste en impulsar el desarrollo integral y sustentable para compensar los desequilibrios regionales de los espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación del país a través de:

- a) “La promoción de proyectos estratégicos emanados directamente de un proceso de planeación participativa.
- b) La corresponsabilidad de su población en el desarrollo económico, social y humano.
- c) La promoción de un enfoque de género en la distribución de recursos, las oportunidades y los beneficios del programa.
- d) El apoyo a la población rural en condiciones de pobreza en la realización de gestiones que les permitan contar con los documentos oficiales que les acrediten los atributos de personalidad jurídica necesarios para ejercer sus derechos ciudadanos y obtener seguridad sobre su patrimonio.
- e) La generación de procesos complementarios de desarrollo regional integral en las comunidades en condición de pobreza que muestren expresiones agudas de exclusión social o resquebrajamiento del tejido social.

- f) El fomento a la organización social con proyectos que respondan a las demandas de las comunidades de la región, con el objeto de abatir las múltiples causas que originan la pobreza, desde la perspectiva de la comunidad”.⁶⁵

Con el fin de cubrir el objetivo general del programa, la SEDESOL decidió desarrollar dentro del mismo dos modalidades: Microrregiones y Zonas de Alta Marginación e Identidad Jurídica. Ambas modalidades abarcan los objetivos específicos que se pretenden alcanzar.

Para el caso de *Microrregiones y Zonas de Alta marginación* los objetivos son los siguientes:

1. “Identificar, impulsar y consolidar Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) como detonadores de desarrollo, que funcionarán como ejes articuladores para la atención de las prioridades de la población que habita en las localidades dispersas y fortalecer otros espacios territoriales en condiciones de pobreza y marginación.
2. Actuar a partir del conocimiento de las condiciones sociales de las microrregiones y otros espacios territoriales marginados, mediante el desarrollo de diagnósticos situacionales, estudios o inventarios y planeación participativa, que permitan contar con información confiable sobre las necesidades y potencialidades de las zonas de atención.
3. Aprovechar las estrategias y programas institucionales implementados por los diferentes órdenes de gobierno, para la atención de las comunidades en condiciones de pobreza y alta marginación, con el firme propósito de conjuntar esfuerzos en la atención de la población más necesitada.

⁶⁵ Josefina Eugenia Vázquez Mota (Rúbrica), Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones). Secretaría de Desarrollo Social, México, 2003. Pág. 2

4. Fomentar la concurrencia de acciones y recursos de otras dependencias federales y los otros órdenes de gobierno, sector social, privado e instituciones académicas, que permitan potenciar los resultados.
5. Promover la no duplicidad de acciones, supervisar y vigilar el proceso de ejecución de los proyectos.
6. Involucrar a las comunidades y a las beneficiarias y los beneficiarios en la construcción de un nuevo camino para la resolución de sus problemas y necesidades, promoviendo su aportación en mano de obra o materiales de la región para la ejecución de los proyectos y sensibilizándolos sobre la importancia que reviste para la comunidad la participación en la definición, priorización, seguimiento y mantenimiento de las obras o acciones, así como de las labores de Contraloría Social”.⁶⁶

En la modalidad de *Identidad Jurídica* los objetivos que se persiguen son:

1. “Proporcionar información y asesoría en materia jurídica e impulsar acciones de los tres órdenes de gobierno, para proveer de la documentación necesaria a la población en condiciones de pobreza que así lo requiera.
2. Realizar acciones en materia de identidad y certeza jurídica, para facilitar la celebración de actos jurídicos que propicien la regularización de su situación ante las instancias legales competentes.
3. Sensibilizar a la población en condiciones de marginación, mediante distintos canales, sobre la necesidad y ventajas de contar con los documentos que les permitan ejercer sus derechos ciudadanos y que les otorguen certidumbre sobre el derecho patrimonial.
4. Promover la concertación y concurrencia entre dependencias, instituciones y asociaciones vinculadas con el quehacer jurídico, como son los gremios

⁶⁶ El monto federal máximo de apoyo para los proyectos correspondientes a la modalidad de Microrregiones y Zonas de Alta Marginación, será de hasta \$2,000,000.00 (dos millones de pesos 00/100 M.N.), o cifra superior si el proyecto o la obra lo justifica, en este último caso, previo dictamen del Comité Único de Validación Central. Se promoverá que las inversiones federales sean complementadas con aportaciones de los gobiernos estatal y municipal y de la sociedad civil. Ibid. Pág. 2

de abogados y las asociaciones de notarios públicos para potenciar los esfuerzos en esta materia y proceder a disminuir los costos de los servicios asociados a este programa.

5. Instrumentar operativos de identidad y certeza jurídica en los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), con la participación de los tres órdenes de gobierno, con el propósito de promover la gestión de la documentación que brinde identidad y certeza jurídica a la población objetivo.
6. Impulsar la complementariedad de aportaciones de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad en su conjunto, de manera que el abatimiento de la problemática de tipo jurídico en apoyo a la población en condiciones de pobreza sea el resultado del esfuerzo de los diversos actores sociales”.⁶⁷

Para alcanzar estos objetivos se hace necesaria la presencia de una instancia normativa, por ello la SEDESOL, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, se convierte en la instancia facultada para interpretar las reglas de operación del programa, y la unidad administrativa responsable del mismo es la Coordinación General de Microrregiones, la cual es designada dentro de la Secretaría. Sin embargo, por ser una estrategia inter-institucional, la eficiente implementación del programa requiere de la colaboración y la coordinación de esfuerzos del gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas e iniciativa privada, así como de las siguientes 12 secretarías de Estado: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGARPA), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría

⁶⁷ Para proyectos de identidad y certeza jurídica, los montos serán acordados con las instancias técnico-normativas para cada trámite, como máximo el importe federal será equivalente a 105 días de salario mínimo vigente, según la zona geográfica que corresponda. Para el desarrollo de las diversas acciones asociadas con una eficiente operación, supervisión y evaluación externa, la SEDESOL contará con recursos de hasta un 25% del monto total asignado al Programa. *Ibíd.* Pág. 2-3

de Salud (SSA), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), y Secretaría de Turismo (SECTUR).⁶⁸

Para que la coordinación de esfuerzos de las instancias encargadas de la ejecución del programa arroje los mejores resultados, el territorio fue segmentado en microrregiones⁶⁹, las cuales son definidas como espacios geográficos en áreas rurales compuestas por uno o más municipios o porciones de los mismos; cada microrregion tiene una mayoría étnica, cultural y una identidad geo-económica, sin embargo, su característica principal es que sus indicadores muestran los más elevados niveles de pobreza asociados con la falta de acceso a servicios públicos.

Otras características asociadas a las microrregiones son:

- “Una población muy diseminada.
- Falta de caminos que impiden el acceso de recursos a las comunidades.
- Ausencia de un eficiente circuito de producción-distribución y consumo.
- Limitaciones en el suministro de recursos.
- Falta de oportunidades de empleo.
- Fuertes procesos migratorios.
- Presencia de tráfico de drogas en algunas zonas.
- Agotamiento de los sistemas de producción.

⁶⁸ Para darle fundamento legal a esta coordinación de esfuerzos, el 25 de mayo de 2001, estas doce secretarías de Estado firmaron el principio para la colaboración y coordinación interdepartamental, el cual también fue firmado por el presidente Vicente Fox. Con la firma de este acuerdo, se conforman los Subcomités de Atención a Regiones Prioritarias como espacios de coordinación de varias oficinas de gobierno, en los cuales las demandas sociales son el centro para la planeación del presupuesto, y de esta manera la participación de todos los representantes federales apuntaría a la atención de las necesidades de la población. Además se pusieron en marcha, agencias de coordinación, las cuales hacen propuestas y recomendaciones para ser implementadas a través de acuerdos con los gobiernos municipales y estatales, así como con la población beneficiada. Estas agencias son designadas por la Secretaría de Desarrollo Social, el grupo normativo de las subsecretarías y el grupo técnico operativo de directores generales de las mismas. En Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, y Coordinación General de Microrregiones. *Strategy for Microrregions*. México, 2002. Pág. 8

⁶⁹ El vincular las acciones de la SEDESOL en estos espacios territoriales brindará un enfoque de integralidad que permitirá orientar con mayor precisión los esfuerzos e inversiones, simplificando a su vez las gestiones a favor de la población que habita en estas zonas. Josefina Eugenia Vázquez Mota. Op. Cit. Pág. 1

- Guerrillas entre grupos étnicos y religiosos por la defensa de intereses políticos locales.
- Bajo potencial productivo”.⁷⁰

Para atender estas características negativas que se traducen en rezagos, el programa distingue las siguientes líneas de acción:

- a) *“Focalización territorial de la pobreza.* Consiste en la identificación de los municipios con las mayores carencias de servicios públicos con una alta presencia de población indígena.
- b) *Participación Comunitaria.* Consiste en la participación de las comunidades en su propio desarrollo de una manera democrática y responsable, integrando las prioridades de la demanda social en los territorios identificados.
- c) *Respeto a la identidad regional.* Consiste en la promoción del desarrollo integral acorde con la identidad cultural de la población y de las comunidades.
- d) *Coordinación inter-institucional.* Consiste en la organización de programas y acciones en los tres niveles de gobierno, así como la participación de instituciones académicas, el sector privado y la sociedad, para evitar la duplicación de esfuerzos y asegurar que los recursos sean usados eficientemente, para obtener un equilibrio entre la demanda social y la oferta inter-institucional.
- e) *Creación de polos de desarrollo.* Consiste en la concentración de esfuerzos en las poblaciones con posibilidades de desarrollo potencial para favorecer un crecimiento regional sustentable, a través del impulso de Centros Estratégicos Comunitarios”.⁷¹

⁷⁰ Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, y Coordinación General de Microrregiones. Op. Cit. Pág. 1

⁷¹ Ibid. Pág. 2

Como ya se ha explicado el programa actúa con base en el conocimiento de las condiciones sociales de las microrregiones, por lo que se hace necesaria la presencia de una figura que reciba y articule de manera sustantiva la información de cada microrregión, es por ello que “se promueve la creación de Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) como figuras centrales en el proceso de implementación del programa, las cuales son definidas como localidades que debido a su potencial en infraestructura y ubicación funcionan como centros de carácter social, productivo, comercial y educativo para un conjunto de localidades más pequeñas y dispersas, ubicadas dentro de cierto radio de influencia; los CEC se impulsan a través de distintos tipos de apoyo, para que funjan como detonadores del desarrollo en las microrregiones”.⁷²

Estos Centros son concebidos como una cadena que une localidades distribuidas en el territorio de los municipios que conforman las microrregiones.

Para que una localidad sea considerada CEC debe cumplir las siguientes condiciones:

1. “Una población mayor a 5 000 habitantes.
2. Accesibilidad a caminos que puedan ser usados durante más de un año.
3. Presencia de centros de educación y salud.
4. Presencia de infraestructura básica (electricidad, agua potable, drenaje, etc.)”.⁷³

Estas condiciones pueden permitir a las localidades proveer de los servicios básicos a localidades más pequeñas y aisladas, desencadenar el potencial productivo, y así obtener el desarrollo de la microrregion.

⁷² El interés por llevar a cabo las tareas en los CEC es compartido por todas las agencias de planeación, a nivel municipal (Coplademun), estatal (Coplade), y federal (secretarías de Estado y órganos descentralizados), ya que los recursos necesarios para la realización de los proyectos son el resultado de la mezcla de varias fuentes. *Ibíd.* Pág. 11

⁷³ *Ibíd.* Pág. 12

Desde este punto de vista, muchos centros pueden ser desarrollados como un requisito para la distribución de los recursos en los municipios o las regiones.

“Para que exista una tarea de cooperación, dentro de los CEC se forman Comités Comunitarios en cada una de las microrregiones, también llamados Consejos Microrregionales, que junto con las autoridades municipales definen los programas que son presentados en asambleas, en las cuales son discutidos y en su caso, aprobados, los trabajos y las acciones que se llevarán a cabo en sus localidades”.⁷⁴

Las asambleas comunitarias son organizadas por las autoridades locales, las que garantizan que dichas asambleas sean abiertas, públicas y democráticas, y que todos los miembros de la comunidad participen de manera plural, sin distinción de religión, etnia o afiliación política. Estos encuentros se llevan a cabo con la participación de representantes de la Secretaría de Desarrollo Social y la Contraloría de Desarrollo Administrativo, así como de las autoridades municipales y estatales.

Los Comités Comunitarios tienen la función de definir, priorizar, complementar y cuidar los trabajos y/o acciones, además de operar como una Contraloría Social⁷⁵ para asegurar la transparente aplicación de los programas sociales y la supervisión de la adecuada canalización de los recursos públicos. Es decir, la participación comunitaria es prioritaria en la definición de las acciones que garantizarán la asignación de los recursos.

Así, una de las herramientas más importantes que caracteriza a las acciones del desarrollo comunitario, es la planeación participativa, la cual es concebida como

⁷⁴ Ibid. Pág. 12

⁷⁵ Se promoverá la participación social en las actividades de control y vigilancia del Programa, buscando que los propios beneficiarios y beneficiarias se constituyan en instancias de contraloría social; asimismo, los órganos de fiscalización federales y contralorías estatales, en el ámbito de sus competencias, llevarán a cabo las acciones de fiscalización y verificación necesarias. Josefina Eugenia Vázquez Mota. Op. Cit. Pág. 9

un instrumento que permite a las comunidades entender sus problemas para definir y establecer soluciones alternativas basadas en la reflexión, análisis, integración grupal y enseñanza permanente, para construir, ejecutar, operar y evaluar los programas de desarrollo.

Esto implica prever, racionalizar, ordenar, respetar y coordinar, pero sobre todo crear un gran esfuerzo de conciliación entre los intereses de los individuos y de la sociedad, entre las opiniones de especialistas y las del ciudadano quien es el que mejor conoce sus necesidades. La meta principal es que los ciudadanos y las comunidades sean los protagonistas de su desarrollo y no que sean considerados como meros receptores de decisiones hechas por otros, a través de acciones que tomen en cuenta la participación de los beneficiarios, ya sea en efectivo, mano de obra o con materiales de la región.

Esta concepción es un proceso que se basa en un diálogo permanente entre gobierno y sociedad, para la construcción del desarrollo social y humano. Para alcanzar este objetivo, las personas deben tener los conocimientos necesarios para cumplir con sus responsabilidades en el proceso y operación de los programas de desarrollo local.

Además, se incluye como una prioridad escuchar a las comunidades y reconocer sus vivencias, es decir, hacerlas participar con su experiencia. De este modo, la participación comunitaria en el proceso se irá incrementando de manera consciente e informada.

“Una vez establecidos los CEC con sus respectivos Comités Comunitarios, inicia la etapa de estudio y evaluación de las necesidades en términos de los trabajos y los presupuestos requeridos para atraer a la comunidad servicios básicos, esto guiará a la programación de metas bandera blanca⁷⁶ por cada CEC y municipio, es

⁷⁶ Las banderas blancas significan: sistema de drenaje, educación, cuidado de la salud, proyectos productivos, caminos, Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA), electricidad, agua potable, pisos sólidos, telefonía, y

decir, se colocará una bandera blanca como señal de avance en la provisión de un servicio que es considerado esencial para la promoción del desarrollo microrregional”.⁷⁷

Los apoyos consisten en acciones orientadas a compensar desequilibrios regionales, entre las que destacan:

a) “*Accesibilidad*. Consiste en apoyar obras de construcción, ampliación, rehabilitación, conservación y mejoramiento de vías de comunicación que permitan una mayor integración económica y social al interior de las microrregiones o zonas de exclusión social.

b) *Infraestructura Social Básica*. Consiste en apoyar la construcción, ampliación y rehabilitación de redes de energía eléctrica, la construcción, ampliación y rehabilitación de sistemas de agua potable y alcantarillado, la construcción y el empedrado o pavimentación de calles, urbanización, construcción de letrinas, fosas sépticas, acciones para la conservación del medio ambiente, estudios y proyectos ejecutivos o de preinversión, entre otros.

c) *Desarrollo Comunitario*. Consiste en la realización de obras de construcción, ampliación, remodelación y rehabilitación de espacios públicos de esparcimiento, asistencia social, cultura y recreación, así como estancias o albergues para prestadores de servicio social comunitario de residencia que apoyen la operación de este programa.

d) *Salud, Educación y Deporte*. Consiste en la cobertura de los servicios educativos, deportivos y de salud, incluyendo la construcción, ampliación,

abasto de provisiones. En Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, y Coordinación General de Microrregiones. Op. Cit. Pág. 13

⁷⁷ La meta que pretende alcanzar la actual administración federal a su término, consiste en colocar 11 banderas blancas en cada localidad, que juntas harán posible reducir los niveles de pobreza y crear oportunidades para toda la microrregion, de esta manera la experiencia de la gente reforzará el capital humano y provocará el desarrollo de la economía local . Ibíd. Pág. 12

rehabilitación y equipamiento de escuelas, clínicas, hospitales, espacios deportivos y centros de salud.

e) *Vivienda*. Consiste en dotar de piso a las viviendas con el objetivo de favorecer el bienestar familiar, mejorando sus condiciones sanitarias y promover la rehabilitación y ampliación de viviendas.

f) *Abasto y Acopio*. Consiste en el establecimiento de los mecanismos y acciones de apoyo para la distribución y comercialización de productos artesanales y de abasto.

g) *Infraestructura y fomento a la producción y productividad*. Consiste en apoyar la construcción y rehabilitación de la infraestructura agrícola, forestal y pecuaria, el cultivo de productos, así como el establecimiento de talleres de orientación y capacitación en materia artesanal y productiva, entre otras.

h) *Telefonía*. Consiste en impulsar una red rural de comunicaciones, mediante la construcción de redes telefónicas vía satelital y/o de microondas.

i) *Equipamiento Intermunicipal*. Consiste en el apoyo a la conformación de lotes de maquinaria y equipo que doten a los municipios de mayor capacidad de ejecución y fomenten la utilización de mano de obra local".⁷⁸

Es importante mencionar que los beneficiarios susceptibles de recibir los apoyos de las acciones orientadas en la modalidad de infraestructura, son localidades ubicadas en las microrregiones donde se presentan fenómenos de convergencia de altos índices de marginación, con otras expresiones de exclusión social o resquebrajamiento severo del tejido social.

⁷⁸ Josefina Eugenia Vázquez Mota. Op. Cit. Pág. 5-6

Es decir, dado que el objetivo principal del programa es la generación de infraestructura, no se puede contar con un padrón de beneficiarios en el que identifique al beneficiario directo, ya que estos proyectos benefician a las comunidades.

Para complementar las acciones en infraestructura se promueve la modalidad de certeza e identidad jurídica de las personas en condición de pobreza extrema que habitan en zonas marginadas, a través de la orientación y apoyos económicos para la realización de trámites relacionados con:

a) "*Personas*: trámite de documentos de identificación personal tales como actas de nacimiento, matrimonio o CURP, entre otros.

b) "*Bienes (testimonios)*: trámite de documentos que acrediten posesión de bienes muebles e inmuebles, entre otros.

c) "*Sucesiones*: trámite de testamentos, entre otros.

d) "*Orientación*: se refiere a actividades de promoción para el programa, tales como talleres y cursos".⁷⁹

Para que la población reciba los beneficios de estas acciones, las personas deben cumplir con ciertas características:

- "Habitar en las microrregiones determinadas por la SEDESOL, de conformidad con la publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- Percibir ingresos familiares no superiores al equivalente a 3.5 salarios mínimos mensuales de la zona económica de residencia, y
- Requerir la obtención o actualización de documentos que:

⁷⁹ Ibid. Pág. 3

1. Acrediten jurídicamente su identidad y estado civil, así como la de sus familiares;
2. Acrediten la propiedad de sus bienes patrimoniales, y
3. Les permitan ejercer sus derechos ciudadanos”.⁸⁰

Cabe mencionar que en el programa “sólo se puede atender a los beneficiarios de otros programas gubernamentales, siempre y cuando los respectivos objetivos sean diferentes y complementarios; características que deben garantizar las beneficiarias y los beneficiarios mediante la suscripción de una carta compromiso en la que se manifieste, bajo protesta de decir verdad, que no reciben apoyos para las mismas acciones o proyectos”.⁸¹

Una vez identificadas las localidades y los beneficiarios a los que irá canalizada la ayuda, las obras y acciones se priorizan de conformidad con los resultados de los diagnósticos, estudios, dictámenes o inventarios que se realizan sobre la infraestructura o condiciones socioeconómicas prevalecientes dentro de los CEC.

Los trabajos son aprobados por medio de una asamblea comunitaria en el CEC de la localidad para dar respaldo social a las acciones y garantizar que los trabajos que se lleven a cabo, estén acorde con las necesidades de toda la comunidad, además de proveer de los servicios básicos al resto de las poblaciones cubiertas por el CEC.

Una vez que se realiza la colocación simbólica de las banderas blancas en los CEC, la Unidad Administrativa Responsable del Programa inicia el proceso de articulación de programas y acciones en nombre de los tres niveles de gobierno, para determinar las responsabilidades en el cumplimiento de los objetivos.

⁸⁰ Podrán atenderse casos de excepción en cuanto al ámbito territorial y monto de apoyo requerido, previa justificación y conforme a un dictamen técnico y normativo que emitirá la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano. Ibid. Pág. 4

⁸¹ Ibid. Pág. 4

Las acciones que son llevadas a cabo cuentan con la participación de la comunidad respetando la estructura operacional de cada programa, para garantizar el funcionamiento de la Contraloría Social y asegurar una adecuada recepción de los trabajos. Así, el conjunto de esfuerzos conducirá a la culminación del proceso con la dotación del equipo básico y el establecimiento de circuitos productivos, que a través del esfuerzo de la comunidad harán posible la creación de nuevas oportunidades para los grupos más desfavorecidos.

Para reforzar el proceso de desarrollo, “se crean Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA), los cuales son espacios para el aprendizaje y la instrucción de la comunidad con una oferta educativa que es flexible en tiempo y espacio, pretendiendo que sea a través del uso de computadoras conectadas a una red y a Internet”.⁸²

Es así, que debido a su situación geográfica los CCA representarían para muchas comunidades, la primera oportunidad para conectarse a Internet; de esta manera se crearían puentes que unen a las comunidades con el resto del mundo y se darían nuevas oportunidades para el desarrollo económico.

Entre los muchos beneficios de los CCA, pueden encontrarse los siguientes:

- “Una disminución en los retrasos educativos a todos los niveles de enseñanza.
- Acceso de educación e instrucción para todos los miembros de la comunidad.
- Oferta educativa formal e informal basada en las necesidades de la comunidad.
- Programas educativos y cursos informativos en la lengua indígena de la región.

⁸² La meta es lograr una educación de calidad y el acceso a sistemas de comunicación a través de cursos y programas que den soporte al desarrollo educativo. Los contenidos de los programas educativos están a cargo de varias instituciones y se orientan a mejorar el nivel de vida de la población. *Ibíd.* Pág. 14

- Acceso a la información y comunicación a través del uso de nuevas tecnologías.
- Oportunidad de negocios y la utilización de nuevos métodos de trabajo”.⁸³

“Como complemento a los programas de educación tradicional, la comunidad tiene acceso a cursos de literatura, educación y cuidado de la salud, los cuales son ofrecidos en varias lenguas indígenas sin ningún costo”.⁸⁴

Finalmente, para contribuir al desarrollo y equilibrio regional de la nación, la SEDESOL promueve la hermandad entre municipios o entidades federativas, principalmente entre los municipios de más alta marginación, pero también en aquellos que tienen condiciones de desarrollo más favorables. (Ver página siguiente)

3. 2 Focalización de las Microrregiones

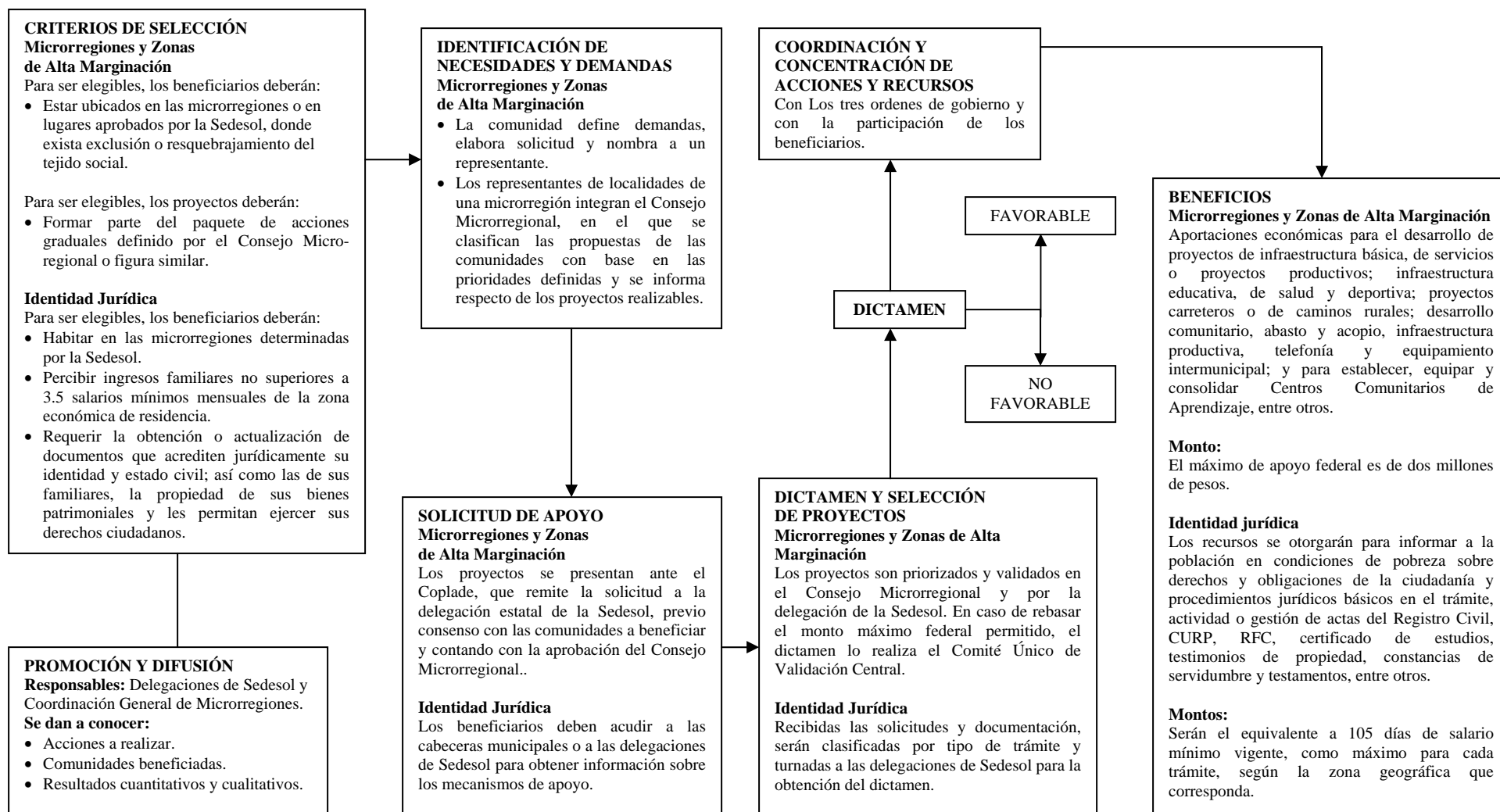
La actual política social reconoce como una prioridad la atención de la población con más desventajas. Para enfrentar este reto, como ya se explicó, fue necesario definir nuevas estrategias para contener el fenómeno de la dispersión poblacional, ya que resulta virtualmente imposible llevar todos los servicios a todas las localidades.

Más allá del diagnóstico territorial o la identificación de similitudes geoeconómicas, el concepto de microrregiones se presenta como una alternativa a los instrumentos tradicionales de combate a la pobreza. Así, las acciones consisten en la identificación de localidades pequeñas situadas estratégicamente (CEC) que con incrementos pequeños en su acervo de servicios atienden las necesidades de personas que viven en localidades pequeñas contiguas, localizadas en los municipios con grado de marginación alto y muy alto que conforman las microrregiones de alta prioridad.

⁸³ *Ibíd.* Pág. 15

⁸⁴ Los beneficiarios de los CCA son: niños, adolescentes, adultos, ancianos, migrantes, promotores comunitarios, maestros, doctores, y autoridades municipales, sin importar el género. *Ibíd.* Pág. 15

Diagrama de Operación: Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)



Debido al carácter multidimensional de la pobreza que padece cada microrregión, algunas de las formas, intensidades e implicaciones demográficas y territoriales de la marginación pueden ser descritas mediante medidas sintéticas. Dichas medidas analítico-descriptivas son sumamente útiles para la planeación del desarrollo, dado que permiten diferenciar unidades territoriales según la intensidad de las privaciones que padece la población, así como establecer órdenes de prioridad en las políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la población y a fortalecer la justicia distributiva en el ámbito regional.

De esta manera las necesidades básicas insatisfechas han podido y pueden ser captadas mediante “el índice de marginación, el cual es una medida resumen que permite diferenciar entidades federativas, municipios y localidades según la intensidad de las privaciones que padece la población en lo que se refiere al acceso a la educación, a una vivienda digna y decorosa, ingresos monetarios suficientes y las carencias asociadas a la dispersión de la población, como son la falta de servicios de salud o las dificultades para acceder a bienes y servicios originadas por una débil estructura de mercado”.⁸⁵

El índice de marginación es una medida de déficit que permite elaborar mapas de la intensidad de la marginación, delimitar aquellas regiones y microrregiones donde el fenómeno es persistente y con ello apoyar las acciones dirigidas a atender a la población que vive en las condiciones más adversas.

Así, el índice de marginación⁸⁶ considera cuatro dimensiones estructurales de marginación e identifica nueve formas de exclusión, y mide su intensidad espacial como porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas.

⁸⁵ Consejo Nacional de Población, Índices de marginación 2000. México 2003. Pág. 11

⁸⁶ Es importante señalar que para la estimación del índice de marginación se utilizó como fuente de información los resultados definitivos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Además de que el Censo proporciona la información para todas las entidades federativas y municipios del país, esta fuente tiene la ventaja de que permite mantener el marco conceptual, las dimensiones, formas de exclusión e indicadores del índice de marginación estimado por CONAPO.

La primera dimensión estructural de la marginación la constituye la vivienda, cual es el espacio afectivo y físico donde los cónyuges, hijos u otros parientes cercanos estructuran y refuerzan sus vínculos familiares a lo largo de las distintas etapas de su curso de vida, constituye también un espacio determinante para el desarrollo de las capacidades y opciones de las familias y de cada uno de sus integrantes para llevar a cabo su proyecto de vida.

Así, el alojamiento en una vivienda digna y decorosa, favorece el proceso de integración familiar, evita el hacinamiento, contribuye a la creación de un clima educacional, reduce los riesgos que afectan la salud, y facilita el acceso a los sistemas de información y entretenimiento modernos.

La población que habita viviendas que carecen de energía eléctrica, agua entubada, drenaje, sanitario exclusivo o de tamaño inadecuado, está expuesta a mayores impedimentos para gozar de una vida larga y saludable y dificulta el aprendizaje de los menores, entre otras privaciones cruciales en la vida de las familias y sus integrantes.

Los indicadores de vivienda que reflejan los rezagos más significativos son:

- a) “Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada.
- b) Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni sanitario exclusivo.
- c) Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica.
- d) Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra.
- e) Porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento”.⁸⁷

⁸⁷ Consejo Nacional de Población, Indicadores socioeconómicos por índice de marginación municipal. México, 2000. Pág. 12

La segunda dimensión estructural de la marginación se refiere a los ingresos por trabajo, esto es, las oportunidades de las personas para tener un nivel de vida digno están determinadas por diversos factores, entre los que destacan la posesión de activos, el acceso a satisfactores esenciales relacionados con el gasto social del Estado, así como las posibilidades de lograr una participación competitiva en los mercados de trabajo.

Así, el ingreso monetario determina las capacidades para adquirir bienes y servicios, aún cuando los factores extraeconómicos influyan en la determinación de los salarios, las remuneraciones guardan relación con la productividad del trabajo, sobre todo en el caso de los ingresos de los trabajadores con bajas calificaciones.

El indicador de ingresos por trabajo que refleja los rezagos más significativos es:

- f) “Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos”.⁸⁸

La tercera dimensión estructural de la marginación esta comprendida por la educación, es decir, el acceso al conocimiento constituye un aspecto crucial para que las personas puedan realizar su proyecto de vida. Así, la escolaridad de la población constituye uno de los factores decisivos para aumentar la productividad del trabajo e incorporar la innovación tecnológica, y con ello fortalecer la competitividad de las economías.

Por ello, los rezagos y las deserciones del sistema educativo definen situaciones sociales excluyentes. Sin duda la mayor intensidad de la marginación social derivada de la falta de participación en el sistema educativo, se registra en la población que carece de los conocimientos que pueden adquirirse en el primer nivel de la educación básica, cuya desventaja se acentúa entre los adultos.

⁸⁸ Ibid. Pág. 13

Los indicadores de educación que reflejan los rezagos más significativos son:

- g) “Porcentaje de la población de 15 años o más que es analfabeta.
- h) Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa”.⁸⁹

La última dimensión estructural de la marginación es la distribución de la población, esto es así, porque el carácter concentrado y a un tiempo disperso del doblamiento del país, constituye uno de los factores que dificulta alcanzar la igualdad de oportunidades de participar en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios. Se trata de un fenómeno que tiene sus raíces en la construcción misma de la nación y que se acentuó en el curso del proceso de desarrollo de las últimas décadas. Así, los centros urbanos siguen concentrando volúmenes considerables de población, servicios e infraestructura, personal calificado y recursos económicos, lo que los convierte en escenarios privilegiados del proceso de modernización; a su vez, en un gran número de asentamientos que se dispersan a lo largo del territorio nacional vive una pequeña proporción de la población en condiciones sumamente precarias.

La residencia en localidades pequeñas, dispersas y en situación de aislamiento, no sólo hace difícil aprovechar las economías de escala de los servicios básicos, de la infraestructura y el equipamiento, sino que por razones de costo-beneficio ha determinado que las acciones de política social se concentren en la atención de quienes viven en los grandes centros urbanos. Esas circunstancias crean una circularidad entre el tamaño del asentamiento y la carencia de los servicios básicos.

Con la finalidad de integrar en el índice de marginación esta dimensión de la exclusión social, se incorpora el siguiente indicador:

⁸⁹ Ibid. Pág. 13

- i) “Porcentaje de población que vive en localidades de menos de 5000 habitantes”.⁹⁰(Ver página siguiente)

A partir de estos nueve indicadores, la SEDESOL llevó a cabo el procedimiento de focalización de las microrregiones (identificadas por sus condiciones de rezago y marginación) en cada región, estado y municipio, para el Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), ubicando principalmente a las familias susceptibles de recibir los beneficios del programa, la identificación se basó en criterios elaborados a partir del análisis de la información socioeconómica que se obtuvo directamente de cada uno de los hogares de localidades marginadas, mediante la aplicación de una cédula en cuyo diseño se tomaron en cuenta múltiples factores que intervienen en la determinación de la condición de pobreza.

El mecanismo de focalización consistió básicamente en dos etapas: en la primera, se identificaron las localidades altamente marginadas con acceso a servicios de educación básica y de salud (se consideró el acceso en función de las distancias de las localidades a estos servicios); en la segunda, una vez que se contó con la información de cada hogar, se procedió a la evaluación de sus características socioeconómicas para determinar, con base en criterios rigurosos, objetivos y homogéneos, si su perfil correspondía al de un hogar en condición de pobreza extrema.

Bajo estas condiciones, el Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) se puso en marcha contemplando 1334 municipios⁹¹ (Ver en Anexo B, pág. 144, listado de microrregiones), que de acuerdo a los indicadores de marginación presentaron deficiencias importantes que fueron presentadas por la SEDESOL con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000:

⁹⁰ Ibid. Pág. 14

⁹¹ Los estudios en altimetría, los cuales son un factor básico en la observación territorial de la pobreza, revelan que más de 40 mil poblaciones (40%) de los 1334 municipios están ubicados en montañas con una altura de mil metros sobre el nivel del mar. En estas altitudes se localiza una población de 8.7 millones de habitantes (46% del total de la población de los 1334 municipios). Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, y Coordinación General de Microrregiones. Op. Cit. Pág. 7

Indicadores de Marginación

Concepto	Dimensiones Socioeconómicas	Formas de exclusión	Indicador para medir la intensidad de la exclusión	Índice de marginación
Fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios	Educación	Analfabetismo	Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta	Intensidad global de la marginación socioeconómica
		Población sin primaria Completa	Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa	
	Vivienda	Viviendas particulares sin agua entubada	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada	
		Viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	
		Viviendas particulares con piso de tierra	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra	
		Viviendas particulares sin Energía eléctrica	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica	
		Viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento	Porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento	
	Ingresos monetarios	Población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos	Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos	
	Distribución de la población	Localidades con menos de 5000 habitantes	Porcentaje de población en localidades con menos de 5000 habitantes	

- 27.5 % de las viviendas no cuentan con sistema de drenaje.
- 15.3% de las viviendas no cuentan con electricidad.
- 30.2% de las viviendas no cuentan con agua potable.
- 41.4% de las viviendas tienen piso de tierra.
- 23.2% de la población mayor de 15 años es analfabeta.
- 51.9% de la población mayor de 15 años no tiene primaria completa.
- 76.3% de la población tiene ingresos de hasta dos salarios mínimos”.⁹²

Cabe destacar que de los 1 334 municipios con altos índices de marginación que conforman las microrregiones, 539⁹³ cuentan con un CEC, así del total de las 263 microrregiones 155 de ellas cuentan con un municipio CEC, las cuales están distribuidas en 18 estados de la república y cuya población asciende a 6.6 millones de personas ubicadas en 35 400 localidades, de las cuales el 54.8% tienen una población inferior a 50 habitantes, y 53% de su población mayor de cinco años habla alguna lengua indígena.

Los 18 estados que tienen microrregiones con municipios CEC son: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán., y ellos presentan los siguientes indicadores:

- “30.9% de las viviendas no tienen sistema de drenaje.
- 25.5% de las viviendas no tienen electricidad.
- 40.7% de las viviendas no tienen sistema de agua potable.
- 62.7 % de las viviendas tienen piso de tierra.
- 33.0% de la población mayor de 15 años es analfabeta.

⁹² *Ibíd.* Pág. 4

⁹³ Incluyendo los 68 programas de las 12 secretarías de Estado, así como las contribuciones de los gobiernos estatales y municipales, la inversión global asciende a 16 mil 200 millones de pesos, contemplados para los 539 municipios CEC. Indudablemente, esta inversión es insuficiente para atender la magnitud de la pobreza, sin embargo, se muestra una tendencia al incremento en el gasto social en estas regiones, lo cual generará una sinergia que tratará de resolver situaciones de inequidad. *Ibíd.* Pág. 8-9

- 61.1 de la población mayor de 15 años no cuenta con primaria completa”.⁹⁴

Es así, que con base en los resultados de la focalización de las microrregiones Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo son identificadas como las principales entidades que presentan municipios con un grado de marginación muy alto. Si se considera que entre las entidades federativas con municipios que tienen grado de marginación alto se encuentran también Puebla, Campeche y Tabasco, se tiene que en el sur del país no sólo existen microrregiones, sino que además se esta conformando una macrorregión donde la población enfrenta la estructura de oportunidades más precaria. Situación que puede apreciarse no sólo a través de las cifras de carencia y necesidad antes expuestas, sino también en la exposición gráfica de las microrregiones conformadas por los municipios que actualmente presentan los más altos índices de marginación, dicha exposición refleja la instrumentación de la focalización, esfuerzo que debe ser complementado con la implementación de las acciones que el Programa para el Desarrollo Local establece ante el combate a la pobreza, pues esta lacera hoy en día a la población. (Ver página siguiente)

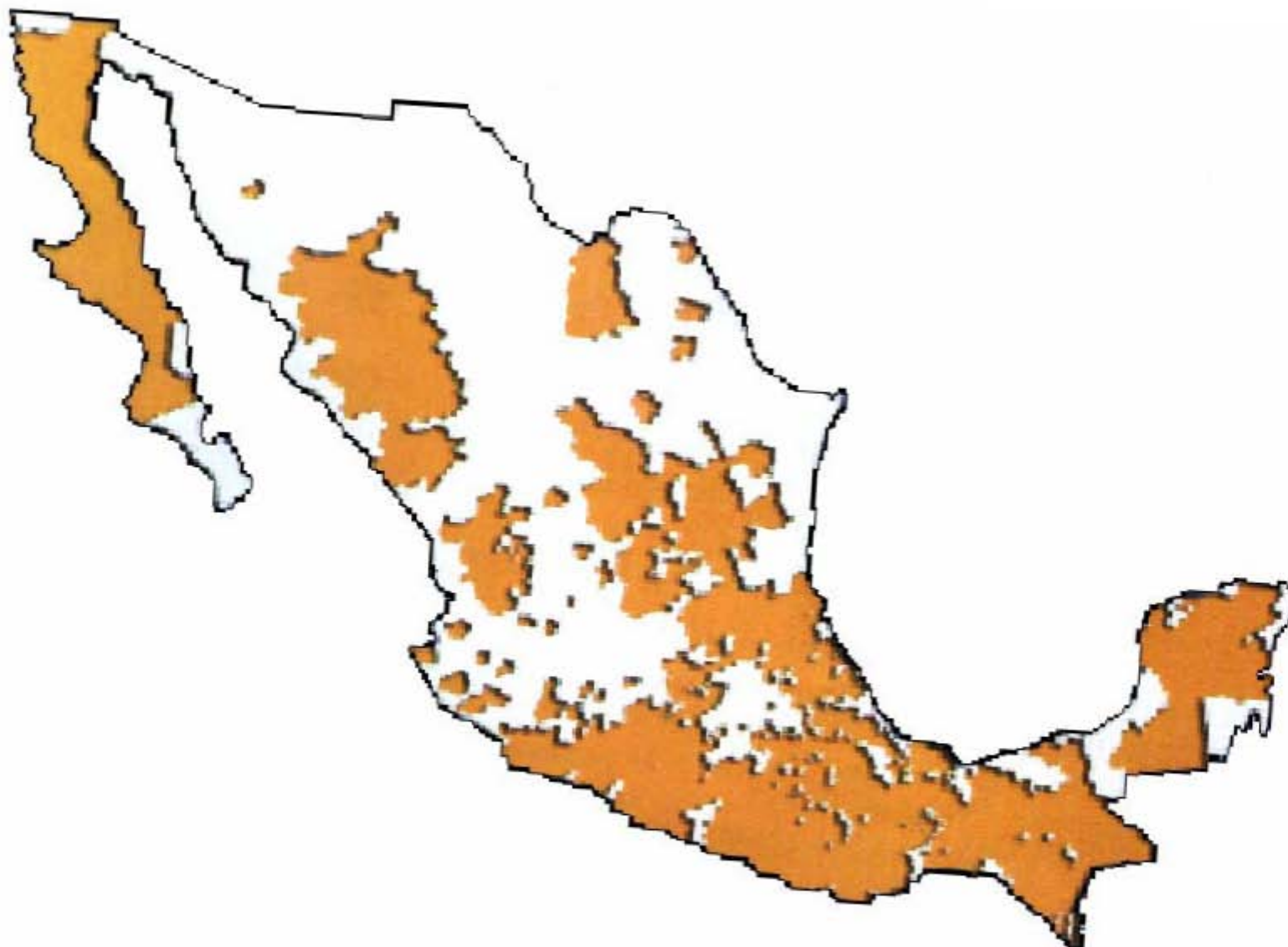
3. 3 Resultados de la implementación de las acciones

Durante el ejercicio fiscal 2002 operaron de forma independiente tres programas: Microrregiones⁹⁵, Regionales en Zonas de Alta Marginación e Indígenas, e Identidad Jurídica. Sin embargo, a partir de 2003, todos ellos se integraron para dar origen al Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), debido a que compartían líneas de acción y estrategias que pudieron ser unificadas y dirigidas hacia un objetivo común, a efecto de disminuir costos y obtener un incremento en los impactos esperados en los entornos socioeconómico y legal.

⁹⁴ *Ibíd.* Pág. 5

⁹⁵ Microrregiones como estrategia fue anunciada el 14 de febrero de 2001 por el presidente de la República y constituye desde entonces uno de los principales esfuerzos de coordinación institucional de la presente administración para incidir favorablemente en las causas que originan la pobreza de los territorios con los más altos índices de marginación en el país.

Focalización de las Microrregiones



Fuente: Secretaria de Desarrollo Social, *Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)*, 2002.

Los tres programas operaron de manera independiente en 2002 y de acuerdo a las cifras arrojadas en el tercer informe de gobierno de la actual administración, en conjunto ejercieron un monto de 334.4 millones de pesos divididos de la siguiente forma:

- Microrregiones, 220 millones de pesos en 2 163 proyectos.
- Programas Regionales en Zonas de Alta Marginación e Indígenas, 101.6 millones de pesos en 1 315 proyectos.
- Identidad Jurídica, 12.8 millones de pesos con 188 centros de atención.

Es importante destacar que dada la importancia de Microrregiones, le fue asignado un presupuesto mayor en ese año con el que “detonó 266 localidades CEC, estableció 1070 obras-bandera blanca en los municipios de muy alta marginación con lo que superó su meta formal de 1000 banderas blancas”.⁹⁶

Cabe aclarar que las mencionadas 1070 obras-bandera blanca representaron obras que pretendían incrementar el capital físico de la comunidad en materia de agua potable, electrificación, drenaje, piso firme, caminos, educación, salud, servicio público de computación e Internet, abasto, telefonía y apoyo a proyectos productivos.

Además, “en ese mismo año se alcanzó la meta de identificar, de común acuerdo con los gobiernos estatales y municipales, cerca de 3000 localidades que serían desarrolladas como Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), es decir, como localidades prestadoras de servicios sociales, económico-productivos y comerciales para el conjunto de localidades más pequeñas y dispersas ubicadas en su área de influencia”.⁹⁷

⁹⁶ Presidencia de la República, “Generación de Opciones Productivas. Estrategia Microrregiones”. En Tercer informe de gobierno. México 1º de Septiembre de 2003.

⁹⁷ Ibid.

Ya para el ejercicio fiscal del año 2003, el poder ejecutivo por medio de la SEDESOL asignó para el ya conformado Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) 405 millones de pesos, con los cuales se programó la atención de 31 entidades federativas en las que se encuentran identificadas las 263 microrregiones integradas por los 1334 municipios de alta y muy alta marginación.

Al respecto, las metas del programa, derivadas del Presupuesto de Egresos, se tipificaron de la siguiente manera:

- a) *“Indicador.* Consiste en el apoyo a las localidades en microrregiones para que ofrezcan servicios básicos completos y para que se constituyan en generadoras de empleo.
- b) *Formula.* Consiste en la operación de CEC en Microrregiones.
- c) *Universo de cobertura.* Se pretenden establecer 244 centros, y para final de año cubrir el 100%”.⁹⁸

Con el propósito de generar condiciones favorables que propiciaran el alcance de los objetivos del programa y toda vez que estos se encontraran directamente relacionados con las microrregiones, se llevaron a cabo diversas acciones, por un lado las llamadas acciones previas, y por otro las acciones permanentes.

Entre las acciones previas que se pusieron en marcha destacan las siguientes:

1. “En las microrregiones se identificaron 2 966 localidades que fungirían como CECs, cuyo principal objetivo es constituirse en centros de carácter social, productivo, y educativo para un conjunto

⁹⁸ Esta meta fue asignada al programa por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los documentos anexos al Presupuesto de Egresos de la Federación 2003, sin embargo, no es del todo consistente toda vez que los CEC se impulsan a través de distintos tipos de apoyo, no sólo a través del Programa para el Desarrollo Local (microrregiones). Los CEC identificados para el 2003 ascienden a 2 966. Ante esta situación, se ha considerado la posibilidad de solicitar la modificación o ajuste de la meta señalada e incorporar la de los proyectos que serían 1500 programados. En Secretaría de Desarrollo Social, “Desarrollo Local (Microrregiones). Cumplimiento de objetivos y metas”. En Informe al segundo trimestre de 2003 sobre presupuesto ejercido. Cumplimiento de metas, objetivos e indicadores de resultados de los programas de subsidios del Ramo 20. México 2003. Pág. 3-4

de localidades más pequeñas y dispersas ubicadas dentro de cierto radio de influencia; los CECs se impulsan a través de distintos tipos de apoyo y se constituyen como detonadores del desarrollo en las microrregiones.

2. Para identificar las necesidades más apremiantes de estas localidades, se elaboraron 2966 fichas de inventario que revelan las principales carencias de las comunidades.

3. Durante el periodo enero-agosto de 2003, se realizaron acciones para la determinación de criterios tendientes a obtener los diagnósticos situacionales de cada localidad CEC, con la finalidad de trazar una línea de base que permitiera analizar los factores sociales, económicos, políticos y productivos de las zonas, identificar las vocaciones y potencialidades locales, y medir el impacto de las acciones sobre la población y espacios territoriales apoyados”.⁹⁹

Entre las acciones permanentes implementadas sobresalen las siguientes:

- “Coordinación intra e inter-institucional de acciones.
- Orientación, capacitación y asesoría técnica y normativa.
- Acompañamiento permanente a delegaciones estatales para:
 - Detección e instalación de banderas blancas.
 - Instalación y equipamiento de CCA
 - Detonación y consolidación de CECs
 - Implementación de procesos de planeación participativa.
 - Registro de Acciones en Microrregiones (RAM).
 - Ejercicio del gasto congruente con el programa”¹⁰⁰.

⁹⁹ Ibid. Pág. 3

¹⁰⁰ Ibid. Pág. 4

Aunado a esto, durante el periodo enero-junio del mismo ejercicio fiscal, la Coordinación General de Microrregiones autorizó un presupuesto de 307 706.8 millones de pesos, que representó el 88.6% de los recursos modificados del programa (347 218.0 millones de pesos). Con estos recursos, se estimó que pudieran desarrollarse alrededor de 1230 proyectos, estimando un costo por obra o acción de 250 mil pesos. Partiendo de este presupuesto se llevaron acciones complementarias, las cuales son:

1. Proceso de formalización de los Convenios de Coordinación y Acuerdos de Coordinación específicos para la distribución de los recursos.
2. Durante el primer semestre se operó el proceso de planeación participativa y captación de demanda social a través de los Consejos Microrregionales.
3. En este período se identificaron posibles inversiones que permitan el establecimiento de banderas blancas y se estructuraron los expedientes técnicos de obra.
4. Se desarrollaron las acciones tendientes a la captación de recursos complementarios de estados y municipios y la definición de los proyectos a desarrollar en forma conjunta y coordinada.

Además, con base en la identificación de las 2966 localidades CEC, la SEDESOL dictaminó y presentó 735 proyectos de inversión que suman un monto federal de 89 029.5 millones de pesos, complementados con 24 427.8 millones de pesos de los estados, municipios y participantes del programa.

“Los proyectos se distribuyeron de la siguiente forma: vivienda-piso firme, 277; instalación y equipamiento de CCA, 241; construcción y rehabilitación de sistemas de agua potable y alcantarillado, 58; proyectos de electrificación rural, 33; acciones de urbanización y pavimentación, 20; infraestructura educativa y de salud, 63; proyecto de tipo productivo, 17; y caminos rurales, 26”.¹⁰¹

¹⁰¹ *Ibíd.* Pág. 5

La meta al 2003 consistió en establecer al menos 2000 obras-bandera blanca en 255 microrregiones, localizadas en las entidades federativas que incorporan casi a la totalidad de los municipios de alta o muy alta marginación o preponderantemente indígenas del país.

Al 15 de julio se registraron como obras en proceso de validación, aprobación o establecimiento un total de 2289 obras-bandera blanca, 319 de las cuales fueron concluidas, lo que permitió prever que se alcanzará o incluso se podría superar la meta programada.

Al mes de agosto, se ejercieron 281.6 millones de pesos con los cuales se ejecutaron más de mil proyectos que beneficiaron a 870 mil personas en los 31 estados.

Se estimaba culminar el año con la realización de 2 250 proyectos y beneficiar a 1.3 millones de personas.

Es decir, en 2003 se dió atención especial al diseño de modelos para desarrollar la dimensión productiva de las microrregiones, ya que sin ello, los avances en materia de infraestructura de servicios sociales básicos no se traducirían en incrementos sostenibles en el ingreso y por ende en la calidad de vida de las personas y de las comunidades que habitan dichos espacios territoriales.

De esta manera, el Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) esta buscando incrementar la capacidad de desarrollo de las microrregiones, coordinar el esfuerzo gubernamental¹⁰², privado y comunitario para elevar el capital

¹⁰² Para posibilitar la convergencia de todos los programas de alcance rural de los tres órdenes de gobierno, en el periodo que se informa se puso en operación el sistema computarizado “Registro de Acciones en Microrregiones” que permitirá acopiar la información sobre inversiones de dichos programas, bajo protocolos de captura descentralizada a través de Internet. Asimismo, se ha diseñado un modelo de diagnóstico situacional, cuya aplicación anual a las localidades CEC permitirá monitorear y evaluar la evolución de dichas localidades en términos tanto cuantitativos como cualitativos, y verificar la consecución del impacto buscado por la estrategia de Microrregiones. Para tal propósito se buscará desarrollar una red de Agentes de Desarrollo Local, responsables de apoyar a las comunidades microrregionales a organizarse, planear su desarrollo,

territorial, entendido como la integración de infraestructura física, recursos monetarios, confianza y organización social, capacidades y habilidades personales y comunitarias, y recursos disponibles para el desarrollo en cada circunscripción territorial.

Es así, que Microrregiones representa una alternativa innovadora en el combate a la pobreza extrema, colocando la focalización como el instrumento principal que permite conocer e identificar geográficamente las grandes franjas de la población más pobre. Sin embargo, pese a todos los beneficios que puede traer consigo la focalización como herramienta, no proporcionará opciones viables suficientes ni se maximizarán beneficios que permitan progresar de igual manera a las zonas con mas altos índices de marginación, sin el reconocimiento por parte del gobierno federal de que pueden existir errores en el listado de las microrregiones en el Programa para el Desarrollo Local, cuestión que nos llevó a la elaboración del siguiente capítulo.

diseñar sus proyectos específicos y a conectarse con recursos externos como la información del mercado y las instituciones de apoyo. Se pretende que los planes de desarrollo local, y por ende, los proyectos productivos que de ellos se deriven tengan perspectiva de largo plazo, basados en el desarrollo de economías rurales de aglomeración, que propicien sistemáticamente el crecimiento de la competitividad en mercados externos a las microrregiones. En Presidencia de la República. Op. Cit.

Capítulo Cuarto

Un diagnóstico geográfico de la pobreza

La fragilidad del conjunto social mexicano puede ilustrarse en su contrastante panorama de distribución poblacional; por un lado, una enorme dispersión del mundo rural en miles de pequeñas localidades que padecen rezagos en infraestructura y comunicaciones, lo que dificulta el desarrollo de sus habitantes, y por otro, una concentración de la población en unas cuantas regiones y ciudades del país, lo que altera el balance entre los retos de cobertura y calidad de los servicios.

Es decir, los rezagos sociales entre regiones pueden derivarse de la inadecuada articulación del territorio, combinada con el patrón de asentamientos humanos disperso, lo que provoca la interacción negativa entre factores como la insuficiente e inadecuada provisión de servicios sociales y apoyos gubernamentales y un escaso dinamismo económico.

Como resultado, existen muchas microrregiones con niveles extremos de marginación, las cuales presentan un escaso desarrollo de las redes de comunicación y transporte así como un acentuado aislamiento de la población, que a menudo se ubica en zonas orográficas accidentadas o de alto riesgo.

Además, las posibilidades de desarrollo económico de estas microrregiones marginadas se ven obstaculizadas por una insuficiente oferta de financiamiento para la producción, de canales eficientes de abasto y comercialización, así como de asesoría y asistencia técnica.

Por lo tanto, el escaso desarrollo de las microrregiones de elevada marginación se debe a un entorno institucional, político y jurídico poco propicio, caracterizado por la recurrencia de conflictos intercomunitarios, sociopolíticos o interétnicos.

De ahí la importancia de utilizar la focalización como instrumento para articular a las zonas que por su situación geográfica no participan de los beneficios de programas destinados a atender las necesidades y carencias más urgentes de la población más necesitada, ya que los mecanismos tradicionales de identificación de la población pobre no siempre contribuyeron a que las acciones que operaban los programas sociales llegaran a los más pobres, pues se tendía a satisfacer las demandas de los grupos cuyas necesidades eran menores, a pesar de que su ubicación geográfica ofrece un fácil acceso, cuentan con organización social y política, o disponen de mayor información para acceder a los programas y proyectos sociales.

Esto traía como consecuencia que se dejaran de lado a los grupos en condición de pobreza extrema, aún cuando ellos si enfrentan barreras culturales y procedimientos burocráticos que no les permiten ni siquiera satisfacer sus necesidades básicas, carecen de acceso a la información sobre acciones de los programas sociales, el escaso peso político que tienen les dificulta defender adecuadamente sus derechos, y afrontan costos de transacción que no les permiten acceder a servicios gratuitos.

Estas son las razones por las que la focalización ha adquirido creciente importancia en el combate a la pobreza extrema, ya que contribuye al análisis de la situación socioeconómica y territorial de las condiciones de marginación y pobreza que padece la población de nuestro país.

De esta manera, la visión territorial parte del reconocimiento de la desigualdad del desarrollo regional y de la disparidad de los niveles socioculturales de las diferentes regiones del país. Por ello y con el fin de maximizar el beneficio de los programas de combate a la pobreza extrema es importante establecer un padrón acertado de la población que vive en estas condiciones, a fin de que ésta sea receptora directa de los apoyos, independientemente de su localización.

Esta situación nos llevo a cuestionar si el listado de los municipios que conforman las microrregiones, y que es utilizado como la base para la operación del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) era el acertado, pues es evidente que la dispersión geográfica de la población es una variable relevante en el diagnóstico y combate de la pobreza extrema, por ello, este capítulo está dedicado a hacer un análisis de la distribución y localización de las zonas que padecen condiciones de pobreza y marginación.

Es importante resaltar que para la elaboración de este capítulo fue necesaria la realización de una base de datos que contiene los 2443 municipios que existen en nuestro país, e incluye la información de los indicadores de marginación para cada municipio, misma que utilizó la SEDESOL para hacer la selección de los municipios que conforman las microrregiones, además de otros datos que se consideraron importantes, estos son: población total, población total de hombres, población total de mujeres, población de 0 a 14 años, población de 15 a 64 años, población mayor de 65 años, población no especificada, número de localidades, localidades con más de 5 000 habitantes, localidades con menos de 100 habitantes, población total indígena, % de población indígena con respecto al total de la población, grado de marginación, índice de marginación, % de población mayor de 15 años analfabeta, % de población mayor a 15 años sin primaria completa, % de población ocupada con un ingreso menor a 2 salarios mínimos, % de viviendas sin drenaje ni sanitario exclusivo, % de viviendas sin energía eléctrica, % de viviendas sin agua entubada, % de viviendas con algún grado de hacinamiento, y % de viviendas con piso de tierra.

Esta base de datos fue elaborada únicamente por las dos personas que presentan esta tesis, y los datos de cada municipio están basados en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, y fueron extraídos del Sistema Nacional de Información Municipal.

Debido a la gran cantidad de información obtenida, consideramos importante la realización de un resumen informativo del análisis de los datos de marginación y pobreza que reuniera los resultados más significativos e ilustrativos, tanto a nivel municipal como por entidad federativa, con el objetivo de mostrar las zonas realmente necesitadas.

4. 1 Distribución de la pobreza por entidad federativa de acuerdo al grado de marginación

Las desigualdades sociales y regionales tienen profundas raíces estructurales que se expresan en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país. La más reciente diversificación regional del proceso de crecimiento económico, así como los esfuerzos por avanzar en la descentralización, han propiciado el desarrollo de zonas alternas a las regiones que tradicionalmente han concentrado los beneficios del crecimiento económico. No obstante, la evidencia empírica disponible sugiere que el crecimiento económico y los procesos desconcentrados del gasto social han sido insuficientes para reducir las brechas del desarrollo regional.

Una forma de acercarse al conocimiento de las diferencias regionales debidas a las privaciones que padece la población por el rezago educativo, la ocupación de viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos insuficientes, la falta de servicios de salud, y las derivadas de la residencia en localidades pequeñas, aisladas y dispersas, es mediante el índice de marginación¹⁰³, el cual permite discriminar entidades federativas según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de equipamientos e infraestructura adecuada, lo cual conforma una precaria estructura de oportunidades que obstruye el pleno desarrollo de las potencialidades humanas. Así, la estimación de un índice de marginación para el conjunto de entidades federativas del país

¹⁰³ El índice de marginación es estimado por CONAPO, con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

permite aproximarse al conocimiento de la actual desigualdad regional de las oportunidades sociales. (Ver en Anexo C, pág. 171, el procedimiento para la estimación del índice de marginación para las entidades federativas)

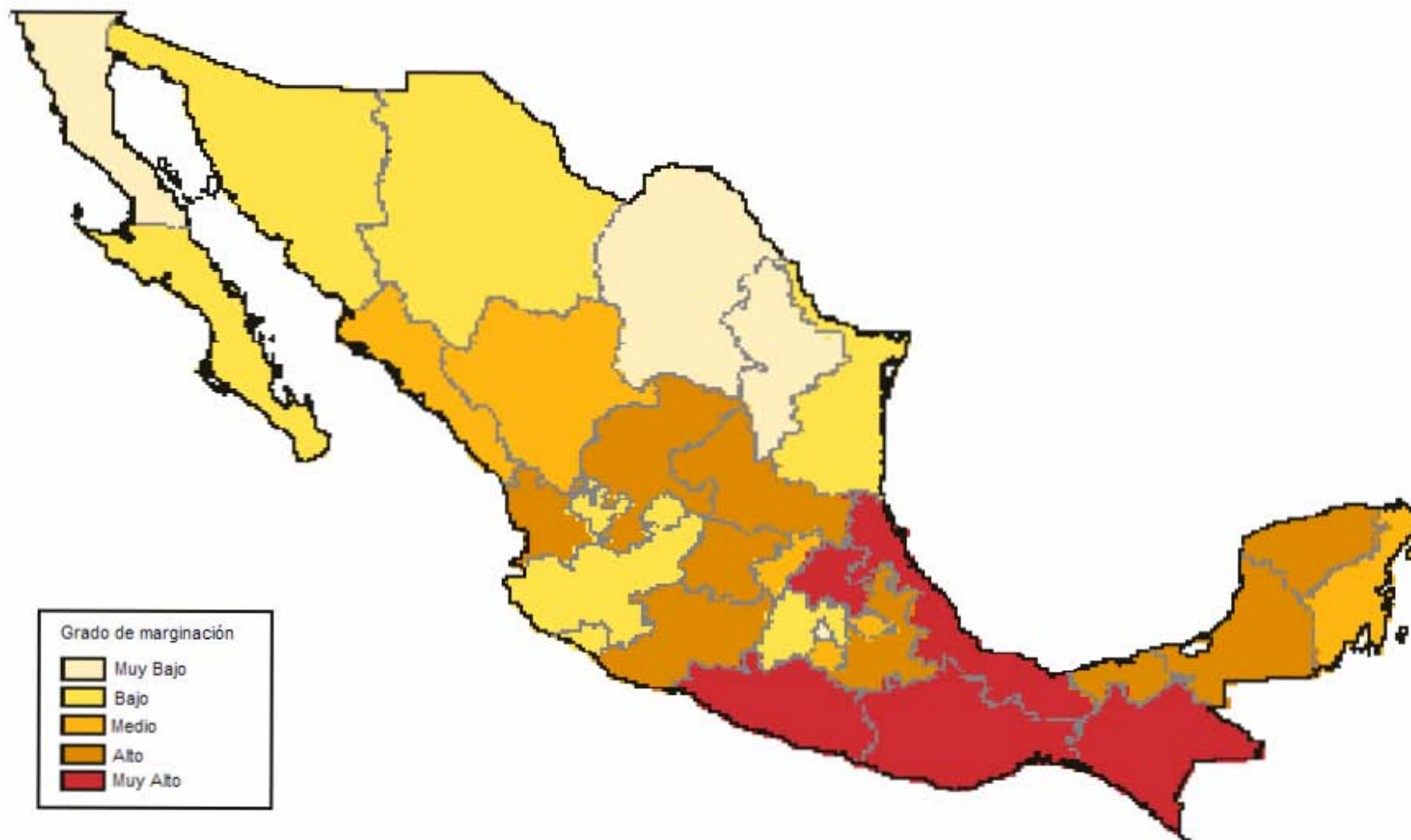
Es decir, la estimación del índice de marginación permitió identificar al conjunto de entidades federativas de acuerdo a su nivel de marginación, obteniendo los siguientes grupos: 5 entidades conforman el grupo con grado muy alto de marginación, 9 entidades con grado de marginación alto, 6 entidades con grado de marginación medio, 8 entidades con grado de marginación bajo, y 4 entidades con grado de marginación muy bajo. (Ver página siguiente)

De acuerdo al índice de marginación, tenemos que Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo son las entidades federativas con grado de marginación muy alto, donde vive 20% de la población nacional, esto es 19.6 millones de personas.¹⁰⁴ (Ver Anexo C, pág. 177)

La intensidad de la pobreza en estas cinco entidades es elevada y la padecen proporciones significativas de la población. Tan sólo en Chiapas, el estado con mayor pobreza y marginación en el año 2000, 23% de su población de 15 años o más de edad es analfabeta y 50% no terminó la primaria; casi uno de cada cinco habitantes ocupa viviendas sin drenaje ni sanitario exclusivo; doce de cada cien habitantes reside en viviendas sin energía eléctrica; uno de cada cuatro sin agua entubada; cuatro de cada diez con piso de tierra; y casi dos de cada tres ocupa viviendas en condiciones de hacinamiento. Asimismo, 76% de la población ocupada gana hasta dos salarios mínimos y 61% vive en localidades con menos de 5000 habitantes, donde la dispersión y el aislamiento vulnera las condiciones de vida de quienes viven, sobre todo, en localidades de menor tamaño.

¹⁰⁴ Resultados basados en el índice de marginación para el año 2000, extraídos del Sistema Nacional de Información Municipal del 2002 en el Centro Nacional de Desarrollo Municipal.

México: Entidades Federativas según grado de marginación, 2000



Fuente: Con base en los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Una situación tan crítica como la del estado de Chiapas la comparten Guerrero y Oaxaca, las otras dos entidades federativas con mayor pobreza y marginación en el país. Al respecto, llama la atención que en Guerrero, la proporción de la población residente en viviendas sin drenaje ni sanitario exclusivo es superior a la de Chiapas (35% y 19% respectivamente).

El estado de Oaxaca, supera ligeramente a Chiapas en las privaciones asociadas a la dispersión poblacional, pues mientras en esta última 61% de la población habita en localidades con menos de 5000 habitantes, en Oaxaca asciende a 64%, de forma que en ambas entidades 2.4 y 2.2 millones de personas respectivamente padecen privaciones asociadas a la dispersión y el aislamiento de los asentamientos humanos. En Veracruz e Hidalgo, los dos estados restantes con grado de marginación muy alto, las proporciones de la población con este tipo de privaciones son en general inferiores a los de las tres entidades antes mencionadas. Sin embargo, tanto en Veracruz como en Hidalgo, 15% de la población de 15 años o más es analfabeta, al tiempo que 39% y 34% no terminaron la primaria respectivamente; asimismo, en Veracruz la carencia de agua entubada y el piso de tierra en la vivienda compromete a casi uno de cada tres habitantes, en Hidalgo a 15% y 19% respectivamente, y en ambas entidades alrededor de dos de cada tres personas ocupadas gana hasta dos salarios mínimos.

De acuerdo con las estimaciones del índice de marginación por entidad federativa, nueve entidades federativas tienen grado de marginación alto. Estas son, en orden de importancia, San Luis Potosí, Puebla, Campeche, Tabasco, Michoacán, Yucatán, Zacatecas, Guanajuato y Nayarit, donde viven 22.5 millones de personas, es decir, 23% de la población nacional. (Ver Anexo C, pág. 177)

Los índices de marginación confirman que con excepción de Quintana Roo, Tlaxcala y Morelos, en el sur del país se conforma una macrorregión donde la desigualdad de oportunidades de participación en el proceso de desarrollo y el

disfrute de sus beneficios ponen en clara situación de desventaja social a proporciones significativas de la población. Dicha macrorregión se prolonga hacia el centro y norte del país, desde el estado de Guerrero hacia Michoacán y Guanajuato, y de Veracruz hacia Hidalgo y Zacatecas.

Con relación a las privaciones que padece la población derivadas del rezago educativo, llama la atención que la incidencia del analfabetismo en las nueve entidades federativas mencionadas, se ubica entre 8% y 15%. Los porcentajes de población de 15 o más años de edad que no terminaron la primaria se sitúan entre 32% y 40%. En particular, llama la atención el caso de Michoacán, donde 40% de la población de esas edades no terminaron la primaria, porcentaje que supera el rezago educativo en Hidalgo y Veracruz.

Con relación a las condiciones de las viviendas, algunas se sitúan por encima de los promedios nacionales, como es el caso de Yucatán y Zacatecas, donde 24% y 20% de la población ocupa viviendas que no cuentan con drenaje ni sanitario exclusivo, seguidas por Campeche y Guanajuato, con 17% y 16% respectivamente. Por su parte, San Luis Potosí y Campeche tienen 12% y 9% de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica, mientras que en Tabasco y San Luis Potosí 26% y 21% de sus habitantes, respectivamente, ocupan viviendas sin agua entubada. Asimismo, en Puebla y San Luis Potosí 24% de la población ocupa viviendas con piso de tierra, seguidas por Michoacán, con 20%. De entre estas entidades, destacan Zacatecas, Tabasco, Yucatán, Campeche y Puebla. En las dos primeras entidades es mucho más significativa la proporción de la población residente en localidades pequeñas (55% y 56% respectivamente). A su vez, en el estado de Yucatán 63% de la población ocupada gana hasta dos salarios mínimos, seguida de Campeche y Puebla, donde el porcentaje asciende a 64%. Llama la atención que en el estado de Guanajuato esa proporción se reduce a 47%, que es inferior al promedio nacional (51%).

En el conjunto de las seis entidades federativas con grado de marginación medio viven alrededor de 8.8 millones de personas, cifra que representa 9% de la población nacional. No obstante, que dichas entidades no conforman macrorregiones en el territorio nacional, pues una entidad se localiza en el sur del país (Quintana Roo), dos en el norte de México (Sinaloa y Durango), y tres en la zona central (Tlaxcala, Morelos y Querétaro), se trata de un grupo de entidades con cierta homogeneidad a la proporción de la población que se encuentra en desventaja social. (Ver Anexo C, pág. 177)

Sin embargo, debe señalarse que los porcentajes de la población que padecen las privaciones descritas por el índice de marginación no necesariamente guardan una relación directa con el entorno regional de mayor o menor desarrollo económico. Así, destaca que en este conjunto de entidades el rezago educativo es inferior al promedio nacional, pues en materia de analfabetismo sólo el estado de Querétaro supera ligeramente este promedio (9.8% y 9.5% respectivamente), pero en Durango el analfabetismo compromete a sólo 5.4% de las personas de 15 y más años de edad. Con relación a la población con primaria incompleta, los estados de Sinaloa y Durango presentan un porcentaje un poco más elevado que el promedio nacional (28%) al situarse en 30% y 29%, respectivamente. Sin embargo, es importante destacar que las restantes cuatro entidades federativas se alejan al menos dos puntos porcentuales del promedio nacional, destacando el estado de Tlaxcala con el mayor logro educativo, pues ahí el porcentaje es de sólo 23%.

Con relación a las privaciones y vulnerabilidades de la población derivadas de la ocupación de viviendas inadecuadas, entre el grupo de entidades con marginación media destaca el estado de Querétaro, donde se registra la mayor proporción de residentes en viviendas sin drenaje ni sanitario (16%), seguido por las dos entidades del norte de México, Sinaloa y Durango, cuyos porcentajes se sitúan en 14% y 11%, mientras que el resto de las entidades es inferior al promedio nacional (10%). Querétaro y Durango reportan el mayor rezago en la proporción de la

población residente en viviendas sin energía eléctrica (6% y 7%), con niveles sólo ligeramente superiores al promedio nacional (5%). Asimismo, cabe destacar que el estado de Morelos es la entidad con el menor porcentaje de residentes en viviendas sin energía eléctrica (1%), seguido de Tlaxcala (2%).

Con relación a la población ocupada, que gana hasta dos salarios mínimos, es importante destacar que sólo Tlaxcala y Morelos tienen proporciones superiores al promedio nacional (63% y 64%), mientras que los estados de Querétaro y Quintana Roo tienen los porcentajes más bajos (40% y 42%). Por último, cabe señalar que los diferenciados procesos de poblamiento y transición urbana, determinan diferencias significativas en cuanto a los patrones de dispersión poblacional. De esta forma, del conjunto de entidades con grado medio de marginación destacan en un extremo, Morelos y Quintana Roo con 24% y 21% de la población en localidades pequeñas (frente al promedio nacional que es 31%) y en otro, Querétaro y Durango, donde 42% de los habitantes residen en localidades con menos de 5000 habitantes.¹¹²

De acuerdo al índice de marginación, ocho entidades federativas tienen grado bajo de marginación. De ellas, cuatro se localizan en el norte de México (Tamaulipas, Sonora, Chihuahua y Baja California Sur) y las restantes en el occidente y el centro del país (Edo. de México, Colima, Jalisco y Aguascalientes). (Ver Anexo C, pág. 177) En dichas entidades viven alrededor de 29.3 millones de personas, que representan 30% de la población del país al año 2000. Sin embargo, al interior de este grupo se aprecian diferencias poblacionales significativas, pues tan solo en el Edo. de México se cuentan 13 millones de personas, es decir, 45% de la población de las entidades con grado de marginación bajo, mientras que en Baja California

¹¹² En el año 2000 la Secretaría de Desarrollo Social considera localidades pequeñas a aquellas que cuentan con menos de 2500 habitantes, sin embargo, a partir de estudios realizados y publicados por CONAPO, ya para el año 2003 se considera localidades pequeñas a aquellas que cuentan con menos de 5000 habitantes, generalmente se les asocia con condiciones precarias en vivienda y servicios básicos; la falta de vías de comunicación es una condicionante para el acceso a bienes y servicios, ya que estos se encuentran disponibles principalmente en los centros urbanos.

Sur y Colima viven alrededor de 424 mil y 543 mil personas respectivamente, es decir, 3.3% del total.

Las ocho entidades con grado de marginación bajo presentan proporciones menores de la población en desventaja social que las entidades con grados mayores de marginación. Al respecto, destaca el estado de Aguascalientes, que guarda una sensible distancia respecto del promedio nacional en los porcentajes de la población que reside en viviendas con características inadecuadas, como el piso de tierra o la falta de drenaje o sanitario exclusivo, energía eléctrica o agua entubada.

La estimación de los índices de marginación por entidad federativa revela que sólo cuatro entidades tienen grado de marginación muy bajo, donde residen alrededor de 17.2 millones de personas, que representan 18% de la población del país. Salvo la capital del país, los estados con grado de marginación muy bajo se localizan en el norte de México (Coahuila, Baja California y Nuevo León). (Ver Anexo C, pág. 177)

Las entidades con grado de marginación muy bajo forman un conjunto que se aleja significativamente de los promedios nacionales. Sin embargo, debe señalarse que aún en este pequeño grupo de entidades se aprecian diferencias relevantes, así como significativas proporciones de la población en situación de desventaja social. Así, en el Distrito Federal, la entidad con menor marginación del país, 12% de la población de 15 años o más no terminó la primaria (frente a 28% del promedio nacional) mientras que en Nuevo León, Coahuila y Baja California ese rezago educativo asciende a 16%, 19% y 20% respectivamente.

“Un primer acercamiento al conocimiento de los cambios en la marginación ocurridos durante la década pasada, puede hacerse si imaginamos el desarrollo social como una competencia entre entidades federativas por crear una estructura de oportunidades sociales que permita disminuir la intensidad de las privaciones

captadas en forma resumida por el índice de marginación. Al evaluar los cambios en la marginación, debe considerarse que el valor del índice, como toda medida relativa, puede variar si las condiciones sociales de la población de una entidad federativa retroceden y las demás o algunas de ellas mejoran, permanecen constantes o se deterioran a menor velocidad, si las condiciones de una entidad permanecen constantes y las demás se modifican, ya sea mejorándolas o retrocediéndolas, si el avance social alcanzado por una entidad federativa no se produce el mismo ritmo que las demás o que alguna de ellas, entre otras tantas posibilidades”.¹¹³

Es así, que con respecto al Distrito Federal, durante la década pasada cuatro entidades federativas aumentaron la distancia que las separa de la capital del país: Guerrero (6%), Campeche (3%), Nayarit (2%) y Baja California Sur (1%). Sin embargo, se trata de situaciones regionales sumamente diferentes, pues si bien tres de las cuatro entidades mantuvieron el mismo grado de marginación en ambos años de observación (1990 y 2000), el retroceso con respecto al Distrito Federal tiene implicaciones sociales diferentes, pues Guerrero y Campeche tienen grado de marginación muy alto, respectivamente, mientras que Baja California Sur presenta un grado de marginación bajo. Por otra parte, debe señalarse que Nayarit no sólo aumentó su brecha con respecto al Distrito Federal, sino que también retrocedió en cuanto al grado de marginación al pasar de medio en 1990 a muy alto en 2000.

En el otro extremo, un total de siete entidades federativas redujeron significativamente su brecha de marginación con el Distrito Federal. Nuevo León fue la entidad que más redujo (56%), seguida por Coahuila (48%); un segundo grupo lo forman los estados de Aguascalientes (30%), Baja California (24%), Querétaro (23%), Tamaulipas (22%) y Quintana Roo (21%). Así, Nuevo León es la entidad más próxima al Distrito Federal, ya que se mantuvo durante 1990 y 2000

¹¹³ Consejo Nacional de Población, La Situación Demográfica de México, ediciones del año 1999 y 2000.

con grado de marginación muy bajo. Por su parte, Coahuila avanzó de grado de marginación bajo en 1990 a muy bajo en 2000.

En el esfuerzo público, privado y social por reducir la marginación y sus disparidades regionales, se forma un tercer grupo integrado por ocho entidades federativas, las cuales durante la década pasada disminuyeron su brecha de marginación respecto al Distrito Federal entre 10% y 20%. Se trata de Zacatecas, Tlaxcala, Durango, Jalisco, Hidalgo, Guanajuato, Edo. de México y Puebla; de ellas, dos entidades tenían grado de marginación muy alto en 1990, tres tenían grado alto, una medio y dos tenían grado bajo. Como podrá advertirse los avances más importantes tendieron a concentrarse en los estados con mejores condiciones, mientras que los que lograron avances modestos se encontraban en situaciones más deterioradas.

Un cuarto grupo lo conforman las doce entidades federativas con una reducción menor a 10% de la brecha de marginación con el Distrito Federal. De ellas, los estados de Chiapas, Sonora, Sinaloa, San Luis Potosí, Chihuahua, Yucatán y Colima presentan una reducción entre 10% y 5%, mientras que para Veracruz, Tabasco, Michoacán, Oaxaca y Morelos es de menos de 5%.

Este primer acercamiento a la evolución de la marginación en la década pasada, permite advertir que las entidades federativas que redujeron más su brecha de marginación con el Distrito Federal fueron aquellas que, en general se encontraban mejor posicionadas en 1990. Asimismo, de los estados que ampliaron su brecha de marginación respecto al Distrito Federal, destaca que Guerrero era el tercer estado con mayor marginación en 1990 y Campeche era el décimo; por su parte Nayarit ocupaba la posición diecisiete y Baja California Sur la número veintiocho. (Ver Anexo C, pág. 178)

Así, en términos generales puede decirse que las diferencias regionales de la marginación se ampliaron en la década de los noventa, debido a que el mayor

desarrollo social tendió a concentrarse en las entidades más avanzadas; a su vez, las entidades federativas más rezagadas avanzaron lentamente, destacando los estados de Guerrero y Campeche que ampliaron su brecha de marginación con el Distrito Federal. La brecha de desarrollo social entre las entidades federativas con grado de marginación muy alto y muy bajo representa un reto para los esfuerzos de desarrollo regional y la planeación económica y social del país.

4.2 Distribución de la pobreza por municipio de acuerdo al grado de marginación

La sociedad mexicana constituye un mosaico de situaciones microrregionales, conformadas por municipios que parten de un total de 2443 que existen en nuestro país, donde las personas enfrentan diferentes estructuras de oportunidades sociales.

De acuerdo a los preceptos constitucionales, los municipios son la base de la división territorial, así como de la organización política y administrativa de los estados y del país. En ellos se constituye el nivel de gobierno encargado de atender muchas de las necesidades y demandas de la población. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece expresamente diversas funciones y servicios públicos a cargo de los municipios estrechamente relacionados con algunas de las formas de exclusión que condensa el índice de marginación. Así, los ayuntamientos en coordinación con otros órdenes de gobierno son los encargados de atender las necesidades de la población en torno a: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; entre otros servicios básicos.¹¹⁴

¹¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título Quinto. De los Estados de la Federación y del Distrito Federal. Art. 115. México 2003.

Por lo anterior, resulta indispensable dimensionar las carencias de la población en estos niveles político-administrativos, con el propósito de orientar de manera eficiente los recursos públicos para atender estas necesidades.

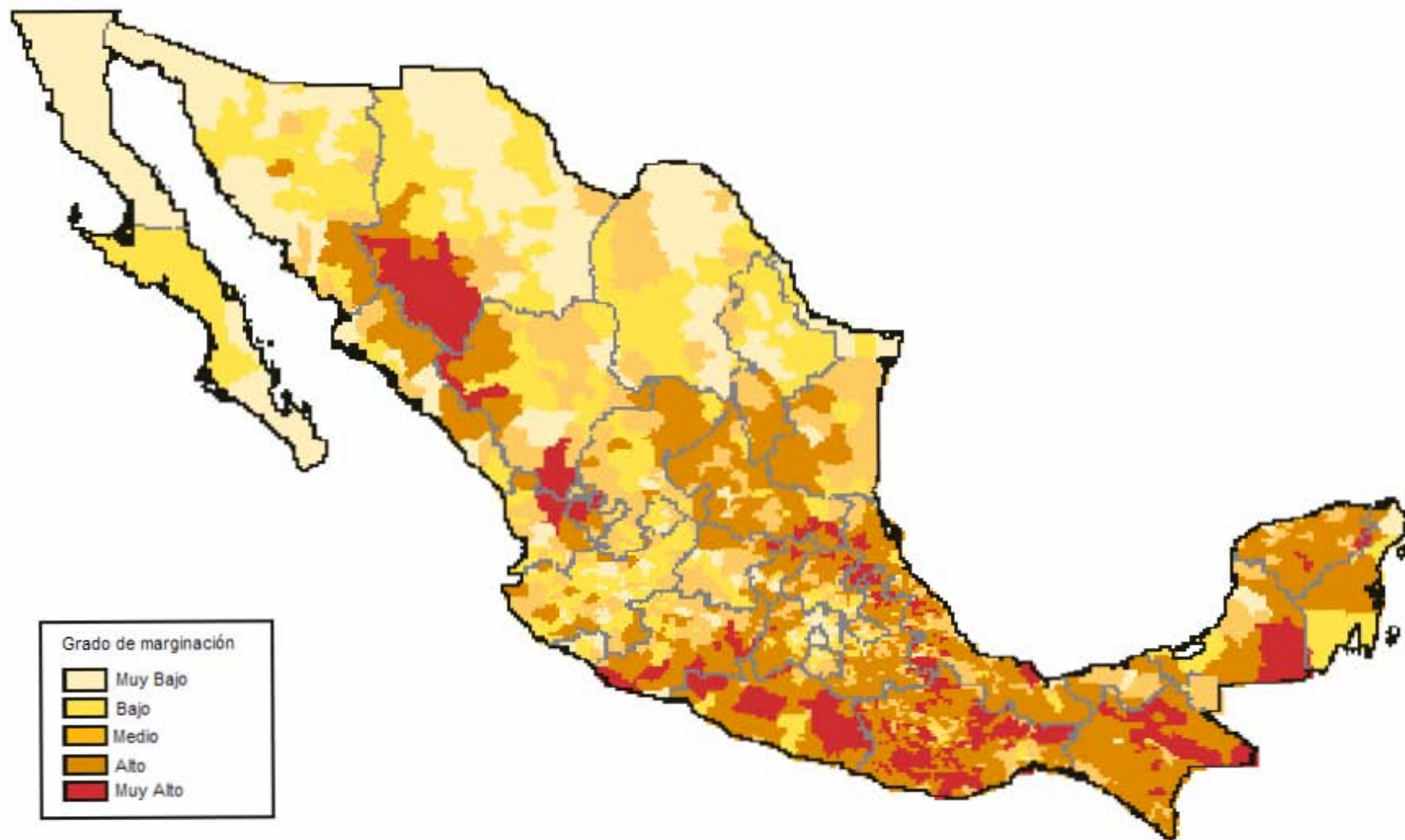
En este sentido es importante señalar que el índice de marginación permite identificar los municipios donde el escaso desarrollo económico y social crea una endeble estructura de oportunidades sociales, no sólo para quienes no pueden cubrir sus necesidades básicas, sino también para aquellas personas o grupos sociales que comparten el hábitat con la población marginada; es decir, quienes padecen de privaciones, están expuestas también a vulnerabilidades sociales que les impiden el pleno desarrollo de sus capacidades y cuya atención es una prioridad para las políticas públicas. (Ver en Anexo C, pág. 175, el procedimiento para la estimación del índice de marginación para los municipios)

La estimación del índice de marginación de los 2442 municipios¹¹⁵ confirma que nuestro país se encuentra lacerado por una profunda desigualdad de oportunidades de participación en el proceso de desarrollo del disfrute de sus beneficios. En efecto, de la información arrojada por el Censo del año 2000, se desprende que un total de 1292 municipios tienen grado de marginación alto y muy alto, donde viven 18.1 millones de personas, esto es, casi 20% de la población nacional. En el otro extremo, 664 municipios tienen grado de marginación muy bajo y bajo, donde habitan casi siete de cada diez mexicanos. En cambio, el conjunto de municipios con grado de marginación medio asciende a 486, y en ellos vive 12% de la población total. (Ver página siguiente)

Así, 386 municipios presentan grado de marginación muy alto, donde viven 4.4 millones de personas, que representan el 4.6% de la población nacional. Por otra parte, 906 municipios presentan grado de marginación alto, donde residen 13.7 millones de personas, es decir, 14% de los habitantes del país.

¹¹⁵ El número real de municipios es de 2443, sin embargo, el XII Censo General de Población y Vivienda 2000 no contiene la información necesaria que utilizó el Consejo Nacional de Población para estimar el índice de marginación del municipio Nicolás Ruiz, estado de Chiapas.

México: Municipios según grado de marginación, 2000



Fuente: Con base en los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

En cambio, 417 municipios presentan grado de marginación bajo, donde habitan 15.2 millones de personas, cifra cercana al total de la población que habita en los municipios con mayor desventaja, mientras que sólo 247 municipios del país tienen un grado de marginación muy bajo y en ellos reside un total de 52.3 millones de personas. (Ver anexo C, pág. 179 y 180)

Al hacer la comparación de las condiciones que prevalecen en el interior de los municipios situados en los extremos de la marginación se pudieron advertir las preocupantes inequidades que erosionan la cohesión social. Por ejemplo, el municipio de Metlatonoc, estado de Guerrero, es la unidad político-administrativa con mayor marginación, y cuenta con una población total de 30 mil personas. Las inaceptables privaciones que padece su población se reflejan en el hecho de que 72% de sus habitantes de 15 años o más de edad es analfabeta y 87% no terminó la primaria. Asimismo, 85% de la población, ocupa viviendas sin drenaje ni sanitario exclusivo; dos de cada tres personas habitan viviendas sin energía eléctrica; más de la mitad de la población reside en viviendas sin agua entubada; 98% de sus habitantes ocupa viviendas con piso de tierra; y 84% de las viviendas tienen algún grado de hacinamiento. La totalidad de la población de Metlatonoc vive en localidades con menos de 5000 habitantes y 90% de la población económicamente activa obtiene ingresos de hasta dos salarios mínimos.

En el lado opuesto, se encuentra la delegación Benito Juárez, que se encuentra en el área central del Distrito Federal y que está considerada como la unidad territorial con menor marginación del país, donde habitan 360 mil personas, 1% de la población de 15 años o más de edad es analfabeta y 5% no terminó la primaria. Con relación a las condiciones de las viviendas, cabe destacar que menos de 0.2% de sus habitantes no cuenta con drenaje ni sanitario exclusivo, energía eléctrica o agua entubada, en tanto que sólo 14% de las viviendas son de tamaño inadecuado y tienen algún grado de hacinamiento. Respecto a la capacidad para

adquirir bienes y servicios, debe señalarse que 23% de la población ocupada gana hasta dos salarios mínimos.¹¹⁶

En cuanto a los indicadores de marginación que presentan los 386 municipios con grado de marginación muy alto, se puede decir que en el ámbito educativo el rezago abarca a 38% de la población de 15 o más años de edad que es analfabeta y 67% no terminó la primaria; en cuanto a las condiciones de las viviendas, los datos arrojan que 31% de la población habita en viviendas sin drenaje ni sanitario exclusivo, 28% no cuenta con energía eléctrica, 41% carece de agua entubada, 72% habita en viviendas con piso de tierra y 74% de las viviendas tienen algún grado de hacinamiento. Debido a la baja productividad de las actividades desarrolladas en los municipios con grado de marginación muy alto, 89% de la población ocupada recibe menos de dos salarios mínimos y 97% de la población reside en localidades con menos de 5000 habitantes. (Ver anexo C, pág. 181)

Por otra parte, en los 247 municipios con grado de marginación muy bajo, donde viven 52.3 millones de personas, las mejores oportunidades sociales se expresan en el hecho de que alrededor de 5% de la población de 15 o más años de edad es analfabeta y 20% no terminó la primaria. A su vez, sólo 3% de la población ocupa viviendas sin drenaje ni sanitario exclusivo; 2% no tiene energía eléctrica; 4% carece de agua entubada; 5% habita en viviendas con piso de tierra; y 40% de las viviendas tienen algún grado de hacinamiento. En cuanto a la población ocupada se tiene que 42% gana hasta dos salarios mínimos y 17% reside en localidades con menos de 5000 habitantes. Estos datos dejan ver diferencias significativas en cuanto a la distribución de la población en cada estrato de marginación.

Un análisis de los municipios por entidad federativa permite ver pautas regionales de la marginación. En efecto, se advierte que 16 entidades federativas tienen municipios con todos los grados de marginación. Los contrastes más evidentes se

¹¹⁶ Los datos que se refieren a la delegación Benito Juárez fueron obtenidos directamente del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

aprecian en el hecho de que, por un lado, Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Guerrero concentran 305 municipios con grado de marginación muy alto, es decir, 4 de cada 5 municipios del país en esa condición se localizan en dichas entidades. Por otro lado, 67% de los municipios con grado de marginación muy bajo se localiza en 9 estados de la República. En el caso de los municipios con grado de marginación bajo, cabe señalar que 74% pertenece a 11 entidades federativas, de las cuales 6 también figuran entre las que tienen el mayor número de municipios con grado de marginación muy bajo.

En relación con la homogeneidad entre las entidades con menos municipios marginados, destaca el estado de Baja California y el Distrito Federal, debido a que todos sus municipios y delegaciones tienen grado de marginación muy bajo, así como Baja California Sur, donde 3 municipios tienen grado de marginación muy bajo y dos municipios tienen grado de marginación bajo. En el otro extremo, entre las tres entidades con mayor marginación, 92% de los municipios de Chiapas tienen grado de marginación alto y muy alto, en tanto que 88% de los municipios del estado de Guerrero y 80% de los municipios del estado de Oaxaca se encuentran en la misma situación. (Ver anexo C, pag. 182)

Un análisis de los movimientos municipales según su grado de marginación deja ver que la exclusión social es un fenómeno persistente en algunas regiones del país. Ya que de los 341 municipios que en 1990 tenían grado de marginación muy alto, 307 permanecieron en esa situación en el año 2000 y sólo 34 lograron mejorar sus condiciones al situarse en el grupo de municipios con grado de marginación alto.

De la diversidad de situaciones, vale la pena concentrar la atención en el municipio de Ajalpa, estado de Puebla, el cual no obstante que aumentó su población de 36.9 mil habitantes en 1990 a 48.6 mil en 2000, redujo en 13 puntos porcentuales la proporción de la población analfabeta de 15 o más años de edad y en 15% la que no terminó la primaria durante la década pasada. Asimismo, cabe

destacar que también mejoraron casi todos los indicadores de vivienda considerados en el índice de marginación, con excepción de la proporción de la población que ocupa viviendas con piso de tierra; por último es importante señalar el avance en la remuneración de la población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos, que disminuyó de 90% a 73% entre 1990 y 2000.

Por su parte, de los 812 municipios que en 1990 tenían grado de marginación alto, 70 retrocedieron al grado muy alto de marginación y 33 avanzaron hacia el grupo de los municipios con grado de marginación media. A su vez, de los 462 municipios con grado medio de marginación, 157 retrocedieron hacia el grado de marginación alto, 288 mantuvieron su posición, 16 avanzaron hacia el grupo de municipios con grado bajo de marginación, en tanto que sólo uno logró avanzar dos estratos al situarse en el año 2000 en el grupo de municipios con grado muy bajo de marginación.

En cambio, del total de 656 municipios con grado de marginación bajo en 1990, 2 retrocedieron y se situaron en el año 2000 con grado de marginación alto, 156 municipios retrocedieron al estrato de municipios con grado de marginación medio, 385 se mantuvieron en el mismo estrato y 113 municipios avanzaron y se situaron en el estrato con marginación muy bajo. Por último, sólo un municipio con grado de marginación muy bajo retrocedió al estrato con grado de marginación bajo.

En síntesis, 197 municipios mejoraron el grado de marginación entre 1990 y 2000; de ellos, un municipio avanzó dos posiciones y 196 una posición. Así, 34 municipios pasaron de grado de marginación muy alto a alto; 33 municipios de grado de marginación alto a grado de marginación medio; 16 municipios de grado de marginación medio a grado de marginación bajo; y 113 municipios pasaron de grado de marginación bajo a grado de marginación muy bajo. Por otra parte, 386 municipios aumentaron su marginación; de ellos 2 municipios retrocedieron dos posiciones y 384 municipios cayeron una posición. En relación a este último conjunto, 70 municipios pasaron de grado de marginación alto a grado de

marginación muy alto; 157 municipios de grado medio de marginación a grado alto; 156 municipios de bajo grado de marginación a grado medio; y un municipio cambio de muy bajo grado a bajo grado de marginación. (Ver anexo C, páginas 183 y 184)

Como puede verse, en la década pasada se aprecian tendencias preocupantes de la marginación y la pobreza. Por un lado, aumentó el número de municipios con grado de marginación muy alto y alto, así como la población residente en ellos; por otro lado, aumentó el número de municipios con grado de marginación muy bajo, como resultado principalmente del vaciamiento del estrato de baja marginación. La simultaneidad de ambas tendencias perfilan una creciente polarización de la sociedad mexicana.

La distribución de los municipios según el grado de marginación, deja ver claramente que la mayor incidencia de este fenómeno se localiza en ciertas zonas del país. Así, en el norte del país se forman microrregiones en medio de una situación social definida por la baja marginación, en particular, llama la atención la microrregión que tiene su lugar más conocido en la Sierra Tarahumara y abarca porciones de los estados de Chihuahua, Coahuila, Sonora, Sinaloa y Durango. Le sigue otra microrregión situada en Nayarit, Jalisco, Durango y Zacatecas. En los estados de Coahuila, San Luis Potosí y Zacatecas se conforma un espacio de alta marginación y de dimensiones considerables, el cual desciende hacia Guanajuato y al estado de Hidalgo para prolongarse hasta Veracruz.

En el Pacífico, sobre las costas del estado de Michoacán y Guerrero, se conforma una continuidad territorial de muy alta marginación que se prolonga hasta Chiapas, al tiempo que va ampliando su área de influencia, exceptuando pequeñas áreas que corresponden a los asentamientos humanos más grandes, incluidas las capitales de los estados y las ciudades medias que, no sin limitaciones por la carencia de infraestructura y equipamiento, juegan el papel de centros urbano-regionales. (Ver anexo C, pág. 185 a 189)

Como se comprenderá, la concentración del desarrollo social en las entidades más avanzadas del país constituye una evidencia preocupante que pone en el centro de la agenda del desarrollo, la prioridad de definir estrategias y políticas, de ahí la importancia de que el Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) cuente con una certera ubicación de las zonas más marginadas del país, y con base en ello se implementen acciones destinadas a crear las condiciones necesarias de infraestructura que permitan llevar a las comunidades los bienes y servicios indispensables para cubrir las necesidades básicas de la población que padece pobreza extrema, así como dotarla de identidad jurídica, lo que representaría un intento orientado a evitar que se agudicen los desequilibrios regionales.

4.3 La importancia de una adecuada focalización para el combate a la pobreza extrema en México

El desarrollo social se ha producido de manera heterogénea en las diversas regiones del país. Los desequilibrios en el desarrollo regional han ocasionado que la pobreza se concentre y agudice en las zonas donde la población presenta los más altos índices de pobreza. La situación se agrava por la dispersión poblacional, las características del relieve, y la ausencia de cadenas eficientes que vinculen la producción, la distribución y el consumo para promover el desarrollo regional.

El propósito de una adecuada focalización es asegurar que ante una escasez de recursos para atender a todos o a todas las necesidades, los beneficios de las acciones lleguen a las comunidades más pobres, es decir, que sirva como un instrumento para impulsar la integración de las políticas sociales entre sí, y evitar que los beneficios se dispersen, atomicen, o se dupliquen.

Así, dada la importancia de la focalización como una herramienta de combate a la pobreza extrema, su procedimiento debe ser desarrollado a partir de la

identificación de las familias que padecen pobreza extrema¹¹⁷ y que son susceptibles de recibir los beneficios, la selección de las familias debe basarse en criterios elaborados a partir del análisis de la información socioeconómica que se obtenga directamente de cada uno de los hogares de las localidades marginadas.

La información recabada de cada uno de los hogares debe tomar en cuenta los múltiples factores que intervienen en la determinación de la condición de pobreza, tales como: estructura del hogar, características individuales de los miembros, su escolaridad, condición de actividad, ingresos y acceso a servicios de salud. Asimismo, información sobre la presencia de personas con discapacidad en el hogar, los apoyos que se reciben de diversos programas sociales, así como la posesión de activos y las características de la vivienda.

En términos generales, podemos decir que el mecanismo de focalización debe consistir en dos etapas. En la primera, se deben identificar las localidades altamente marginadas (independientemente de su localización geográfica) con acceso a servicios de educación básica y salud, el acceso se consideraría en función de las distancias de las localidades a estos servicios. En la segunda etapa, una vez que se cuente con la información de cada hogar, se procedería a la evaluación de sus características socioeconómicas para determinar con base en criterios rigurosos, objetivos y homogéneos, si su perfil corresponde al de un hogar en condición de pobreza extrema. Esto con el fin de que el procedimiento asegure la equidad de trato y transparencia en el proceso de identificación de la población que va a ser beneficiaria del programa correspondiente.

¹¹⁷ La unidad relevante para ubicar la pobreza extrema es la familia y no el individuo visto aisladamente, a partir de la cobertura de las necesidades básicas familiares de alimentación, vivienda, educación, salud y vestido. Las familias en pobreza extrema generalmente viven y trabajan de acuerdo a un sistema tradicional de organización, aisladas del sector moderno de la economía, donde su ingreso proviene del valor de la producción que no pasa por el mercado. Las características de comunidades formadas por este tipo de familias que viven en un sistema tradicional de organización son: a) técnicas de producción obsoletas que han sido utilizadas durante siglos; b) los recursos productivos se destinan a la generación de bienes de consumo, por lo que las tasas de ahorro e inversión son muy bajas; c) escolaridad muy baja debido a que los niños entran desde temprana edad (aproximadamente 5 años) a laborar. Estos tres elementos se traducen en que estas comunidades, a pesar de que utilizan plenamente los recursos disponibles, tienen un bajo nivel de ingreso y no crecen económicamente ya que no hay ni cambio tecnológico ni acumulación de capital humano. BBVA Bancomer, Combate a la pobreza. Serie de propuestas, No. 14, México 2001. Pág. 3

Con base en los datos de cada hogar, se realizaría el proceso de identificación simultánea de múltiples indicadores que reflejarían las condiciones sociales y económicas de las familias. De esta manera se evitaría una determinación unidimensional, es decir, este procedimiento no dependería exclusivamente del ingreso de los hogares y permitiría una clasificación aún en los casos en que no se proporciona información sobre el ingreso o que este dato pudiera estar mal reportado.

Una vez que se cuente con el listado de los hogares identificados para ser beneficiarios, este se presentaría a la comunidad en asamblea, para recoger los comentarios sobre los posibles errores de inclusión, o con respecto a los hogares que por error no hubieran sido identificados para recibir los apoyos. Para mejorar este procedimiento resulta necesario promover un ambiente de calidad, mediante procesos de capacitación que ayuden a relevar el compromiso y la eficacia del trabajo de todos los involucrados en las tareas del desarrollo social, así como reducir los tiempos de trámites y procesos para obtener una pronta respuesta, y con esto, permitir una mayor canalización de recursos para atender las necesidades de la población en desventaja.

Asimismo, deben establecerse mecanismos que abran las oportunidades de una efectiva colaboración con la sociedad civil, mediante la generación de mecanismos que promuevan la movilización de recursos potenciales que complementen los recursos públicos, así como la recolección e incorporación de recomendaciones que enriquezcan la política social. Todo ello con el objetivo de seguir puntualmente esquemas de transparencia, como un instrumento prioritario para elevar la confianza de la población en las acciones de gobierno, así como para lograr credibilidad sobre los alcances de cada una de éstas y sobre el buen uso de los recursos.

El incremento del capital humano es más eficiente para abatir la pobreza en el mediano y largo plazos, mientras que los programas de apoyos focalizados son importantes en el corto plazo a fin de que las familias cubran sus necesidades

básicas. Para que estos programas sean efectivos y no se conviertan en un obstáculo para la superación de la pobreza extrema, es conveniente que los apoyos sean complementarios de los programas destinados a elevar el capital humano de los individuos y de las políticas de fomento al crecimiento económico, asimismo, deben ser canalizados mediante transferencias monetarias directas y de carácter temporal a fin de incentivar al individuo a la pronta superación de su condición apremiante. Para cumplir con las metas que le dieron origen, la focalización debe realizarse con objetividad, transparencia y sin discrecionalidad alguna para favorecer la credibilidad en la política social, es decir, debe contribuir a la erradicación del clientelismo.

Así, una adecuada focalización promovería la equidad, que en el largo plazo reflejaría una disminución entre las brechas de injusticia y desigualdad, siempre y cuando sea instrumentada mediante una combinación equilibrada y bien diseñada de políticas sociales de corte universal y focalizadas, así como con el establecimiento de mecanismos que evalúen y actualicen los procesos de focalización para evitar y corregir los errores de inclusión y exclusión de beneficiarios con oportunidad. Aunque la focalización aparece como un concepto sencillo, en la práctica implica la utilización de complejas herramientas técnicas que deben revisarse periódicamente.

CONCLUSIONES

México se ha visto afectado por sucesivas y traumáticas crisis económicas y políticas, así como por el cambio en sus estructuras e instituciones políticas y económicas, buscado y en parte realizado desde el Estado, lo que ha conmovido a la sociedad en su conjunto y la ha llevado a preguntarse por la viabilidad de la nación de cara a las realidades ominosas de desigualdad social y lacerante pobreza.

A pesar de que en nuestro país se han dado circunstancias y momentos históricos que han permitido combatir la pobreza y ampliar la movilidad social, gracias a la construcción de acuerdos políticos amplios que han hecho posible la creación de un entramado de instituciones sociales, que abrieron una expectativa de bienestar futuro, muchas veces concretada en mejoras permanentes para algunos mexicanos, el país no ha contado con las condiciones necesarias para fomentar el crecimiento económico continuo que se requiere para aumentar las oportunidades, para que los individuos más pobres mejoren paulatinamente su posición, de ahí que el número de pobres haya mostrado un significativo incremento en las últimas décadas.

Frente a estos hechos, surgen múltiples incógnitas sobre la posibilidad de abatir la pobreza en plazos razonables y de construir redes y sistemas de protección social que permitan ampliar las expectativas de la existencia social y material de los mexicanos.

En la coyuntura actual de nuestro país, toma fuerza la idea de que las políticas sociales deben orientarse a los sectores más necesitados para contrarrestar el empobrecimiento y garantizar la gobernabilidad en las regiones en donde la extrema pobreza puede ser causa de fuertes conflictos sociales.

Por ello, la lucha contra la pobreza tiene que ser atacada directamente por el Estado, mediante el consenso de acciones continuas y políticas duraderas, no con políticas sexenales o de élite de gobierno en las que fácilmente se olvida y elimina lo realizado por administraciones anteriores. Es así, que el combate a la pobreza es una cuestión de gobernabilidad.

De ahí que la tarea más importante que tiene el gobierno, es lograr el desarrollo equitativo y por tanto el bienestar de la sociedad, que al mismo tiempo será participe de este proceso, y se reflejará al hacer un análisis de las condiciones de vida de sus habitantes.

Así, el gobierno tiene que cumplir con sus obligaciones en materia social, asignándole prioritariamente a la política social los recursos disponibles para promover el bienestar de las personas, creando programas sociales que provean una variedad de servicios dirigidos hacia grupos amplios de ciudadanos, con el propósito de ir aliviando el círculo vicioso de extrema pobreza que se ha reproducido de generación en generación, mediante la incidencia en las necesidades básicas.

Aunque la política social depende del financiamiento público, ha habido pocos esfuerzos por armonizar las políticas económicas y sociales. En lugar de ello, la relación entre los servicios sociales y la economía ha sido de dependencia y subsidiariedad. Los servicios sociales son subsidiarios respecto a la economía en términos de su importancia, y son dependientes de la economía para su financiamiento a través de los impuestos y de los ingresos percibidos por la población en el empleo. Esta es una dependencia muy inestable, ya que si la economía pasa por una recesión, la recaudación necesaria para financiar los servicios sociales declina y las presiones fiscales aumentan. Igualmente, la necesidad de servicios sociales es probable que sea más alta durante periodos de adversidad económica, cuando más personas necesitan ayuda y cuando la recaudación es más baja.

Aunado a esto existen diferencias geográficas regionales muy relevantes. No sólo se hace claro que la pobreza se encuentra altamente regionalizada, sino que después de largos años de presentar esta situación, ningún programa gubernamental, mucho menos transgubernamental ha resultado eficaz en lo que a pobreza se refiere.

Respecto a esto, el gobierno de Vicente Fox reconoce el grave rezago y la inequidad social existente entre regiones, respondiendo a ello con una política social que adopta un esquema de subsidios dirigidos, a diferencia de la vieja usanza de subsidios generalizados, para atender a la población que vive en las condiciones más apremiantes y que requiere de manera urgente suplir sus necesidades en materia de nutrición, educación, salud, vivienda, infraestructura y justicia.

Este esquema de subsidios dirigidos trae consigo el uso de la modalidad de focalización como instrumento para ver y tratar la pobreza extrema y la desigualdad en las clases más desprotegidas de la sociedad en términos territoriales, a la par de hacer un uso eficiente de los recursos mediante transferencias directas y servicios a los beneficiarios.

La focalización ve en la familia y su entorno comunitario, a la unidad social y categoría específica de acción pública en la que debe converger la política social, por las funciones que simultáneamente cumple para la subsistencia, conservación y reproducción de los individuos, esto permite que los beneficios de los programas sociales sean compartidos por la unidad familiar y la comunidad en su conjunto.

Así, los programas sociales que hacen uso de la focalización deberían convertirse en un mecanismo que sirviera para aliviar la pobreza, en primera instancia de los más marginados porque permitiría ubicar a los pobres de acuerdo a su grado de marginación, y de esta manera canalizar recursos e ir cubriendo las necesidades específicas de los diversos tipos de pobres (ya sean extremos o moderados); por

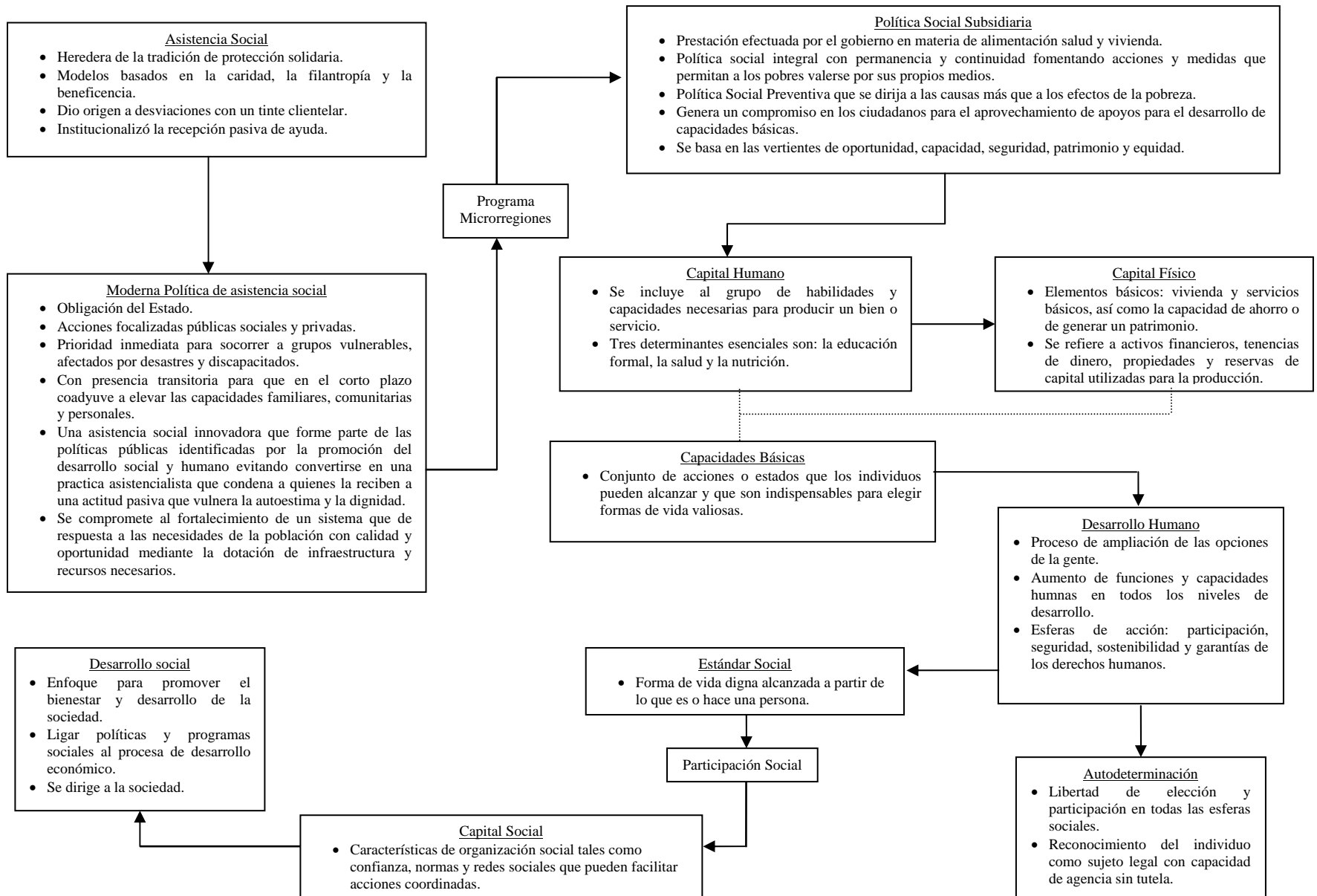
ejemplo, podría permitir que la agricultura se recuperara a partir de créditos a los campesinos, generar empleos, impulsar el desarrollo económico de las áreas marginales, integrar a los pobres al desarrollo económico a partir de microempresas que los programas apoyarían, e incluso podría ayudar a aliviar la pobreza estructural.

Sin embargo, cabe mencionar que los programas de focalización que se han puesto en marcha en México, incluyendo el actual Programa Microrregiones, han sido diseñados principalmente para aliviar la situación de los pobres extremos, no para aliviar la pobreza estructural, pues en la práctica estos programas se encuentran en el intento de construir una democracia directa en la cual los pobres sean dueños de proyectos sociales para unir a las comunidades en una lucha común, administrando los recursos y tomando las decisiones que beneficien a la comunidad, porque como señala Amartya Sen, ninguna sociedad puede actuar libre y democráticamente con elevados niveles de pobreza.

Este parece ser el origen del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), contenido en el Programa de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza una tarea contigo. Es importante destacar que los programas que forman parte del programa contigo, comparten la premisa de que la superación de la pobreza depende de las capacidades individuales y de las oportunidades que el mercado le ofrece al individuo, más la motivación y la voluntad para aprovechar esas oportunidades.

De modo que el Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) está diseñado para que junto con otros programas vinculen estrategias y acciones dirigidas a superar la pobreza, para que en el largo plazo se alcance la meta de la actual política social: el desarrollo social. (Para una mejor comprensión de los objetivos del Programa Contigo ver página siguiente)

Interpretación esquemática de los objetivos del Programa de Desarrollo Social 2001 - 2006



Ante el reconocimiento de que existen muchos habitantes que viven en condiciones de mucha fragilidad y pobreza, el Microrregiones fue diseñado para atender a las regiones que presentan los más altos índices de pobreza y desabasto en infraestructura básica, así como ausencia de identidad jurídica entre su población.

De ahí que el programa dirija su atención a las comunidades y regiones que tienen más dificultades en términos de condiciones insalubres en vivienda, materiales de construcción relativamente frágiles y con piso de tierra y cuyos pobladores tienen problemas importantes de analfabetismo e ingresos muy reducidos.

Aunque la política social pretende ser subsidiaria y habla de subsidios dirigidos, sólo puede ser subsidiaria a largo plazo con programas que estén planeados para dar resultados en los años siguientes. En el caso del Programa para el Desarrollo Local, podemos decir que tiene carácter de moderna política de asistencia social, es decir, es asistencial ya que va dirigido únicamente a la población que padece pobreza extrema, que requiere de ayuda inmediata para salir de esta condición, así dota de infraestructura e identidad jurídica a las regiones que carecen de ellas, es decir, si una comunidad requiere de una escuela este programa llevara a cabo la obra, y su labor termina en tanto la comunidad esté dotada de la infraestructura para que con base en ella otros programas, puedan ser puestos en marcha.

Es decir, esta moderna política de asistencia pretende que los individuos participen activamente en su desarrollo mediante el aprovechamiento de las oportunidades, porque ellos saben qué, cuánto y cómo es lo mejor como beneficiarios, para que en el corto plazo satisfagan sus necesidades más urgentes, y en el largo plazo formen parte de una política social subsidiaria, de tal manera que los individuos no se condenen a ser pobres extremos con actitud pasiva de ayuda.

En términos generales, los beneficiarios del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) son personas que viven en extrema pobreza, denominados población objetivo, que son incluidos de manera individual y organizada, habitantes de localidades de alta o muy alta marginación, que pertenecen a alguna de las 263 microrregiones identificadas por la Secretaría de Desarrollo Social. En consecuencia, los beneficiarios son gente con un marcado perfil rural que requiere de una asistencia inmediata, y que además vive en un entorno con infraestructura, bienes y servicios básicos sumamente precarios.

Sin embargo, aunque el programa parece enfocado principalmente a los grupos más necesitados, en el listado de las microrregiones parece dirigido también a grupos ya antes favorecidos por otros programas, que requieren otro tipo de apoyo o que simplemente no requieren la ayuda, por ello, pareciera existir cierta incapacidad de dirigir los subsidios sin eliminar a muchos ciudadanos que requieren la ayuda de otros programas.

La propuesta del Programa Microrregiones es que no haya una suma de beneficiarios (los que recibieron apoyo de los subsidios generalizados y los que reciben los subsidios dirigidos), pero el no tener un padrón de los realmente necesitados ha implicado que se atiendan y canalicen menos recursos por la atención de otros y que muchos derechos sociales y civiles resulten afectados, sin que esto represente una mejora significativa en las condiciones de vida del conjunto de los más pobres del país.

Esto es, el Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) no seleccionó municipios exclusivamente de alta y muy alta marginación, municipios depauperados sobre todo en cuanto a la satisfacción de sus necesidades básicas.

Es decir, su punto frágil es no haber ubicado de manera correcta a los pobres extremos, ya que incluyó municipios que no presentan graves carencias en cuanto a los indicadores de marginación. Para ser exactos son 42 los municipios

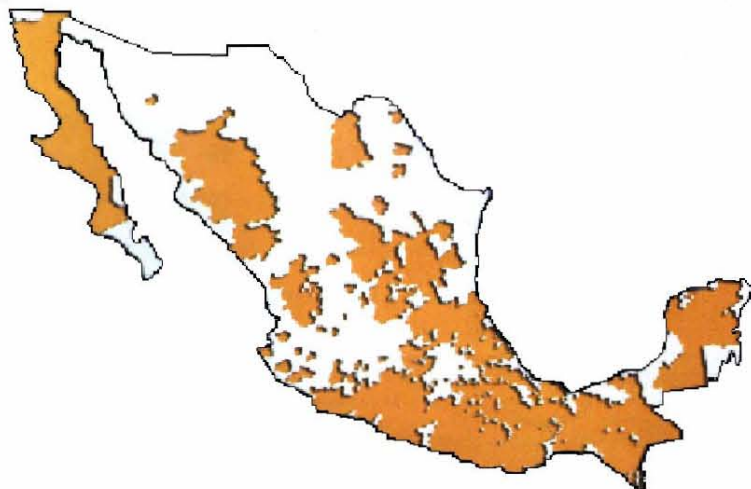
incluidos por el Microrregiones y cuyos indicadores no son considerados como de alta o muy alta marginación. Cuestión que puede apreciarse de manera detallada en la comparación del mapa titulado “Focalización de las Microrregiones”, presentado por la Secretaría de Desarrollo Social, con el mapa realizado con la obtención de los resultados arrojados por la base de datos municipal ya antes mencionada, cuya información fue extraída del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, y que lleva como título “México: Municipios con grado de marginación alto y muy alto, 2000”. (Ver página siguiente)

Estos municipios siguiendo el grado de marginación son:

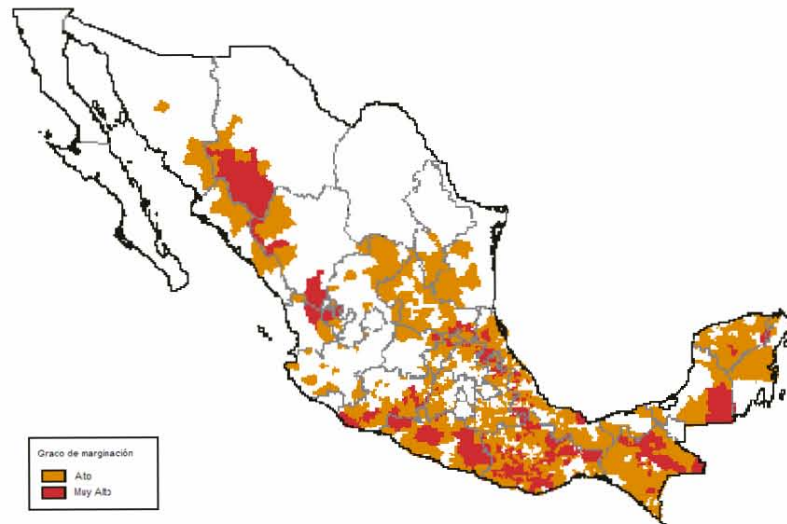
- a) Grado de Marginación Muy Bajo: Mexicali, Ensenada (Baja California), El Espinal (Oaxaca).
- b) Grado de Marginación Bajo: Comondú, Mulege (Baja California Sur), San Miguel del Río, Unión Hidalgo, San Pedro Comitancillo (Oaxaca).
- c) Grado de Marginación Medio: El Llano, Asientos (Aguascalientes), Calkiní, Hecelchakán (Campeche), Jiménez, Juárez, Candela, Ocampo, Viseca, General Cepeda (Coahuila), Ixtlahuacan (Colima), San José del Rincón (Estado de México), Ixmiquilpan, Santiago de Anaya (Hidalgo), Santo Tomas Mazaltepec, Santa Ana Yareni, San Pablo Villa de Mitla, San Sebastián Abasolo, San Juan Evangelista Analco, Santa Catarina Lachatao, Santa María Jaltianguis, Villa Talea de Castro, San Bartolomé Zoogocho, Santa María Yalina, Santiago Laxopa, Juchitan de Zaragoza, Asunción Ixtaltepec, Magdalena Tlacotepec (Oaxaca), Altepexi (Puebla), Sucila, Valladolid, Ixamal, Mula, Ticul (Yucatán).

Este problema puede prestarse para manipular información, por un lado podría decirse que hubo fines políticos, y por otro lado podrían existir suposiciones que apuntan a un mal uso o desvío de recursos.

Focalización de las Microrregiones



México: Municipio con grado de marginación alto y muy alto, 2000



Además, como resultado de la investigación también se obtuvo que la pobreza más lacerante se localiza en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, así como Campeche, Hidalgo, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán. Por otra parte Aguascalientes, Colima, el Distrito Federal y los estados fronterizos con Estados Unidos, además de Baja California Sur, tienen mayores niveles de bienestar. Ejemplo de esto, es que se identificaron 263 microrregiones en todo el país, conformadas por 1334 municipios, de los cuales 475 pertenecen a Oaxaca, que conforman 75 microrregiones en este estado, lo que deja ver que el estado se encuentra en condición de pobreza extrema; cabe mencionar que aunque Oaxaca presenta el mayor número de municipios, en el estado de Chiapas la intensidad de la pobreza extrema es más pronunciada. Es decir, el país está dividido entre un norte relativamente solvente, y en un sur predominantemente empobrecido.

Desafortunadamente, la selección de beneficiarios sigue intacta a pesar de sus defectos y de las graves consecuencias que puede traer al beneficiar a sectores que no requieren infraestructura e identidad jurídica, ya que se caería en errores como los cometidos en el pasado. Entonces, la pregunta central es si el microrregiones sería la respuesta para terminar con la división comunitaria causada por la focalización individualizada. El riesgo, por tanto, es que quede en buenas intenciones.

Si se carece de una verdadera y adecuada ubicación de las zonas más pobres y marginadas, los programas sociales que utilizan la focalización no siempre son más eficientes y efectivos para reducir la pobreza, pues su eficiencia y efectividad dependen en primera instancia de un adecuado diagnóstico geográfico que deje ver la distribución de la pobreza según su grado e intensidad, así como de la existencia de otros programas, pues su relación no es necesariamente conflictiva.

Por ello, es importante que el gobierno adopte la focalización como una opción legítima, reconociendo además que todos los programas deben ser

complementarios. También es esencial recordar que la focalización de ninguna manera garantiza el impacto social de los programas, sin embargo, si deberá tener una función importante en ellos, en especial en el Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) de la actual administración, ya que este ve a la pobreza no sólo como factor personal sino también como entorno, es decir, la ve encarnada a nivel municipal.

Esto es así, porque el programa ve en los municipios a la organización política que tiene más contacto con las personas, y por tanto más conocimiento de sus necesidades y demandas, de ahí que la focalización haya permitido que se agruparan los municipios de alta y muy alta marginación en microrregiones para dotarlos de infraestructura e identidad jurídica.

Cabe mencionar que la estrategia de combate a la pobreza extrema de este sexenio aparentemente no ha sufrido modificaciones relevantes con relación a la diseñada para la administración 1995-2000, pues existe cierta continuidad en el discurso.

Aunque si bien es cierto que la innovación de esta política social es la incorporación del concepto microrregiones, resultado del esfuerzo de focalización, y que se han agregado programas que pretenden ser complementarios, desafortunadamente esto no ha arrojado los resultados esperados porque no se cuenta con una verdadera ubicación de las zonas más necesitadas, además de la desarticulación interinstitucional dentro de las instancias encargadas del programa, como es el caso de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, esta afirmación nos lleva a decir que las personas encargadas del diseño, instrumentación e implementación no tienen definido si se trata de sólo una estrategia o si es un programa como tal, carecen de un documento formal y completo que lo avale, por lo que algunos servidores públicos desconocen los objetivos del mismo, por lo que la información que proporcionan es escasa e imprecisa.

Aunado a esto, es importante decir que todos los documentos revisados que hacen referencia al Programa para el Desarrollo Local, no precisan la metodología utilizada para la obtención de resultados, lo que los hace documentos con información poco confiable y en ocasiones vacía, que no permite obtener un conocimiento objetivo de lo que está ocurriendo en las zonas atendidas.

Una continuidad sin cambios significativos de fondo, llevaría a la continuidad de la desatención de los grupos más marginados del país. Esto no quiere decir que la continuidad sea ineficaz, ya que para que un programa de combate a la pobreza extrema de los resultados esperados requiere de un largo plazo, sin embargo, si alguna de sus estrategias no ha arrojado los resultados esperados para un corto plazo sí se requieren complementos y modificaciones para alcanzar la meta de reducir la pobreza, tal es el caso del Microrregiones.

La focalización de recursos dirigidos a la población más vulnerable es una opción gubernamental acertada para ir enfrentando la compleja problemática de la pobreza extrema, pues la focalización, como ya se explicó, si es aplicada de manera correcta podría convertirse en una herramienta eficaz, y por ende, apropiada para combatir la pobreza extrema.

Es así, que el diseño de la política social de esta administración se puede aproximar al problema de la pobreza de manera apropiada, sin embargo, su puesta en práctica debe estar cerca de los objetivos trazados para que sus programas no queden reducidos como dádivas para la población pobre, ya que las dádivas gubernamentales hacia la población recuerdan el estilo utilizado durante varias décadas atrás que se tradujeron en buenos resultados en momentos importantes como los electorales. Es aquí donde se verá el verdadero cambio.

Para que las políticas específicas de combate a la pobreza tengan éxito y no sean sólo paliativos coyunturales, es indispensable que la política económica genere las

condiciones para un crecimiento alto y sostenido de la producción, ya que éste es uno de los principales elementos para reducir la pobreza y la marginación.

La situación de pobreza en la que viven grupos enteros de mexicanos debiera ser un tema prioritario en la agenda nacional, pero no es así. En tanto la sociedad en su conjunto no esté clara a qué sacrificios esté dispuesta, y que los diversos actores políticos no asuman la necesidad de acuerdos nacionales que tengan como centro la redistribución de la riqueza nacional, de suerte de generar empleos productivos para los millones de mexicanos que, hoy como ayer, han estado excluidos del cauce general de los cambios de la nación mexicana, el fenómeno de la pobreza, seguirá estando sujeto a medidas y políticas paliativas, parches, que poco o nada inciden en las causas y la reproducción de la pobreza.

Anexo A

La política social y los programas focalizados en el combate a la
pobreza extrema

El paso de la política social del Estado Benefactor al Estado Neoliberal en México

Para hablar de los programas de combate a la pobreza extrema tenemos que hacer referencia al tipo de políticas sociales instrumentadas en el Estado Benefactor¹¹⁸ y posteriormente en el Estado Neoliberal. Para entender en un contexto general el término Estado de Bienestar, tomaremos como punto de partida la definición que proponen Sol Arguedas, y posteriormente la definición de Pedro Moreno para entender la política social dentro de estos dos tipos de Estado en nuestro país.

Para Sol Arguedas, “en sentido económico, el Estado de Bienestar equivale al fortalecimiento del poder adquisitivo del salario y la ampliación del mercado consumidor; en sentido político, equivale a decir democracia representativa avanzada, no obstante el fuerte corporativismo que lo caracteriza; en sentido social y sociológico, equivale también a decir aumento sensible de la seguridad social, ensanchamiento y complejidad de las capas medias; finalmente, en sentido moral equivale a decir intento de solidaridad humana”.¹¹⁹

Por otra parte, Pedro Moreno señala que “la política social en el Estado de Bienestar tiende a proveer bienes y servicios, a través de mecanismos ajenos al mercado, es decir, al margen de las reglas del llamado intercambio equivalente. Se trata de una operación salvadora de las familias que no tienen los medios

¹¹⁸ Es el nombre que se le da al tipo de organización estatal que tiene como características esenciales: a) la preservación de la institución de poder llamada Estado; b) la preservación de la propiedad privada de los medios de producción; c) la realización de extensos programas de beneficio social; d) la intervención del Estado en campos reservados a la empresa privada en un sistema liberal ortodoxo, y e) la planificación amplia por parte del Estado en campos económicos y sociales en que puede realizarla. El Estado benefactor, también llamado Estado providencia, Estado de servicio social, etc., es el tipo de institución estatal que preconiza el socialismo democrático, y hacia el se encaminan los sistemas capitalistas existentes. Es una especie de transacción entre el Estado tradicional liberal y la institución política social marxista. El Estado benefactor conserva la esencia capitalista, como lo es la propiedad privada de los medios de producción, y adquiere una fachada socialista con los programas amplios de beneficio social que implementa. En Norberto Bobbio y Nicola Mantecchi, Diccionario de Política, Tomo I, Editorial Siglo XXI, México 1988.

¹¹⁹ Sol Arguedas, El Estado Benefactor ¿Fenómeno Cíclico? Editorial Mundo, México 1988. Pág. 21

suficientes para sobrevivir dentro de los límites del circuito económico. El Estado extrae recursos de este circuito y los asigna discrecionalmente”.¹²⁰

Las categorías centrales de la política social en el Estado Benefactor son: los derechos sociales y familiares, el acceso gratuito a la educación, la salud, la alimentación y la vivienda. En este sentido, se entiende que esta es una función que compete exclusivamente al gobierno. La puesta en marcha y los resultados de esta política implican una planeación de largo plazo, así como la construcción de un aparato institucional basto y complejo.

La ejecución de programas sociales se atiende al estilo burocrático y organizativo presente en el aparato público, que en general se caracteriza por el clientelismo y el corporativismo estatal.¹²¹

Además, “la racionalidad que prevalece en la elaboración de la política social es principalmente de carácter filosófico, político y social, de ello se deriva el énfasis en los objetivos y resultados, más que en los instrumentos”.¹²²

Así, el valor principal que guía la política social en el modelo de Estado de Bienestar es el de justicia social, a través de la cual se intenta igualar en bienestar, es decir, elevar y mejorar la calidad y esperanza de vida.

La incipiente política social del Estado Benefactor en México tiene sus antecedentes en los años cuarenta, representa la etapa de consolidación del

¹²⁰ Pedro Moreno, “Definiciones teóricas y metodológicas de la política social: algunas implicaciones prácticas”, en Seminario de política social y análisis de políticas públicas. México 1992. Pág. 15

¹²¹ Phillippe Schmitter define el corporativismo como un sistema de interés y/o representación de posiciones, un particular arreglo institucional típico-ideal para vincular los intereses organizados en asociaciones de la sociedad civil con la estructura de toma de decisiones de Estado. Señala dos tipos de corporativismo: a) *corporativismo puro o social*, en el que la legitimidad y el funcionamiento del Estado dependen exclusivamente de la actividad de las corporaciones, y b) *corporativismo subordinado o estatal*, en el que corporaciones estructuradas de modo similar son creadas y mantenidas como órganos auxiliares y dependientes del Estado. En Phillippe Schmitter, “¿Continuamos en el siglo del corporativismo?”, en El Buscón, núm. 13, 2000. Pág. 137

¹²² Pedro Moreno. Op. Cit. Pág. 3

proyecto nacional mexicano, el cual buscaba concentrar buena parte de sus esfuerzos en el crecimiento económico. A partir de este periodo y hasta 1982 las políticas sociales se basan en la intervención del Estado en la provisión de bienes y servicios básicos, principalmente salud, educación y seguridad social, creándose un sistema unificado administrado por el gobierno. Se trata de un Estado que redistribuye directamente el ingreso y cuenta con la capacidad de crear condiciones de relativo bienestar para el conjunto de la población. Sin embargo, se mantienen los privilegios para los grupos organizados, principalmente entre la clase trabajadora.

Lo anterior supone un crecimiento del gasto público, se formulan programas de bienestar, se crean complejas estructuras institucionales, se incrementa la burocracia, se crean mecanismos de representación corporativa y clientelar.

El sustento de la política económica tiene como base un Estado interventor con capacidad para contener la demanda, asegurar un sostenido crecimiento económico y garantizar el pleno empleo.

Se fomentó la idea del desarrollo económico promoviendo la acumulación del capital, la empresa privada y estableciendo como eje rector de la política económica, la industrialización.

Durante este periodo, surge el nuevo concepto de unidad nacional, es decir, se buscaba crear una nueva relación entre el capital y el trabajo, un ambiente propicio para las inversiones sobre todo, nacionales.

El objetivo era obtener una tregua social, de ahí la iniciativa de crear el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, lo cual permitió atenuar las fricciones entre capital y trabajo. Estas acciones dieron al Estado un carácter de conciliador social, sustituyendo la lucha de clases por la seguridad social.

“El crecimiento de la producción industrial, la capitalización del sector y las modificaciones de las importaciones transformaron al sistema económico en un proceso llamado industrialización sustitutiva de importaciones”.¹²³

La sustitución de importaciones se caracterizó por satisfacer la demanda interna de consumo, que antes se abastecía en el mercado internacional, con productos nacionales. Gracias a este proceso surge una industria nacional de bienes de consumo como centro dinámico del crecimiento económico, la cual se apoyaba en el proteccionismo y la inversión pública.

Las acciones en materia social estuvieron dirigidas a establecer las instituciones que requería el proceso de industrialización. Aunado a lo anterior se disminuyó el ritmo de distribución de tierras y se moderó el apoyo a las demandas obreras. Asimismo se inició un giro importante en la política educativa, acorde con los objetivos económicos.

En los años cincuenta México entró en un periodo de crecimiento, gracias al impulso que se le dió al sector industrial.

Desde los últimos años de esta década y hasta finales de los setenta, la economía mexicana tuvo un rápido crecimiento de la producción, y estabilidad en el tipo de cambio y en el nivel de precios. Este periodo se conoció como desarrollo estabilizador, caracterizado por una política económica que giró alrededor de estímulos a la iniciativa privada y una participación moderada del sector público.

Junto a los esfuerzos que se hacían para aumentar la industrialización, era necesario también aplicar políticas específicas para elevar el nivel de vida del pueblo, ya que el poder adquisitivo de los trabajadores se había venido

¹²³ Roberto Cabral, “Industrialización y política económica”, en Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Fondo de Cultura Económica, México, 1985. Pág. 72.

deteriorando. Resultaba indispensable aumentar el gasto público e inversiones en sectores que beneficiaran a las clases populares.

El rasgo más característico de la política económica a partir de 1960 fue la creciente participación del sector público en la economía, en donde el Estado se vió en la necesidad de impulsar tanto las actividades industriales como las actividades de asistencia social.

Para el gobierno, los instrumentos de lucha contra la pobreza eran la estabilidad relativa del tipo de cambio y precios, el gasto público en forma de inversiones productivas, los subsidios, los impuestos progresivos y la acción directa de organismos del sector público caracterizados por su función social de ayuda a las mayorías. Es decir, el objetivo principal no era la lucha contra la pobreza, sino impulsar el desarrollo económico, lo que traería consigo su combate.

Para 1962, la expansión del gasto público se realizó principalmente en construcción de viviendas, en ese mismo año se creó el Fondo de Operación y Descuento Bancario para la Vivienda (FOVI), el cual coordinaba y supervisaba los programas para financiar las sociedades de crédito hipotecario y los bancos de ahorro.

Asimismo, y atendiendo a otra rama social, en ese año aparece la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A. (CONASUPO), cuyos objetivos eran aumentar el ingreso rural mediante precios de garantía para productos básicos del campo, mantener reservas de artículos de primera necesidad y regular los precios de subsistencias populares a los mercados de consumo.

Las metas de los gobiernos del desarrollo estabilizador se centraron en mantener un buen ritmo de crecimiento, alentar la industrialización y otorgar ciertos beneficios a la sociedad con el fin de evitar conflictos sociales.

En la etapa del desarrollo estabilizador se crearon instituciones y se llevaron a cabo acciones que hasta la fecha benefician a la población y que en su tiempo fueron factores indispensables para el bienestar social, tal es el caso del Centro Médico, el Instituto Nacional de Vivienda, los libros de texto gratuitos, la cobertura del seguro social en todas las entidades federativas, de CONASUPO, el ISSSTE y el FOVI.

Sin embargo, se generaron efectos que incidieron en la desigualdad, la poca inversión en el campo deterioró los logros anteriores de la reforma agraria y provocó una mayor pobreza rural, lo que estimuló la migración a las urbes y cultivó conflictos sociales que después derivaron en guerrillas.

La esencia de la intervención económica del Estado entre 1970 y 1982 fue la resistencia a redefinir la división del trabajo entre el Estado y el mercado.

Así, la política en el sexenio de Luis Echeverría estuvo encaminada a reducir las tensiones sociales producto de la desigualdad y a recuperar la credibilidad del sistema.

“Luis Echeverría hace una fuerte crítica al desarrollo estabilizador por la desigualdad económica gestada en él, la cual representaba un obstáculo para el crecimiento del país, en respuesta se creó una nueva estrategia económica, la cual se llamó desarrollo compartido”.¹²⁴

¹²⁴ La nueva estrategia surgía en realidad de las cambiantes circunstancias económicas de los setenta, pero se formuló originalmente más como una crítica al desarrollo estabilizador que como una alternativa bien elaborada y acabada. Por ello, sus rasgos y objetivos fueron inicialmente inciertos. En 1973 se intentó sistematizarla en un plan de desarrollo, sin embargo, el intento no recibió el apoyo presidencial, de manera que no pudo llegar más allá de un documento intitulado “Lineamientos para la formulación de un plan de desarrollo 1973-1980”. En una simplificación, Gerardo Bueno ha bosquejado el principal objetivo del desarrollo estabilizador como el crecimiento del producto interno bruto (PIB), mientras que el del desarrollo compartido sería la redistribución del ingreso y del empleo. En Miguel Basañez, El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México. Siglo XXI Editores, México, 1990. Pág. 47

El desarrollo compartido planteó un programa económico-social que tenía como objetivo principal la lucha contra la inflación sin alterar los objetivos sociales básicos.

La industrialización durante este sexenio se basó en el proteccionismo, en la inversión extranjera directa y en la sustitución de importaciones de bienes de capital, intermedios y de consumo.

El endeudamiento público externo se utilizó sobre todo para impulsar lo que se consideró como actividades prioritarias para el desarrollo del país, es decir, la producción agropecuaria y las inversiones en infraestructura, en especial caminos, carreteras y ferrocarriles.

En este marco, se formuló el Programa de Inversión (Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976), el cual pretendía hacer un uso eficiente de los recursos destinados a la inversión, además de buscar que fueran dirigidos a proyectos prioritarios y de beneficio social. Los objetivos de carácter social se dirigían a la creación de empleos productivos y a elevar el bienestar social mediante el impulso de aspectos relacionados con la educación pública, la seguridad social, el agua potable, la electrificación y las comunicaciones.

Pese a que se contaba con el Programa de Inversión, las políticas sociales durante este periodo adquirieron una nueva dimensión, como consecuencia de dos hechos fundamentales que obligaron al gobierno a recomponer sus bases de legitimidad: el movimiento estudiantil de 1968 que representó una fractura en el pacto social, y las nuevas demandas surgidas por el proceso de urbanización y de la clase media que tenía más exigencias.

Se diseñaron nuevos planes y programas de educación primaria y normal, nuevos libros de texto, se creó el Sistema Nacional de Educación para Adultos y nuevas

instituciones de educación media y superior como los Colegios de Ciencias y Humanidades y la Universidad Autónoma Metropolitana.

Se creó también el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y el Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación (CEMPAE).

En el rubro de seguridad social y salud se amplió la cobertura de las instituciones, para ello, la Ley del Seguro Social de 1973 contempló la difusión de la cobertura del IMSS a todos los municipios del país. A partir de 1970, se consolidaron los programas de vacunación masiva contra la polio, la difteria, el sarampión y otras enfermedades infecciosas, así como otros servicios de medicina preventiva.

Además, se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) para cubrir las demandas de vivienda, producto de la explosión demográfica en la ciudad de México, en este sentido, se reformó la fracción XII del apartado A del artículo 123 de la Constitución, para que todas las empresas sin importar su dimensión y ubicación geográfica, estuvieran obligadas a proporcionar viviendas a sus trabajadores mediante una aportación que hicieran a un Fondo Nacional de Vivienda.

Durante este periodo se creó también “el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT), cuyos objetivos eran democratizar el crédito, unificar el poder de compra de las mayorías, ofrecer al obrero bienes de consumo duradero indispensables a precios e intereses bajos y transferir recursos de quienes encarecen la producción hacia los sectores que contribuyen a crearla”.¹²⁵

¹²⁵ Presidencia de la República, “La administración Pública en México”. México a través de los informes presidenciales. Volumen 5, parte 4, México, Editado por la Secretaría de la Presidencia, 1976. Pág. 459

Pese a la redistribución de beneficios sociales, la política en esta materia se dirigió principalmente a las zonas urbanas, a la clase media y a los trabajadores organizados a través de los sindicatos, repercutiendo en los sectores menos favorecidos.

En esta forma particular de concebir la estrategia del desarrollo nacional, pareció no existir más el dilema de construir un sistema económico vigoroso, al margen de una sociedad desigual, ya que lo primero debía traer lo segundo. Sin embargo, no se comprendía lo contradictorio que resultaba perseguir simultáneamente este objetivo.

Al final de la administración de Luis Echeverría, sin embargo, no se había logrado el crecimiento proyectado, el déficit público y la inflación eran considerablemente mayores que antes y se habían creado resoluciones y leyes que obstaculizaban la actividad económica.

Ello, a la postre, afectaría más a los sectores pobres del país, contra los objetivos sociales que había planteado la administración, un ejemplo de ello es que en el rubro de educación, el gasto de la SEP mantuvo una tendencia ascendente.

En materia de salud, las instituciones de seguridad tendieron a recibir un mayor recorte del gasto total, en comparación con años anteriores, asimismo no se dio impulso especial a los servicios de salud comunitarios (salud pública y asistencia). En cambio, si se incluyen las mencionadas empresas paraestatales y organismos descentralizados, el porcentaje destinado a bienestar y seguridad social se incrementa notablemente.

Un cambio notable en este sentido, fue que la Ley del Seguro Social de 1973, estableció los llamados servicios de solidaridad social para atender a la población marginada, la cual no participaba de los servicios de seguridad social ya existentes.

Con todo, los servicios de seguridad social fueron fundamentalmente privilegiados en la estructura del gasto social. Sin embargo, los servicios públicos tendieron a favorecer a los grupos medios, políticamente activos, en detrimento de los grupos marginales de las regiones rurales y apartadas.

Adicionalmente, las políticas fiscales aplicadas mediante el impuesto inflacionario golpearon a la población más pobre, los efectos de una política expansiva del gasto no se correspondieron con un financiamiento sano, lo que condujo a erosionar la legitimidad en el sistema.

En cuanto a las políticas sociales, aunque hubo avances en la identificación y definición de los problemas de la marginación, la atención del esfuerzo gubernamental terminó concentrándose en la obtención de abundantes ingresos por petróleo, que no fueron necesariamente aprovechados para más y mejores políticas sociales.

Bajo este contexto, resulta evidente que la política social implementada no incorporaba a todos los grupos sociales, sobre todo aquellos que habitan en el campo o que se trasladaban de las áreas rurales deprimidas a los grandes centros urbanos industriales. Es así, como surgen los primeros programas específicamente destinados a esos núcleos de población, lo que constituyó un reconocimiento a la regresividad de la distribución del ingreso y de las carencias acumuladas en la atención a los mínimos aceptables de bienestar.

Uno de los primeros programas que tuvo como objetivo apoyar a la población de menores recursos fue el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), que operó entre 1973 y 1983 y fue orientado a resolver rezagos sociales y productivos en regiones específicas por medio de la inversión coordinada de diversos sectores. Su objetivo central fue lograr un desarrollo rural integral que permitiera el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el arraigo de la población a sus lugares de origen.

Este propósito debería ser alcanzado a través del incremento de la producción agropecuaria, la diversificación de fuentes de empleo y la construcción de infraestructura social. “En el programa se propuso una clara orientación hacia el fomento productivo”.¹²⁶

En este sentido, el gobierno de José López Portillo buscaba dar respuesta a la caótica situación socioeconómica dando seguimiento al PIDER, además diseñó una serie de reformas, entre las que destacan: la reforma económica, administrativa y política.

La gestión de López Portillo se centró en un crecimiento acelerado de la economía, que no necesariamente estaba sustentado en una sana política fiscal, ni en una política económica compatible con los cambios que caracterizaron al resto del mundo.

La reforma económica tenía como objetivos principales, la producción de alimentos energéticos, a lo que se añadió el empleo, la educación y la producción de básicos.

Para lograr estos objetivos “se creó la Alianza para la Producción, cuya meta era ofrecer a todos alternativas viables que permitieran conciliar los objetivos nacionales de desarrollo y justicia social, con las demandas específicas de los diversos factores de la economía”.¹²⁷

Asimismo, se lanzó el programa de productos básicos, el 24 de enero de 1977, por medio del cual la Secretaría de Comercio firmó convenios con productores y comerciantes a fin de lograr el abasto popular. A cambio, lo productores de

¹²⁶ Enrique Del Val Blanco, “Política Social y Combate a la Pobreza en México”. *El economista mexicano*. Colegio Nacional de Economistas, México, Octubre-Diciembre de 1997. Pág. 107-108

¹²⁷ José López Portillo, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. Talleres Gráficos de la Nación, México 1980. Pág. 12-13

básicos recibían créditos del Banco de México y facilidades para importar equipo y materias primas, gozando de exenciones de impuestos.

Por otra parte, se liquidaron varias filiales de la CONASUPO, que se veían como competencia desleal con el sector privado, a fin de lograr un mayor entendimiento con los empresarios y racionalizar la administración pública.

Se incluía también una política de liberalización de precios y topes salariales, lo que condujo a un aumento en el precio de productos básicos, que sin embargo no correspondió con el aumento salarial.

La reforma administrativa tenía objetivos a largo plazo, para ello era necesario modernizar la burocracia a fin de adecuar las instituciones a las necesidades del desarrollo nacional, es decir, se buscaba planear y racionalizar la administración pública.

La reforma política significó la opción de renovar la relación entre el Estado y la Sociedad en una época en la que la legitimidad del gobierno estaba muy desgastada. Lo anterior implicó la legalización de los partidos de oposición y de las asociaciones políticas, asimismo, se incluyeron nuevos conceptos como la representación proporcional, la ampliación del legislativo para vigilar los sectores público y paraestatal, y el acceso de los partidos a los medios de comunicación.

Una vez establecidos estos proyectos económicos y políticos, junto a la fuerza que adquirió la explotación petrolera (el petróleo se convirtió en el eje del desarrollo nacional), el gobierno de López Portillo pudo iniciar una época con una gran auge económico y confianza por parte de los distintos sectores sociales.

Así, el Estado continuó con la política de controlar actividades consideradas básicas para el desarrollo del país, es decir, el Estado seguía siendo el principal promotor del proceso de industrialización.

Sin embargo, el desarrollo integral que pretendía el gobierno, sólo era posible si se lograba incorporar al sector marginado de la sociedad y al campesinado nacional al proyecto de desarrollo del país. Con este propósito se instrumentó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

“En 1977 se creó la COPLAMAR, el cual fue uno de los programas cuyo objetivo era garantizar que la población de menores recursos se beneficiara de la estrategia de desarrollo”¹²⁸, “sus funciones principales fueron estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, así como sugerir la coordinación de las dependencias y entidades de la administración y los programas dirigidos a este tipo de zonas geográficas y grupos humanos, transmitir las instrucciones del ejecutivo federal en torno de las acciones que deben poner en práctica las diversas instituciones para el cumplimiento de los programas aprobados y armonizar el funcionamiento de diversas instituciones públicas que atienden específicamente estas zonas”.¹²⁹

La prioridad de las actividades de COPLAMAR era que el crecimiento económico constituyera el medio para alcanzar el desarrollo, para ello la planeación debía partir de las necesidades esenciales de la población para que en función de ellas se determinaran las metas de producción de bienes y servicios, y en consecuencia las características de la estructura productiva. De esta manera el desarrollo se expresaría en el grado de satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad.

Los programas de COPLAMAR se crearon tanto para las regiones como para los sectores. Estos últimos estaban constituidos por: “IMSS- COPLAMAR para el establecimiento de servicios de salud en el medio rural; CONASUPO-COPLAMAR de abasto a zonas marginadas; STPS-SARH-COPLAMAR de capacitación y

¹²⁸Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la pobreza: una tarea Contigo. México 2001. Pág. 4

¹²⁹ Emma Campos y Félix Vélez, “La pobreza rural en México”, en Félix Vélez (Comp.), La pobreza en México, causas y políticas para combatirla. ITAM-FCE, México 2000. Pág. 179-204

empleo cooperativo para el fomento de recursos naturales en zonas marginadas; SAHOP-COPLAMAR para el establecimiento de agua potable y mejoramiento de caminos y de la casa rural, y SEP-COPLAMAR para establecer un sistema de casas-escuela para niños de zonas marginadas”.¹³⁰

El Programa duró formalmente durante todo el gobierno de José López Portillo, sin embargo, en la práctica sólo operó en la segunda mitad del periodo.

El Sistema Alimentario Mexicano planteaba las llamadas metas de disponibilidad de alimentos, para lograr una más justa distribución de los recursos alimenticios. Entre dichas metas se encontraban: lograr la autosuficiencia en la producción de alimentos, focalizar la atención en la población que se encuentra en las zonas críticas localizadas en el medio rural y en los cinturones de miseria, incrementar la superficie cultivable del país y aumentar sus rendimientos, y subsidiar el consumo de alimentos (principalmente de maíz, frijol, arroz y aceites comestibles) de los campesinos más pobres.

El SAM tuvo una duración de dos años, fue creado en marzo de 1980 y duró hasta 1982. La creación del SAM estuvo motivada por la crisis alimentaria del país, ya que en 1978 y 1979 fueron escasas las lluvias, lo que provocó un incremento en las importaciones de grano.

Pese a los objetivos del SAM, este resultó ser una medida regresiva para combatir la pobreza rural por un problema de definición de la población objetivo. El incremento en el precio de los granos básicos no fue de gran ayuda para aliviar la pobreza extrema. El problema era que los más pobres no tenían tierras y por tanto no vendían maíz sino lo compraban, y los que llegaban a producir algo lo utilizaban prácticamente para el autoconsumo. En consecuencia, las medidas del SAM en realidad beneficiaron a los grandes productores, así como a la fuerza urbana.

¹³⁰ Ibid. Pág. 188

En este sexenio, se buscó cubrir las demandas de educación para toda la población, para ello, se creó el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), la Universidad Pedagógica Nacional y el Consejo Consultivo de Educación Normal.

Sin embargo, y pese a todos los esfuerzos hechos para mejorar el nivel de vida de la población, la crisis económica que estalló en 1982 interrumpió estos esfuerzos, lo que repercutió en la eficacia de las políticas redistributivas y propició un proceso acelerado de empobrecimiento.

La crisis económica propició una serie de factores que detuvieron el crecimiento económico, entre los que destacaron el aumento de la inflación, la restricción crediticia, el incremento de costos y la limitada capacidad exportadora de las empresas nacionales. Además, ante el escaso crédito interno, la excesiva liquidez financiera internacional y el peso sobrevaluado, optaron por el endeudamiento externo, aumentando con ello su vulnerabilidad.

Esto se tradujo para la población, en una alta tasa de desempleo, depresión salarial, pérdida del poder adquisitivo y reducción del gasto público, lo que condujo al fracaso de las políticas tendientes a apoyar a la población de menores recursos, así como la falta de movilidad social, principalmente para las clases medias.

Por otra parte, un evento de orden internacional que agravó la situación económica del país, fue la guerra Iran-Irak, la cual obligó a las grandes potencias a captar la mayor cantidad posible de crudo para sus reservas. Además, los países industrializados instrumentaron políticas de ahorro de energéticos. En estas condiciones PEMEX anunció en 1981, la reducción del precio del petróleo, así como los precios de la plata, café, algodón y plomo.

La recesión obligó a las economías mundiales a elevar sus tasas de interés para financiar sus propios déficits internos.

En este contexto el gobierno mexicano adoptó un nuevo programa de ajuste económico, con el que se pretendía frenar la inflación, sanear las finanzas públicas y mejorar las relaciones con el exterior.

“El 9 de marzo de 1982, se dio a conocer el llamado “Programa de Ajuste de la Política Económica de México” que pretendía reducir el gasto público, reforzar el control de precios, apoyar a CONASUPO y COPLAMAR con el fin de paliar las consecuencias de la reducción del gasto y apoyar la producción de básicos, mantener la producción interna de bienes de capital estratégicos a través de apoyos a las empresas, reducir los aranceles de varios artículos básicos, fomentar el ahorro a través de una política de intereses más flexible, desalentar la dolarización y la fuga de capitales, y fortalecer el mercado de capitales y, emitir petrobonos”.¹³¹

Durante el mismo año la clase obrera se vió muy afectada, tanto por las medidas económicas del estado para salir de la crisis, como por las reacciones de los empresarios frente a ellas, ya que aumentaron precios, cerraron empresas e hicieron despidos masivos.

Bajo este contexto, “los empresarios se reunieron y organizaron un foro en el cual hicieron una serie de propuestas, entre las que destacan: una mayor restricción del presupuesto gubernamental y la limitación de los incrementos salariales, señalando los riesgos de una política de excesivas prestaciones sociales. Además, se abogó por un sistema económico que reconociera el papel preponderante de la iniciativa privada y en el cual la intervención del Estado sólo se diera como una acción suplementaria cuando el bien común así lo requiriera. Esto dejaba claro el interés de la iniciativa privada por instaurar un proyecto económico dirigido por ella”.¹³²

¹³¹ Rosa María Mirón y German Pérez, López Portillo: Auge y crisis de un sexenio. Editorial Plaza y Valdés, México 1976. Pág. 139

¹³² Ibid. Pág. 151

La nacionalización de la banca y el control de cambios aparecieron como un recurso de emergencia del gobierno para evitar el colapso del sistema financiero y, con él, el de la reproducción de capital.

Con la firma en el mes de noviembre de una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional para obtener su aval en nuevos empréstitos, el gobierno se comprometió a aplicar un rígido programa económico de austeridad que contempló la flexibilización del control de cambio, la disminución de la deuda externa, la contención de una política salarial y la reducción del déficit público.

El fracaso del fin de sexenio de José López Portillo fue la génesis del último de los gobiernos que intentaron basarse en un Estado interventor o de bienestar, lo que significó la transición del viejo Estado paternalista a una nueva relación Estado-sociedad que dio como resultado una forma de hacer gobierno: la del Estado Neoliberal mexicano.

La crisis económica puso en duda la capacidad del Estado como rector de la economía, a él se le culpaba también de la corrupción, el autoritarismo del sistema, de la falta de eficacia en las empresas paraestatales y del excesivo gasto público que provocó las altas tasas de inflación y de su intervencionismo que inhibía la participación de la iniciativa privada.

Estos argumentos dieron fuerza a la exigencia del adelgazamiento y la desregulación económica del Estado, que en otras palabras significó una mayor participación de la iniciativa privada en la dirección de la política económica del país y un menor gasto social, es decir, transitar de un Estado social a uno neoliberal.

En el caso de la política social en el Estado Neoliberal, la acción estatal pretende asegurar la igualdad de oportunidades, a través del imperio de la ley, pero ni el

Estado, ni los particulares, quedan obligados legalmente a actuar positivamente pues se les restringiría la libertad.

La solidaridad estatal y la privada pueden ser obligación moral, es decir, depender de decisiones individuales o personales. La política social es entendida como el conjunto de decisiones y acciones económicas y asistenciales dirigidas a asegurar la igualdad de oportunidades y mitigar la necesidad extrema.

La política social neoliberal, puede ser consecuencia del mercado o ser instrumentada por el Estado. En cada caso pueden distinguirse beneficios públicos y privados. Por ejemplo, ciertas acciones preventivas en atención primaria a la salud, benefician a la sociedad en su conjunto. Sólo con esas excepciones casi todo puede tener usufructo privado. Desde esta visión, no hay razón para que el Estado intervenga en su producción, ya que el mercado es el indicado para proveer y sus beneficiarios directos tienen que pagar el precio.

En este sentido, la función de la política social no es compensar o distribuir productos o servicios, sino crear esquemas de incentivos y sanciones para que los individuos a través de comportamientos económicamente acordes al esquema neoliberal eleven su bienestar. En el caso de la pobreza extrema, punto central de esta tesis, la política neoliberal prevé programas públicos, provistos por el Estado y/o los privados de carácter asistencial.

Los conceptos principales de la política social de orientación neoliberal señalados por Pedro Moreno son: “necesidades individuales presentes y localizadas son predefinición política, jurídica o cultural, ya que se aboca sólo a las necesidades económicas de bienes públicos y cuasi públicos, la asignación de recursos con criterios de racionalidad económica, es decir, a través del mercado y productos o proyectos discretos, más que grandes planes o megapolíticas”.¹³³

¹³³ Pedro Moreno. Op. Cit. Pág. 6

La noción de bien público es importante para el diseño de la política social en el Estado neoliberal, ya que su principal característica es que sus beneficios y consecuencias son indivisibles, por ejemplo la seguridad y la defensa nacional son bienes públicos.

Los indicadores empleados para instrumentar una política social de corte neoliberal son de tipo económico-financiero, obtenidos por la aplicación de la técnica costo-beneficio. Para la aplicación de dicha técnica se requiere de la medición monetaria de costos y resultados, por lo tanto, desde esta perspectiva casi todas las prestaciones sociales tienen un costo y un precio.

Con base en lo anterior, podemos decir, que la adopción del modelo económico neoliberal implica una disminución del papel del Estado, tanto en sus funciones como en sus aparatos. Se asiste a un proceso de privatización de la economía a nivel internacional. Al mismo tiempo, se redimensiona el aparato del Estado, se intenta sanear las finanzas públicas y se privatizan servicios que eran provistos por las instituciones gubernamentales.

La política social se redefine en función de que el Estado debe reformarse para modificar la sobrecarga de obligaciones que tiene tanto en la esfera económica como en la esfera social, así como eficientar la burocracia y los aparatos gubernamentales, los cuales restaban efectividad a la política social como consecuencia de un corporativismo que dificulta la capacidad de contener el cambio que demandan los actores sociales.

La reforma del Estado se vuelve, a partir de 1988, una estrategia de racionalización de los recursos públicos consistente en restringir la vieja forma de intervención económica estatal para sustituirla por una nueva. Para ello es necesario que el Estado libere zonas de actividad económica, y redefine tanto los criterios de operación y gestión pública del Estado como de las prioridades sociales que debe considerar.

El Estado debe sustituir su papel de promotor económico y garantía del desarrollo económico por el de generador de las condiciones necesarias para que las instituciones cumplan su función y las oportunidades se distribuyan racionalmente.

En estas circunstancias, la reducción de la amplitud de la política social es entendida como una cobertura selectiva de los bienes que el Estado puede proporcionar directamente, pero sobretudo como una reducción de su responsabilidad exclusiva en ciertas áreas que suponen la intervención de otros actores.

Por ello, Miguel de la Madrid negoció el problema de la nacionalización de la banca a cambio de la promoción de diversas medidas de apertura, privatización y desregulación, sin embargo, la iniciativa privada no se vió motivada para establecer una alianza productiva que estimulara la inversión y el ahorro en proyectos de largo plazo.

En este gobierno se formuló “un programa de ajuste económico, el cual tenía como principales objetivos: reducir la inflación y el déficit de las finanzas públicas y sentar las bases para la recuperación en el mediano plazo. Este programa tuvo un saldo positivo en la cuenta corriente, gracias al incremento de las exportaciones y la disminución de las importaciones. Sin embargo, el costo social fue muy elevado, ya que los resultados fueron desalentadores, el desempleo se incrementó y la reducción salarial fue del 25%”.¹³⁴

El gobierno intentó recuperar la confianza empresarial perdida con la nacionalización bancaria, anunciando la reprivatización del 34% del capital de los bancos nacionalizados en el sexenio anterior. Después de esto, se comenzó a ejecutar un plan de indemnizaciones para los ex banqueros expropiados, a la que

¹³⁴ Saúl Vargas Paredes, Política de Estabilización y Reforma del Estado. Tesis. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México 1994. Pág. 43

le siguió la reprivatización de las empresas de los bancos, otorgando preferencia a los ex banqueros para adquirirlos.

En octubre de 1987 las autoridades financieras decretaron el cierre del mercado bursátil, los intermediarios no bancarios respondieron a la medida propiciando una baja en el sector bursátil, presionando con esto a los pequeños inversionistas a marcharse de las casas de bolsa.

La caída de las cotizaciones bursátiles provocó la caída de capitales, que se completó con la especulación con dólares controlados. Para noviembre de ese mismo año se concretó la devaluación del tipo de cambio libre con el retiro del Banco de México del mercado libre cambiario, lo que trajo como consecuencia una ola de especulación con los precios que se tradujo en un repunte de la inflación.

Para diciembre de ese año, el gobierno y los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial firmaron el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), el cual al siguiente año se llamaría Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), que tuvo como objetivo no sólo combatir la inflación sino también reestructurar la economía. Se trató de abatir la inflación, fijando límites al tipo de cambio, al salario mínimo, a los precios y tarifas del sector público y a los precios de un reducido grupo de bienes básicos.

El sector privado debía ser moderado en la elevación de los precios, o de ser posible mantenerlos constantes o incluso reducirlos y absorber el aumento de costos. Lo anterior a cambio del compromiso del gobierno para disminuir el sector público y privatizar empresas no estratégicas, aplicar una política monetaria restrictiva, corregir la inercia salarial, definir acuerdos sobre precios en sectores líderes, abrir la economía para abatir el costo de los bienes intermedios y optar por el control de la inflación y la negociación de precios.

El PSE tuvo costos productivos y sociales, los primeros como resultado de la reducción del gasto que afectó a la construcción y mantenimiento de la infraestructura, así como a la capacidad en actividades estratégicas para la producción de bienes y servicios; los segundos se generaron porque la política presupuestal repercutió negativamente en la posibilidad de ofrecer servicios básicos con calidad, o en el nivel de consumo popular por la eliminación o reducción de subsidios.

Es así, que tanto el PSE como el PECE intentaron responder a la lógica y a las necesidades económicas planteadas desde 1982, sin embargo, no respondieron a las necesidades sociales.

La forma de hacer política durante el sexenio de Miguel de la Madrid cambió radicalmente, debido a la crisis económica que redujo los recursos del Estado. “Bajo la idea de que la reducción de recursos no implicaba un deterioro en los servicios sociales, sino que su eficiente administración atenuaría la falta de estos e incluso se podría lograr que se mejorara el nivel de provisión para la mayoría, el gobierno redujo el gasto social. Paralelo a esto, se comenzó a instrumentar un proceso de descentralización de las políticas sociales para otorgar mayor autonomía a los estados y municipios en la captación y administración de los recursos”.¹³⁵

En materia educativa, Miguel de la Madrid buscó elevar la calidad de la formación de los maestros, lo que conduciría a mejorar el sistema educativo. Sin embargo, la caída en el presupuesto educativo no permitió la reforma educativa, lo que afectó negativamente a la infraestructura y a los proyectos, pero en donde más tuvo efecto fue en el salario de los profesores, el cual tuvo un significativo descenso.

¹³⁵ Armando González Torres, Las transformaciones en la agenda social del Estado mexicano. Tesis de Licenciatura, Colegio de México, México 1994. Pág. 57-58

En materia de salud se elevó a rango constitucional este derecho, y se trató de mejorar los servicios del IMSS, del ISSSTE y de la Secretaría de Salud. Los dos primeros continuaron atendiendo las demandas de la población amparada por el derecho laboral, mientras que la Secretaría de Salud y el DIF prestaron sus servicios a la población abierta. Esta división condujo a una mayor cobertura de la población, pero implicó también un descenso en la calidad de los servicios, sobre todo en el caso del IMSS y del ISSSTE.

En materia de vivienda, los organismos de financiamiento y construcción de vivienda restringieron su cobertura a la población organizada por medio de los sindicatos que recibiera ingresos superiores al salario mínimo, situación que cambió después del sismo de 1985.

Así, al menos en el inicio del nuevo proyecto, la modernización de la administración pública, basada en la reducción de la intervención del Estado y en el ahorro de sus gastos, junto con la reconciliación entre este y la iniciativa privada, no se tradujo en un aumento del bienestar de las mayorías, por el contrario, este proyecto contribuyó a agravar la situación de pobreza y desigualdad.

En este contexto, Carlos Salinas de Gortari aparece en condiciones poco favorables como candidato a la presidencia. El sexenio anterior se caracterizaba por medidas que habían tenido resultados poco populares como el estancamiento económico, la caída del ingreso de la mayor parte de la población, la disminución del gasto público y del gasto social, y la desincorporación de las empresas paraestatales. Así, el PRI enfrentó una división interna como resultado del conflicto que varios de sus sectores expresaban por el candidato Carlos Salinas de Gortari, ya que lo identificaban con la política económica del sexenio anterior, la que como hemos visto tuvo costos políticos y sociales muy significativos para el partido.

Bajo estas condiciones, inicia el sexenio de la consolidación del modelo neoliberal, por una parte con la aprehensión de los líderes petroleros, un acercamiento con los grupos empresariales más poderosos y, con el entendimiento con un sector de la oposición, incluyendo a algunos de ellos al proyecto social del gobierno, pero también aislando e incluso persiguiendo a las fracciones más críticas y activas de la oposición. A estas acciones se sumó la decisión de profundizar la apertura comercial, el aceleramiento de la venta de las empresas paraestatales, el saneamiento de las finanzas públicas y la elevación de la productividad.

La importancia radicó en el hecho de transitar hacia un Estado llamado solidario, capaz de funcionar como catalizador de las demandas sociales en un nuevo ambiente de corresponsabilidad.

Con este objetivo, surge el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual se implementó a fines de 1988, convirtiéndose en el eje rector de la política social durante este sexenio, y que pervivió en algunos puntos centrales en el sexenio siguiente.

Lo anterior, deriva del reconocimiento por parte del gobierno de la existencia de grupos de la sociedad que habían sufrido un deterioro en su nivel de vida, debido al estancamiento de la economía. La estrategia principal para hacer frente esta situación fue la implementación del PRONASOL.

“Este programa contaba con dos características que lo hacían fundamentalmente distinto a las políticas anteriores. Por un lado, se basaba en el principio de que cuando se tienen recursos escasos, una opción para maximizar el efecto de los programas es canalizar beneficios exclusivamente hacia la población objetivo, esta estrategia constituía la alternativa a la provisión de subsidios abiertos a la población en general. Por otro lado, el programa tenía como uno de sus principios básicos la participación social, entendida como el involucramiento de la población

beneficiaria en la toma de decisiones, tanto en el tipo de beneficios que se otorgarían como de su monto”.¹³⁶

El PRONASOL coordinaba proyectos de salud, nutrición, educación, infraestructura y producción. Este programa fue la pieza clave del ejecutivo para combatir la pobreza y legitimarse políticamente.

El retiro paulatino del Estado, la promoción de la participación comunitaria y la descentralización de los proyectos de desarrollo, empezaron a cobrar gran fuerza e importancia en la administración pública. Por una parte, la participación ciudadana ayudaría a reducir los costos de las obras públicas con el apoyo de la mano de obra e incluso de los propios materiales, y por la otra, la descentralización tenía como objetivo bajar las decisiones y medios de acción a las instancias más inmediatas de la sociedad, es decir, en los estados y en los municipios.

Es así, que durante este sexenio la relación del Estado-sociedad, se basa en una nueva correlación de fuerzas, los instrumentos para lograrlo fueron las reformas en puntos clave como en materia laboral, el apoyo al sector rural, la transformación de la propiedad ejidal, la educación y la seguridad social.

El nuevo papel del trabajo, debía contribuir al abatimiento de la inflación, a la modernización de los procesos de producción y a la estabilidad de la economía, sacrificando el salario y con ello el poder adquisitivo de los trabajadores.

En 1991, se aprobaron las reformas al artículo 27, las cuales cancelaron el reparto agrario y brindaron nuevas garantías a la pequeña propiedad. El objetivo era promover la producción y la elevación de la productividad, haciendo enajenable la tierra ejidal para recapitalizar al campo, para apoyar este se crea la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional.

¹³⁶ Secretaría de Desarrollo Social. Op. Cit. Pág. 4

En 1992, el PRONASOL se institucionalizó y se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual tenía como responsabilidad formular, conducir y evaluar la política general del desarrollo. Es así, que el PRONASOL resultó ser el soporte de la SEDESOL, tanto en su marco de acción como en su entorno político.

Con la finalidad de dar atención integral a las necesidades sociales, “se crea también el Gabinete de Desarrollo Social, como órgano de coordinación de las dependencias federales que realizan programas en la materia, y se fortaleció la coordinación entre la federación y los gobiernos de los estados a través de los Convenios de Desarrollo Social”.¹³⁷

En ese mismo año se crea el programa Procampo que cambió el concepto de subsidio al precio, por el de subsidio al ingreso del productor. Este programa da un pago directo al productor por cada hectárea sembrada, además los dueños de las tierras pueden determinar libremente el uso que le darán, para que de esta manera desaparezcan los precios de garantía de ciertos productos y se tomen como referencia los precios internacionales.

En materia educativa, en este sexenio se dio a conocer el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, que tenía como objetivo la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales y la revalorización de la función magisterial. La reorganización consistía en la descentralización del sistema educativo, por medio de la transferencia de bienes y recursos a los gobiernos estatales, quedándose el gobierno federal con la tarea de formular los planes y programas generales, elaborar los libros de texto y garantizar el cumplimiento de la normatividad.

Otros de los propósitos de esta administración fueron ampliar la cobertura de los servicios de salud y seguridad social y fortalecer el equilibrio financiero de las instituciones de salud, para ello, se actualizaron las cuotas del ISSSTE y se

¹³⁷ Héctor Guillén Romo, La contrarrevolución neoliberal. Editorial ERA, México 1997. Pág. 36

promovieron las normas necesarias a la ley del IMSS. Se estableció un nuevo seguro de retiro, que es un seguro adicional al que se incorporan todos los afiliados al IMSS y el ISSSTE, así como quienes voluntariamente deseen hacerlo.

Al mismo tiempo se realizaron reformas institucionales con el objetivo de mejorar la imagen y la relación del Estado con la sociedad. Para ello, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y con el fin de acabar con la conflictiva relación Iglesia-Estado, se promovieron reformas a los artículos 3º y 130 constitucionales, para reconocer jurídicamente la participación política y en educación por parte del clero.

En 1990 se establece el Instituto Federal Electoral, integrando un nuevo padrón electoral e iniciando un proceso de credencialización con fotografía que haría más confiables las elecciones.

En 1993 se duplica el número de miembros del Senado, a fin de introducir el principio de representación proporcional. En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se reglamentan los límites para los gastos de campañas, la formación de coaliciones y la posibilidad de que existan observadores electorales.

Sin embargo, la política económica no sufre cambios significativos, al contrario, se continúa con el programa de ajuste macroeconómico, con la búsqueda de fórmulas para eliminar el sobreendeudamiento externo y atraer corrientes adicionales de financiamiento y, con la promoción de medidas como la privatización y la desregulación, que estimularían la inversión y que estuvieran acordes con el panorama internacional.

Para lograr estos objetivos se emprendió una restricción en el gasto público, se reformó el sistema impositivo a fin de elevar la eficiencia en la captación de recursos, se hicieron ajustes a los precios de los bienes y servicios del Estado, se

desincorporaron empresas y se promovió la apertura comercial. Asimismo, en 1990, se logró renegociar la deuda externa para que la transferencia neta de recursos fuera menor.

Durante este periodo prácticamente desapareció la estructura de protección comercial, eliminándose casi todos los permisos previos, que fueron sustituidos por aranceles, los que también disminuyeron. Se le dio un nuevo enfoque a la inversión extranjera y se reformó la legislación en esta materia, a fin de hacerla menos restrictiva y así atraer a un mayor número de capitales.

De todas estas medidas, la que más repercutió en la nueva forma de gobernar hacia el exterior fue la negociación de un Tratado de Libre Comercio con América del Norte, que sin embargo, iniciaba al mismo tiempo que estalló el conflicto con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional cuya bandera fue el trabajo, tierra, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz, es decir, lo más elemental para vivir una vida digna.

A pesar de las acciones realizadas durante este sexenio para aminorar las desigualdades sociales, se mantuvieron importantes desequilibrios que aunados a los sucesos de 1994 que culminaron con la deficiente conducción de la política económica cuyo resultado se conoce como “el error de diciembre”, produjeron una de las crisis económicas más profundas, que necesariamente trajo un alto costo social, el cual se acumulaba con las carencias que no se habían satisfecho. Esta situación aunada a las características demográficas del país, conforman un escenario que se constituye en un reto para la política social del siguiente sexenio.

Al iniciar su sexenio, Ernesto Zedillo tomó como base tres espacios económicos estratégicos, en los cuales se encontraba ausente una política social promisorio: las expectativas comerciales y de inversión productiva que podía ofrecer América Latina, tras la formalización de los nuevos acuerdos comerciales y el avance de los mercados financieros; la reorientación de Estados Unidos a partir de una lógica

de liberalización de los mercados hacia el sur del continente, lo que abría una serie de nuevas oportunidades para las economías; y, la importancia del TLC como una vía de acceso para la constitución de un mercado latinoamericano, situación que colocaba a la región en la nueva dimensión estratégica de Estados Unidos a nivel global, y que para las economías locales suponía su inserción en la dinámica de la interdependencia y la regionalización.

La estrategia neoliberal continuó sin cambios de fondo. Se produce para la exportación, se trata de mantener la disciplina fiscal y el control de la inflación, se avanza en el sistema de privatizaciones y desregulación, se impulsa la integración a la comunidad internacional, y se eliminan medidas proteccionistas.

En este escenario, el Estado perdió de vista la política social del país, y es hasta 1997 cuando le intenta dar cierto impulso con la puesta en marcha de un programa social llamado originalmente Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE), posteriormente conocido como PROGRESA.

Probablemente la característica más importante del PROGRESA es que proporciona beneficios a su población objetivo, a cambio de un compromiso de invertir en la educación y salud de los miembros de cada familia. Es decir, “el programa proporciona apoyo de corto plazo pero también equipa a las familias pobres con instrumentos que les permitan alcanzar un mejor nivel de vida a través de su propio esfuerzo en el futuro”.¹³⁸

A pesar de ello, el impulso al crecimiento económico y el desarrollo social se auspiciaron con programas que por ser tardíos no atendieron de forma integral a los sectores que vivían en las condiciones más deplorables.

¹³⁸ Secretaría de Desarrollo Social. Op. Cit. Pág. 5

Bibliografía

Aguilar Villanueva Luis, La hechura de las políticas. Editorial Porrúa, México 1992.

Almansa Fernando y Vallescar Ramón, 1996 año de la erradicación de la pobreza. Fundación Interpón, España 2000.

Ángeles Luis, Crisis y coyuntura de la economía mexicana. Ediciones El Caballito, México 1984.

Arguedas Sol, El Estado Benefactor ¿Fenómeno Cíclico? Editorial Mundo, México 1988.

Basáñez Miguel, El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México. Siglo XXI Editores, México 1990.

Bernard A. L., Introduction to social psychology. Henry Hold & Company, New York 1990.

Bobbio Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México 1991.

Boltvínik Julio, Pobreza y estratificación social en México. INEGI, COLMES y UNAM. Talleres del INEGI, México 1994.

Cabral Roberto, Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Fondo de Cultura Económica, México 1985

Calva José Luis, Estado y Políticas Sociales Después del Ajuste. CPNAFE/UNAM, México 1995.

Carmona Fernando y Col, México, el curso de una larga crisis. Editorial Nuestro Tiempo, México 1987.

Cheung Steven, The Theory of Share Tenancy. The University of Chicago Press, 1969.

Cohen Ernesto y Franco Rolando, Evaluación de proyectos sociales. Siglo XXI, México 1997.

Contreras Carlos, Reforma Política, Gobernabilidad y Desarrollo Social. Editorial Nueva Sociedad, Carácas 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente.

Coplamar, Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. Siglo XXI Editores, México 1983.

Cordera Rolando, Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Cordera Rolando y Tello Carlos (comp.), La Desigualdad en México. Siglo XXI Editores, México 1980.

Duverger Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Editorial Ariel, España 1984.

Fundación Evert Vermeer-Holanda, Solidaridad contra la pobreza. Un programa socialista de Holanda. Ámsterdam, 1990.

González Navarro Moisés, La pobreza en México. El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, México 1989.

Griffin Keith, Desigualdad Internacional y Pobreza Nacional. Fondo de Cultura Económica, México 1978.

Guillén Romo Héctor, La contrarrevolución neoliberal. Editorial ERA, México 1997.

Gutiérrez Garza Estela, El debate nacional: la política social. Editorial Diana, México 1997.

Hernández Laos Enrique, Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda de investigación. UNAM, México 1992.

Katz Isaac, La Constitución y el Desarrollo Económico de México. CIDAC-ITAM, editorial Cal y Arena, México 1999.

Lyon Smith T., Sociología de la vida rural. Editorial Bibliográfica, Buenos Aires, Argentina 1960.

Marx Karl, El Capital. Tomo I, Fondo de Cultura Económica, México 1991.

Meadows Donella y Col., Más allá de los límites del crecimiento. Ediciones El País/Aguilar, Madrid 1992.

Medellín Rodrigo, La sociedad mexicana: presente y futuro. Fondo de Cultura Económica, México 1971.

Mirón Rosa María y Pérez German, López Portillo: Auge y crisis de un sexenio. Editorial Plaza y Valdés, México 1976.

Monreal Pilar, Antropología y pobreza urbana. Editorial Libros de la Catarata, Madrid 1996.

Montaño Jorge, Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos. Editorial Siglo XXI, México 1981.

Murdoch William, La pobreza de las naciones. La economía política del hambre y de la población. Fondo de Cultura Económica, México 1977.

Saldivar Américo, Ideología y Política del Estado Mexicano: 1970-1976. Siglo XXI Editores, México 1981.

Schultz Theodore, Transforming Traditional Agriculture. Arno Press, 1976.

Serrano Mónica y Bulmer Víctor, La reconstrucción del Estado. Fondo de Cultura Económica, México 1998.

Serrón Luis A., Escasez, explotación y pobreza: teoría, investigación histórica específica y crítica. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1990.

Sheahan John, Modelos de desarrollo en América Latina. Editorial Patria, México, 1990.

Tokman Víctor, Pobreza y desigualdad en América Latina. Editorial Paidós, España 1999.

Trejo Guillermo y Jones Claudio (Coordinadores), Contra la pobreza. Por una estrategia de política social. Editorial Cal y Arena-CIDAC, México 1993.

Varios Autores, Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa. UNAM, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Plaza y Valdés, México, 1998.

Vázquez Nava Ma. Elena (Coord.), La Administración Pública Contemporánea en México. Fondo de Cultura Económica, México 1993.

Vélez Félix (Comp.), La pobreza en México, causas y políticas para combatirla. ITAM-FCE, México 2000.

Vinocur Pablo, Las condiciones de vida en las áreas urbanas. INDEC, Buenos Aires, 1989.

Warman Arturo, Los campesinos, hijos predilectos del régimen. Editorial Nuestro Tiempo, México 1972.

Wilcox Clair, Hacia la prosperidad social. Editorial Limusa/Wiley, México 1971.

Zea Leopoldo, Fin de milenio, emergencia de los marginados. Fondo de Cultura Económica, México 2000.

Hemerografía básica

Barba Magdalena, La tasa de natalidad y su relación con los determinantes económicos: una aplicación para el caso de México. Tesis, Licenciatura en Economía, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México 1987.

BBVA Bancomer, Combate a la pobreza. Serie de propuestas, No. 14, México 2001.

Boltvinik Julio, "Desigualdad". Periódico La Jornada, 27 de abril de 2001.

Boltvinik Julio, "Economía Moral". Periódico La Jornada, de 9 de agosto de 2002.

Boltvinik Julio, "De la filantropía al desarrollo social". Periódico La Jornada, México, 21 de junio de 2002.

Boltvinik Julio, "Género y Pobreza". Periódico La Jornada, 3 de Noviembre de 2000.

Canto Chac Manuel, "Política social e intercambio político". En Seminario de política social y análisis de políticas públicas. México, 1992.

Cárdenas Ana L., "¿Cómo somos?" Revista Día Siete, El Universal, Núm. 119, julio 2002.

Carmona Fernando, "¿A quién beneficia el Estado Neoliberal mexicano?" Revista Estrategia. No. 92, México, 1990.

Carson Jim, "BM: subió 82% el número de mexicanos en pobreza extrema". Periódico La Jornada, 2 de mayo de 2001.

Comisión Económica para América Latina, El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90. Chile 1992.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Focalización y Pobreza. Editorial Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1995.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El combate a la pobreza. México 1990.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Programa Nacional de Solidaridad. México, 1994.

Consejo Nacional de Población, Índices de marginación para el año 2000. jueves 24 de abril de 2003.

Consejo Nacional de Población, La Situación Demográfica de México. ediciones del año 1999 y 2000.

Consejo Nacional de Población, Metodología de estimación del índice de marginación. México, 2003.

Coordinación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Programa de Educación, Salud y Alimentación. México 1997.

Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad, Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del 1º de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994. México, 1994.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Mínimos de bienestar. Resumen 1. México, 1979.

Cordera Campos Rolando, "La pobreza y sus usos". Periódico La jornada, 13 de mayo de 1998.

Cornia A., "Liberalization, Globalization and Income Distribution", en Working Papers, Núm. 157, World Institute For Development Economic Research (WIDER), marzo de 1999.

Del Val Blanco Enrique, "Política Social y Combate a la Pobreza en México". El economista mexicano. Colegio Nacional de Economistas, México, Octubre-Diciembre de 1997.

Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2001.

Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2002.

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo que tiene por objeto establecer las microrregiones identificadas por sus condiciones de rezago y marginación conforme a indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio. México, enero 2002

Estrada Hernández Mónica, “La nueva pobreza: ¿Una cultura? o Linealidad del discurso en los sistemas sociales en crisis”. Revista Mad, Núm. 7, Septiembre de 2002.

Gómez Salgado Arturo, “Insuficientes recursos contra la pobreza”. Periódico El Financiero, viernes 30 de marzo de 2001.

González Torres Armando, Las transformaciones en la agenda social del Estado mexicano. Tesis de Licenciatura, Colegio de México, México 1994.

Hernández Laos Enrique, “Documento técnico y declaración regional sobre la pobreza, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza”. En P. U. N. D.; Bogotá, Colombia, febrero 1989.

Hernández Laos Enrique, “Medición de la intensidad de la pobreza y la pobreza extrema en México”. Revista Investigación económica. Núm. 191, enero-marzo 1990; Facultad de Economía UNAM.

Hernández Laos Enrique, “Retos para la medición de la pobreza en México”. Revista Comercio exterior, México, octubre 2001.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. México, 2000.

Jarque Carlos M., "Magnitud y evolución de la pobreza en México". En Conferencia de prensa celebrada el 24 de octubre de 1993. En Talleres Gráficos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe e Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 1993.

López Portillo José, "Plan Global de Desarrollo 1980-1982". En Talleres Gráficos de la Nación, México 1980.

Martínez Gabriel (coord.), "Pobreza y política social en México". Lecturas del trimestre económico, Núm. 85, ITAM/FCE, México 1997.

Martínez Veloz Jaime, "Los números de la vulnerabilidad (año 2000)". Periódico La Jornada, 15 de diciembre de 2000.

Moreno Pedro, "Definiciones teóricas y metodológicas de la política social: algunas implicaciones prácticas". En Seminario de política social y análisis de políticas públicas. México 1992.

Murshed, "Globalization, Marginalización and Development". En Working Pappers, Núm. 157, Work Institute For Development Economic Research (WIDER), febrero de 2000.

Poder Ejecutivo Federal; Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Poder Ejecutivo Federal, Programa de Educación, Salud y Alimentación. México, 1997.

Presidencia de la República, “La administración Pública en México”. En México a través de los informes presidenciales. Volumen 5, parte 4, Editado por la Secretaría de la Presidencia, México 1976.

Presidencia de la República, 3º Informe de Gobierno. México 1º de Septiembre de 2003.

Schmitter Phillippe, “¿Continuamos en el siglo del corporativismo?” En El Buscón, núm. 13, 2000.

Secretaría de Desarrollo Social, El Programa Nacional de Solidaridad en la Modernización Nacional, México, 1993.

Secretaría de Desarrollo Social, Informe al segundo trimestre de 2003 sobre presupuesto ejercido. Cumplimiento de metas, objetivos e indicadores de resultados de los programas de subsidios del Ramo 20. México 2003.

Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la pobreza: una tarea Contigo. México 2001.

Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, y Coordinación General de Microrregiones. Strategy for Microregions. México, 2002.

Sen Amartya K., “Conceptos de pobreza”, en Proyecto regional para la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe: El reto de la pobreza, conceptos, métodos, magnitud, características y evolución. Colombia 1992.

Sen Amartya K., “Equality of What?” En Choice Welfare and Meassurment. Mass. Blackwell & MIT Press, 1982.

Sen Amartya K., "Individual Freedom as a Social Commitment", en The New York Review, junio 14, 1990.

Vargas Paredes Saúl, Política de Estabilización y Reforma del Estado. Tesis. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México 1994.

Vázquez Mota Josefina Eugenia (Rúbrica), Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones). Secretaría de Desarrollo Social, México, 2003.

Diccionarios

Bobbio Norberto y Mantecci Nicola, Diccionario de Política, Tomo I, Editorial Siglo XXI, México 1988.

Borisov Zhanin Makarova, Diccionario de economía Política. Editorial Grijalbo, España 1976.

Contreras Suárez Enrique y Comp., Pobreza, marginalidad e informalidad. Una Bibliografía Mexicana 1960-1990. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Cuadernos del CIIH, Serie Fuentes 9, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1992.

Martínez Silva Mario (coord.), Diccionario de Ciencias Políticas y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública. México.

Zorrilla Arena Santiago, Diccionario de economía, Editorial Limusa, México 1997.

Página Web

www.sedesol.gob.mx/ La política social y el combate a la pobreza en México.

www.sedesol.gob.mx/ Coplamar.

www.sedesol.gob.mx/ Pronasol.

www.sedesol.gob.mx/ Progresas.

www.sedesol.gob.mx/ La política social y el debate a la pobreza en México/
Estrategia para el combate a la pobreza extrema 1999.

www.sedesol.gob.mx/ Programa de Desarrollo Social y combate a la pobreza
1999-2000, a las 13 estrategias de acción.

www.sedesol.gob.mx/ Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006.
Superación de la pobreza: una tarea Contigo.

www.sedesol.gob.mx/ Programa Microrregiones.

www.sedesol.gob.mx/ La Medición de la Pobreza en México al año 2000.

Información Complementaria

Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, Septiembre de 2002.

Sistema Nacional de Información Municipal, Datos del XII Censo General de Población y Vivienda, abril 26 de 2002.

Anexo C

Un diagnóstico geográfico de la pobreza

ÍNDICE DE MARGINACIÓN 2000¹⁴⁰

El índice de marginación es una medida sencilla y sintética que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que comprometen la calidad de vida de la población.

Para su estimación se consideró como fuente de información el Censo General de Población y Vivienda 2000, debido a que cuenta con la cobertura, grado de desagregación y actualidad de los datos necesarios para la construcción del índice a nivel estatal y municipal. Para ello, se identificó cada uno de los tabulados censales que contienen la información necesaria para el cálculo de los nueve indicadores socioeconómicos considerados en los índices, encontrándose que entre los censos de población de 1990 y 2000 cambiaron algunos términos y clasificaciones de las variables censales.

Así, antes de estimar los indicadores, se compararon los conceptos utilizados en ambos censos, enseguida se analizó la comparabilidad conceptual entre ambos censos, así como las clasificaciones contenidas en los tabulados que se requieren para el cálculo de los índices de marginación. Una vez constatada la comparabilidad conceptual entre los censos se identificaron los tabulados que contienen la información básica para el cálculo de los indicadores socioeconómicos del índice de marginación 2000.

Cabe mencionar que en la estimación de los indicadores, a cada uno de los montos totales (población total, total de viviendas, etc.) se restó los No Especificados, que aunque no es una categoría de clasificación de los conceptos censales sí se incluye en ella, ya que su uso es básico en el cálculo de cada uno de los indicadores.

¹⁴⁰ Consejo Nacional de Población, Metodología de estimación del índice de marginación, México, 2003.

A partir de esta información se hace el cálculo de los nueve indicadores socioeconómicos, obteniendo:

- Porcentaje de población analfabeta de 15 años o más
- Porcentaje de población sin primaria completa de 15 años o más
- Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo
- Porcentaje de viviendas particulares sin disponibilidad de energía eléctrica
- Porcentaje en viviendas sin disponibilidad de agua entubada
- Porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento
- Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra
- Porcentaje de población en localidades con menos de 5000 habitantes
- Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos.

Una vez calculados los nueve indicadores que permiten medir cada una de las formas de exclusión, se hace necesario construir a partir de ellos una medida resumen que de cuenta de la intensidad del fenómeno.

En este sentido, se busca generar un indicador que evalúe el impacto global de los déficits y que además cumpla ciertas características que faciliten el análisis de la expresión territorial de la marginación, reduzca la dimensionalidad original, retenga y refleje al máximo posible la información referida a la dispersión de los datos en cada uno de los nueve indicadores, así como las relaciones entre ellos, y permita establecer una ordenación entre las unidades de observación (estados, municipios o localidades).

Con este propósito se recurrió al análisis de componentes principales, el cual es un método matemático que transforma un conjunto de variables o indicadores en uno nuevo, donde con un número menor de variables se pretende reelaborar una interpretación más sencilla del fenómeno original.

La construcción del índice para los niveles a escala estatal y municipal se deriva de aplicaciones independientes de la técnica de componentes principales. Para el cálculo de los componentes principales se utilizó la matriz de correlaciones, la cual es empleada cuando las escalas de medición de las variables difieren o sus varianzas son notablemente distintas, en este caso los componentes principales se obtienen de las variables originales, una vez estandarizada para obtener los índices de marginación.

En síntesis, el análisis de componentes principales transforma un conjunto de variables correlacionadas en otro no correlacionado en el cual se pueden ordenar los indicadores transformados, de forma tal que el primero explique tanta variabilidad de los datos como sea posible. Se optó por esta técnica por razones conceptuales, programáticas y técnicas.

Desde una perspectiva conceptual, la marginación es un fenómeno complejo y multidimensional que tiene formas múltiples de expresión, entre las que se incluyen la insuficiencia del ingreso, la falta de acceso a los conocimientos que brinda la educación y la carencia de una vivienda apropiada, entre otras.

Desde un punto de vista programático y de instrumentación de políticas públicas es necesario disponer de instrumentos analíticos que permitan sintetizar esta complejidad de orden conceptual en una medida resumen que posibilite ordenar y diferenciar las entidades federativas y los municipios del país según la intensidad de la privaciones que a afecta su población.

La técnica de análisis de componentes principales permite recuperar, tanto la dimensionalidad conceptual del fenómeno de la marginación, como la posibilidad de tener un índice resumen del fenómeno para cada uno de los municipios y de los estados. En la aplicación de la técnica se tuvo especial cuidado de incorporar exclusivamente variables cuya expresión empírica tuviera un claro referente conceptual como indicadores de la marginación social. Como resultado, existe una

positiva correlación estadística entre cada uno de los nueve indicadores incorporados, correlación que es particularmente elevada en el nivel de análisis de las entidades federativas.

Además de proporcionar una medida resumen de la información de los nueve indicadores de marginación, es también un índice que recupera de la mejor manera la estructura de variación de dichos indicadores, en tanto corresponde a la combinación sintética que explica la mayor variabilidad del conjunto de variables originales.

Posteriormente, en el caso de las entidades federativas, se procede a estimar los coeficientes que ponderan cada una de las variables estandarizadas con objeto de obtener la primera componente principal, o sea, el índice de marginación.

La ordenación de los coeficientes se refleja en el porcentaje de variación de cada indicador que es explicado por el índice de marginación, es decir, con los coeficientes se obtienen el índice de marginación para cada entidad federativa como una combinación lineal de los indicadores estandarizados.

Este índice conlleva una ordenación fuerte de los estados, ya que esta constituido en una escala de intervalo. Esta cualidad del índice permite agrupar las entidades federativas en cinco conjuntos claramente diferenciados, de acuerdo con la síntesis de las nueve formas de exclusión social.

Para ello, se utilizó la Técnica de Estratificación Óptima, la cual es un método estadístico que lleva a dividir el recorrido del índice de marginación estatal - 1.52944, 2.25073, en cinco subintervalos, mediante cuatro puntos de corte: - 1.15143, -0.39539, -0.01738 y 0.73866. De esta manera una entidad federativa tendrá muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto grado de marginación, según el intervalo en que se ubique el valor de su índice.

Estratificación del índice de Marginación Estatal 2000

Grado de Marginación	Número de entidades en el estrato	Límites del intervalo	
		Inferior	Superior
Muy alto	5	0.73866	2.25073
Alto	9	-0.01738	0.73866
Medio	6	-0.39539	-0.01738
Bajo	8	-1.15143	-0.39539
Muy Bajo	4	-1.52944	-1.15143

Fuente: Con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000

Por otro lado, la generación del índice de marginación a escala municipal procede de una aplicación independiente de la técnica de componentes principales, ya antes mencionada, con base en los datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Cabe comentar que en el análisis municipal, el promedio de los nueve indicadores se magnifica debido a la mayor desigualdad intermunicipal. Existen básicamente dos conjuntos de municipios: 1) donde los rezagos tienen poca incidencia y las necesidades se orientan más bien a viviendas de tamaño adecuado y percepciones suficientes para los trabajadores; y 2) ayuntamientos que se ven apremiados por estos dos tipos de carencias, más la dotación de servicios básicos, que como se mencionó son responsabilidad de este nivel de gobierno.

Para la estimación del índice de marginación municipal, la determinación de los componentes principales se deriva de la matriz de correlaciones de los nueve indicadores socioeconómicos, sin embargo, debido a los mayores niveles de diferenciación, junto con diversas combinaciones de carencias los coeficientes de correlación lineal muestran un rango de distribución mas grande que los estatales. Así como se hizo con los datos estatales, la matriz de correlaciones da el monto de la varianza total.

Ahora bien, como se mencionó con los datos estatales el objetivo de la aplicación de esta técnica, no es encontrar el mínimo número de componentes que sinteticen

el mayor porcentaje de varianza total, sino que se pretende proyectar el espacio nona-dimensional en otro unidimensional.

Así, como se describió para los valores estatales, una vez evaluada la pertinencia del método, se procedió a obtener la primera componente principal, o sea, el índice de marginación, como combinación lineal de las variables municipales, ya estandarizadas, junto con los coeficientes de ponderación.

Los coeficientes permiten calcular el índice de marginación o para cada municipio o delegación (en el caso del Distrito Federal). Aunque ya se resumió la información del espacio de nueve dimensiones, se requirió agrupar a los municipios en conjuntos claramente diferenciados.

Como ocurrió con las entidades federativas este propósito se logró con la aplicación de la técnica de estratificación óptima. La aplicación de este método estadístico llevó a dividir el recorrido del índice de marginación municipal (de -2.44852 a 3.38964), en cinco grupos, los cuales se determinan por medio de los siguientes puntos de corte: -1.28088, -0.69707, -0.11325, y 1.05438. Así, cada municipio será de grado de marginación: muy bajo, bajo, medio, alto o muy alto, según el intervalo en que se ubique el valor de su índice.

Estratificación del índice de Marginación Municipal 2000

Grado de Marginación	Número de municipios en el estrato	Límites del intervalo	
		Inferior	Superior
Muy alto	386	1.05438	3.38964
Alto	906	-1.11325	1.05438
Medio	486	-0.69707	-1.11325
Bajo	417	-1.28088	-0.69707
Muy Bajo	247	-2.44852	-1.28088

Fuente: Con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000

Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación y lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa, 2000

Clave de la Entidad Federativa	Entidad Federativa	Población Total	% Población analfabeta o más de 15 años	% Población sin primaria completa de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas si agua entubada	% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población en localidades con menos de 5000 hab.	% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	Índice de Marginación	Grado de Marginación	Lugar que ocupa en el contexto nacional
	Nacional	97,483,412	9.46	28.46	9.90	4.79	11.23	45.94	14.79	30.97	50.99			
01	Aguascalientes	944,285	4.84	23.03	3.38	1.78	1.30	37.82	0.05	24.54	42.23	-0.97340	Bajo	28
02	Baja California	2,487,367	3.53	19.59	1.95	2.33	6.83	36.58	4.59	11.62	22.22	-1.26849	Muy bajo	30
03	Baja California Sur	424,041	4.21	20.98	3.71	4.62	6.32	38.80	0.24	25.41	35.82	-0.80173	Bajo	27
04	Campeche	690,689	11.81	34.22	17.27	8.79	14.61	56.63	14.02	34.51	64.12	0.70170	Alto	8
05	Coahuila de Zaragoza	2,298,070	3.87	18.79	3.42	1.42	2.18	37.74	4.55	13.37	34.68	-1.20202	Muy bajo	29
06	Colima	542,627	7.16	27.20	2.56	1.96	2.18	40.90	12.53	18.20	48.00	-0.68709	Bajo	22
07	Chiapas	3,920,892	22.94	50.31	19.33	12.01	24.99	65.03	40.90	61.21	75.89	2.25073	Muy alto	1
08	Chihuahua	3,052,907	4.70	23.30	5.30	6.27	5.88	36.53	6.96	19.64	37.67	-0.78007	Bajo	26
09	Distrito Federal	8,605,239	2.91	12.16	0.44	0.17	1.47	34.82	1.34	0.32	42.43	-1.52944	Muy bajo	32
10	Durango	1,448,661	5.41	28.75	13.67	6.57	7.00	40.30	13.73	42.12	50.12	-0.11390	Medio	17
11	Guanajuato	4,663,032	11.99	35.75	16.10	3.19	6.86	47.10	10.93	37.39	47.29	0.07966	Alto	13
12	Herrero	3,079,649	21.57	41.92	35.29	11.04	29.54	59.67	39.97	53.44	66.16	2.11781	Muy alto	2
13	Hidalgo	2,235,591	14.92	34.09	17.19	7.66	15.25	49.69	19.02	58.52	65.27	0.87701	Muy alto	5
14	Jalisco	6,322,002	6.45	26.71	4.93	2.14	6.78	38.46	7.36	19.40	40.93	-0.76076	Bajo	25
15	México	13,096,686	6.40	20.84	8.14	1.80	6.23	47.65	7.19	19.38	49.41	-0.60460	Bajo	21
16	Michoacán de Ocampo	3,985,667	13.90	40.19	11.40	4.41	10.87	46.04	19.90	43.09	57.29	0.44913	Alto	10
17	Morelos	1,555,296	9.25	25.76	7.17	1.40	7.30	44.26	14.80	23.93	54.28	-0.35571	Medio	19
18	Nayarit	920,185	9.05	31.97	9.52	4.75	9.53	44.14	13.25	43.68	56.25	0.05813	Alto	14
19	Nuevo León	3,834,141	3.32	16.49	1.59	1.04	3.62	36.97	3.30	7.57	2893.00	-1.39258	Muy bajo	31
20	Oaxaca	3,438,765	21.49	45.53	18.07	12.54	26.95	59.45	41.60	64.01	71.93	2.07869	Muy alto	3
21	Puebla	5,076,686	14.61	35.20	11.89	4.75	16.26	54.73	24.09	41.49	63.90	0.72048	Alto	7
22	Querétaro de Arteaga	1,404,306	9.80	26.14	16.37	5.76	6.58	43.74	10.06	42.14	41.72	-0.10726	Medio	16
23	Quintana Roo	874,963	7.52	25.18	9.23	4.36	5.34	53.01	11.37	21.19	40.37	-0.35917	Medio	20
24	San Luis Potosí	2,299,360	11.29	34.10	11.43	11.54	20.92	43.85	23.70	44.64	58.82	0.72114	Alto	6
25	Sinaloa	2,536,844	7.96	30.06	10.62	3.35	7.22	47.52	14.53	39.17	48.63	-0.09957	Medio	15
26	Sonora	2,216,969	4.40	22.40	4.19	3.23	3.47	42.18	13.18	21.25	40.95	-0.75590	Bajo	24
27	Tabasco	1,891,829	9.73	32.27	8.58	5.85	26.49	54.52	13.47	56.10	62.29	0.65540	Alto	9
28	Tamaulipas	2,753,222	5.13	23.35	2.65	4.97	5.01	42.36	8.95	16.89	46.72	-0.69053	Bajo	23
29	Tlaxcala	962,646	7.80	23.42	8.43	2.05	2.48	54.61	8.98	36.88	63.38	-0.18493	Medio	18
30	Veracruz - Llave	6,908,975	14.87	39.17	10.21	11.11	29.47	51.50	29.29	48.50	68.64	1.27756	Muy alto	4
31	Yucatán	1,658,210	12.30	36.94	24.01	4.12	5.69	52.52	5.62	28.82	67.57	0.38133	Alto	11
32	Zacatecas	1,353,610	7.97	37.50	19.68	4.03	11.00	42.68	9.12	55.13	58.91	0.29837	Alto	12

Fuente : XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

Distancias de los índices de marginación con respecto al Distrito Federal, por entidad federativa, 1990 y 2000

Entidad Federativa	Índice de marginación		Distancia del índice de marginación con respecto al Distrito Federal		Reducción en las distancias del índice de marginación con respecto al Distrito Federal en el período 1990 - 2000		
	1990	2000	1990	2000	Absoluta	Porcentaje	Porcentaje anualizado
	Distrito Federal	-1.6885	-1.5294	0.0000	0.0000	0.0000	---
Nuevo León	-1.3766	-1.3926	0.3119	0.1369	0.1750	56.1137	5.6114
Baja California	-1.3446	-0.2685	0.3438	0.2610	0.0829	24.1008	2.4101
Coahuila de Zaragoza	-1.0534	-1.2020	0.6350	0.3274	0.3076	48.4383	4.8438
Aguascalientes	-0.8897	-0.9734	0.7988	0.5560	0.2427	30.3872	3.0387
Baja California Sur	-0.9685	-0.8017	0.7200	0.7277	-0.0078	-1.0786	-0.1079
Chihuahua	-0.8722	-0.7801	0.8162	0.7494	0.0668	8.1897	0.8190
Jalisco	-0.7676	-0.7608	0.9208	0.7687	0.1521	16.5216	1.6522
Sonora	-0.8598	-0.7559	0.8287	0.7735	0.0551	6.6521	0.6652
Tamaulipas	-0.6086	-0.6905	1.0799	0.8389	0.2410	22.3166	2.2317
Colima	-0.7578	-0.6871	0.3060	0.8424	0.0883	9.4852	0.9485
México	-0.6042	-0.6046	1.0842	0.9248	0.1594	14.7012	1.4701
Quintana Roo	-0.1912	-0.3592	1.4973	1.7030	0.3270	21.8396	2.1840
Morelos	-0.4571	-0.3557	1.2313	1.1737	0.0576	4.6766	0.4677
Tlaxcala	-0.0362	-0.1849	1.6523	1.3445	0.3077	18.6258	1.8626
Durango	0.0118	-0.1139	1.7002	1.4155	0.2847	16.7428	1.6743
Querétaro de Arteaga	0.1609	-0.1073	1.8493	1.4222	0.4271	23.0972	2.3097
Sinaloa	-0.1410	-0.0996	1.5475	1.4299	0.1176	7.5985	0.7599
Nayarit	-0.1337	0.0581	1.5548	1.5876	-0.0328	-2.1082	-0.2108
Guanajuato	0.2116	0.0797	1.9000	1.6091	0.2909	15.3117	1.5312
Zacatecas	0.5681	0.2984	2.2565	1.8278	0.4287	18.9980	1.8998
Yucatán	0.3996	0.3813	2.0881	1.9108	0.1773	8.4901	0.8490
Michoacán de Ocampo	0.3627	0.4491	2.0120	1.9786	0.0726	3.5406	0.3541
Tabasco	0.5180	0.6554	2.2052	2.1848	0.0204	0.9245	0.0925
Campeche	0.4774	0.7017	2.1659	2.2311	-0.0653	-3.0137	-0.3014
Puebla	0.8311	0.7205	2.5195	2.2499	0.2696	10.7009	1.0701
San Luis Potosí	0.7488	0.7211	2.4372	2.2506	0.1867	7.6587	0.7659
Hidalgo	1.1695	0.8770	2.8580	2.4065	0.4515	15.7988	1.5799
Veracruz - Llave	1.1303	1.2776	2.8188	2.8070	0.0118	0.4171	0.0417
Oaxaca	2.0553	2.0787	3.7437	3.6081	0.1356	3.6216	0.3622
Guerrero	1.7467	2.1178	3.4351	3.6473	-0.2121	-6.1756	-0.6176
Chiapas	2.3605	2.2507	4.0489	3.7802	0.2687	6.6376	0.6638

Fuente: INEGI y CONAPO, *Indicadores Socioeconómicos e Índices de Marginación Municipal 1990*; y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Municipios del 2000 por grado de marginación en 1990, según grado de marginación en 2000

Grado de marginación 1990	Total	Grado de Marginación 2000					
		Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	Sin Información ²
Absolutos	2443	386	906	486	417	247	1
Muy alto	341	307	34	---	---	---	---
Alto	812	70	708	33	---	---	1
Medio	462	---	157	288	16	1	---
Bajo	656	---	2	156	385	113	---
Muy Bajo	132	---	---	---	1	131	---
Sin Información ³	40	9	5	9	15	2	---
Porcentaje Total	100.0	15.8	37.1	19.9	17.1	10.1	0.0
Muy alto	14.0	12.6	1.4	---	---	---	---
Alto	33.2	2.9	29.0	1.4	---	---	0.0
Medio	18.9	---	6.4	11.8	0.7	0.0	---
Bajo	26.9	---	0.1	6.4	15.8	4.6	---
Muy Bajo	5.4	---	---	---	0.0	5.4	---
Sin Información ³	1.6	0.4	0.2	0.4	0.6	0.1	---
Porcentaje por columna	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Muy alto	14.0	79.5	3.8	---	---	---	---
Alto	33.2	18.1	78.1	6.8	---	---	100.0
Medio	18.9	---	17.3	59.3	3.8	0.4	---
Bajo	6.9	---	0.2	32.1	92.3	45.7	---
Muy Bajo	5.4	---	---	---	0.2	53.0	---
Sin Información ³	1.6	2.3	0.6	1.9	3.6	0.8	---
Porcentaje por renglón	100.0	15.8	37.1	19.9	17.1	10.1	0.0
Muy alto	100.0	90.0	10.0	---	---	---	---
Alto	100.0	8.6	87.2	4.1	---	---	0.1
Medio	100.0	---	34.0	62.3	3.5	0.2	---
Bajo	100.0	---	0.3	23.8	58.7	17.2	---
Muy Bajo	100.0	---	---	---	0.8	99.2	---
Sin Información ³	100.0	22.5	12.5	22.5	37.5	5.0	---

Notas:

--- Indica cero

² Se refiere al municipio de Nicolás Ruiz en Chiapas, el cual no presenta información para calcular el índice de marginación 2000

³ Se refiere a 40 municipios de nueva creación entre 1990 y 2000

Fuente: INEGI y CONAPO, Indicadores Socioeconómicos e Índices de marginación Municipal 1990, y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Población municipal de 2000 por grado de marginación en 1990, según grado de marginación en 2000

Grado de marginación 1990	Total	Grado de Marginación 2000					
		Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	Sin Información ²
Absolutos	97,483,412	4,444,157	13,689,659	11,721,121	15,299,198	52,326,142	3,135
Muy alto	3,899,056	3,497,480	401,576	---	---	---	---
Alto	11,506,253	842,619	10,219,652	440,847	---	---	3,135
Medio	9,817,398	---	2,915,396	6,688,998	204,661	8,343	---
Bajo	28,281,615	---	55,097	4,520,690	14,571,157	9,134,671	---
Muy Bajo	43,109,435	---	---	---	1,539	43,107,896	---
Sin Información ³	869,655	104,058	97,938	70,586	521,841	75,232	---
Porcentaje Total	100.0	4.6	14.0	12.0	15.7	53.7	0.0
Muy alto	4.0	3.6	0.4	---	---	---	---
Alto	11.8	0.9	10.5	0.5	---	---	0.0
Medio	10.1	---	3.0	6.9	0.2	0.0	---
Bajo	29.0	---	0.1	4.6	14.9	9.4	---
Muy Bajo	44.2	---	---	---	0.0	44.2	---
Sin Información ³	0.9	0.1	0.1	0.1	0.5	0.1	---
Porcentaje por columna	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Muy alto	4.0	78.7	2.9	---	---	---	---
Alto	11.8	19.0	74.7	3.8	---	---	100.0
Medio	10.1	---	21.3	57.1	1.3	0.0	---
Bajo	29.0	---	0.4	38.6	95.2	17.5	---
Muy Bajo	44.2	---	---	---	0.0	82.4	---
Sin Información ³	0.9	2.3	0.7	0.6	3.4	0.1	---
Porcentaje por renglón	100.0	4.6	14.0	12.0	15.7	53.7	0.0
Muy alto	100.0	89.7	10.3	---	---	---	---
Alto	100.0	7.3	88.8	3.8	---	---	0.0
Medio	100.0	---	29.7	68.1	2.1	0.1	---
Bajo	100.0	---	0.2	16.0	51.5	32.3	---
Muy Bajo	100.0	---	---	---	0.0	100.0	---
Sin Información ³	100.0	12.0	11.3	8.1	60.0	8.7	---

Notas:

--- Indica cero

² Se refiere al municipio de Nicolás Ruiz en Chiapas, el cual no presenta información para calcular el índice de marginación 2000

³ Se refiere a 40 municipios de nueva creación entre 1990 y 2000

Fuente: INEGI y CONAPO, Indicadores Socioeconómicos e Índices de marginación Municipal 1990, y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Promedio de déficit por variable que interviene en el índice de marginación municipal, según grado de marginación municipal, 2000

Variable	Total	Grado de Marginación					
		Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Sin Información ²
% Población analfabeta de 15 años o más	18.4	37.8	21.5	12.9	8.3	4.7	---
% Población sin primaria completa de 15 años o más	46.4	66.9	53	42.1	33.1	20.9	---
% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	19.5	30.8	26.4	15.7	8	3	---
% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	10	27.8	10.4	5.1	3.3	1.7	---
% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	18.9	41.3	22.5	11.8	7.4	3.8	---
% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	56.2	73.5	60.9	51.4	45	40.1	---
% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	31.5	71.8	37.9	19.3	10	5	---
% Población en localidades con menos de 5000 habitantes	74.1	97.1	89.3	72.3	55.6	16.9	100
% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	73	89	82.5	71.2	58.1	42.3	---

Notas:

--- Indica cero

² Se refiere al municipio de Nicolás Ruiz en Chiapas, el cual no presenta información para calcular el índice de marginación 2000

Fuente : XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

Municipios por entidad federativa, según grado de marginación municipal, 2000

Entidad Federativa	Total	Grado de Marginación					Sin Información ²
		Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	
Nacional	2443	386	906	486	417	247	1
Aguascalientes	11	---	---	3	6	2	---
Baja California	5	---	---	---	---	5	---
Baja California Sur	5	---	---	---	2	3	---
Campeche	11	1	5	3	1	1	---
Coahuila	38	---	---	6	16	16	---
Colima	10	---	---	2	4	4	---
Chiapas	118	44	65	6	1	1	1
Chihuahua	67	10	6	7	27	17	---
Distrito Federal	16	---	---	---	---	16	---
Durango	39	3	6	16	11	3	---
Guanajuato	46	1	10	19	12	4	---
Guerrero	76	30	37	5	4	---	---
Hidalgo	84	9	32	16	19	8	---
Jalisco	124	1	19	32	57	15	---
México	122	1	29	18	37	37	---
Michoacán	113	7	28	54	19	5	---
Morelos	33	---	3	16	10	4	---
Nayarit	20	1	2	8	6	3	---
Nuevo León	51	---	6	2	24	19	---
Oaxaca	570	18	276	76	27	9	---
Puebla	217	35	118	46	14	4	---
Querétaro	18	1	10	3	1	3	---
Quintana Roo	8	---	3	---	2	3	---
San Luis Potosí	58	6	34	11	5	2	---
Sinaloa	18	---	7	3	4	4	---
Sonora	72	---	4	8	34	26	---
Tabasco	17	---	4	10	2	1	---
Tamaulipas	43	---	14	12	7	10	---
Tlaxcala	60	---	4	17	29	10	---
Veracruz	210	49	97	39	17	8	---
Yucatán	106	5	77	21	1	2	---
Zacatecas	57	---	10	27	18	2	---

Nota:

--- Indica cero

² Se refiere al municipio de Nicolás Ruiz en Chiapas, el cual no presenta información para calcular el índice de marginación 2000

Fuente : XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

Población total, indicadores socioeconómicos e índice y grado de marginación en 1990, de los municipios que tenían grado de marginación muy alto en 1990 y lo mejoraron entre 1990 y 2000

Entidad Federativa	Municipio	Población Total	% Población analfabeta de 15 años o más	% Población sin primaria completa de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población en localidades con menos de 5000 hab.	% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	Índice de Marginación	Grado de Marginación
Chiapas	Ocosingo	121,012	46.71	78.29	60.24	67.95	49.17	80.80	74.68	84.82	87.56	1.38012	Muy alto
	El Porvenir	10,834	19.95	64.97	40.12	83.84	61.82	90.84	71.55	100.00	92.63	1.20622	Muy alto
	Tapalapa	3,343	29.43	82.81	60.21	62.10	35.79	77.35	81.40	100.00	90.28	1.21983	Muy alto
Guanajuato	Atarjea	5,200	32.97	74.65	86.82	76.13	76.59	70.96	80.64	100.00	76.09	1.40013	Muy alto
Hidalgo	Atlapexco	16,707	47.73	64.18	83.57	30.51	86.47	72.77	66.25	100.00	90.50	1.31257	Muy alto
	San Felipe Orizatlán	33,810	44.00	70.19	64.38	44.60	70.74	76.51	74.87	84.30	85.79	1.20624	Muy alto
	Pacula	5,450	30.20	75.82	81.56	37.41	82.77	71.50	66.11	100.00	88.84	1.21627	Muy alto
	Tlahuiltepa	10,684	32.06	74.64	67.11	80.00	67.43	67.74	75.87	100.00	84.59	1.26969	Muy alto
Oaxaca	Constancia del Rosario	2,732	51.04	73.61	53.70	52.12	56.00	84.21	67.80	100.00	74.28	1.20458	Muy alto
	San Andrés Teotilalpam	3,795	36.16	75.24	61.16	27.20	50.62	79.89	90.13	100.00	89.78	1.17650	Muy alto
	San Antonino el Alto	2,156	25.86	67.93	74.58	49.17	72.87	78.55	80.14	100.00	91.02	1.25327	Muy alto
	San Antonino Monteverde	5,219	33.62	62.70	85.46	65.96	43.27	84.30	96.82	100.00	94.25	1.48914	Muy alto
	San Felipe Usila	10,522	38.58	67.08	52.40	50.08	47.93	78.00	93.63	100.00	94.68	1.23394	Muy alto
	San Juan Ñumi	6,091	33.38	70.19	65.57	65.54	67.20	87.88	54.02	100.00	94.16	1.35474	Muy alto
	San Miguel Amatitlán	5,671	43.16	73.87	91.55	20.08	83.95	78.30	68.10	100.00	93.60	1.44177	Muy alto
	San Miguel Chimalapa	5,683	39.19	78.26	82.77	16.43	84.99	76.64	46.02	100.00	92.05	1.21206	Muy alto
	San Miguel Piedras	1,307	7.50	53.76	84.47	98.09	88.68	86.97	99.31	100.00	94.74	1.58428	Muy alto
	San Pedro Jaltepetongo	728	46.38	76.00	96.66	99.17	9.04	73.43	94.99	100.00	94.38	1.69718	Muy alto
	San Pedro Ocotepéc	1,681	43.09	72.81	61.61	48.66	26.27	73.65	84.79	100.00	93.41	1.15860	Muy alto
	Santa Catarina Ticua	931	55.84	75.42	77.55	61.56	76.53	50.57	70.75	100.00	95.65	1.41671	Muy alto
	Santa Cruz Tacahua	1,198	27.24	52.93	59.35	70.53	72.95	77.86	97.50	100.00	97.45	1.30985	Muy alto
	Santa María Yosoyúa	1,180	45.60	75.04	91.10	70.68	56.61	81.63	88.47	100.00	92.08	1.76361	Muy alto
	Santiago Nundicho	1,240	38.15	69.57	98.22	81.90	87.73	77.20	87.48	100.00	98.85	1.90852	Muy alto
Santiago Yosondúa	8,332	25.97	61.08	86.18	67.92	77.68	73.72	85.83	100.00	89.65	1.34954	Muy alto	
Santo Tomás Ocotepéc	4,361	33.03	67.79	86.91	60.73	77.37	83.87	87.64	100.00	95.42	1.64036	Muy alto	
Yaxo	1,946	27.06	64.42	95.43	9.35	66.39	85.46	81.60	100.00	93.84	1.21544	Muy alto	
Yutanduchi de Guerrero	1,266	31.68	68.15	75.04	11.22	77.54	70.73	95.57	100.00	95.95	1.17751	Muy alto	
Santa Inés de Zaragoza	2,205	18.22	60.26	75.15	71.29	93.97	68.70	64.95	100.00	97.71	1.19940	Muy alto	
Puebla	Ajalpan	36,884	49.58	74.87	59.81	49.06	45.08	83.10	68.97	55.99	90.27	1.16602	Muy alto
	Coatepec	912	43.30	72.87	62.96	100.00	97.77	69.84	81.46	100.00	74.82	1.57211	Muy alto
	Cuautompan	7,759	38.14	74.31	68.85	57.70	31.12	74.01	80.03	100.00	90.76	1.18936	Muy alto
	San Diego La Mesa Tochimiltzingo	1,145	38.29	83.42	98.93	36.45	83.91	71.50	74.98	100.00	90.63	1.54988	Muy alto
	Tetela de Ocampo	24,926	37.05	70.38	67.29	59.70	53.66	71.87	66.51	100.00	90.51	1.15124	Muy alto
Yucatán	Timucuy	4,808	38.11	83.16	87.38	7.09	89.42	83.75	49.67	100.00	84.89	1.27661	Muy alto

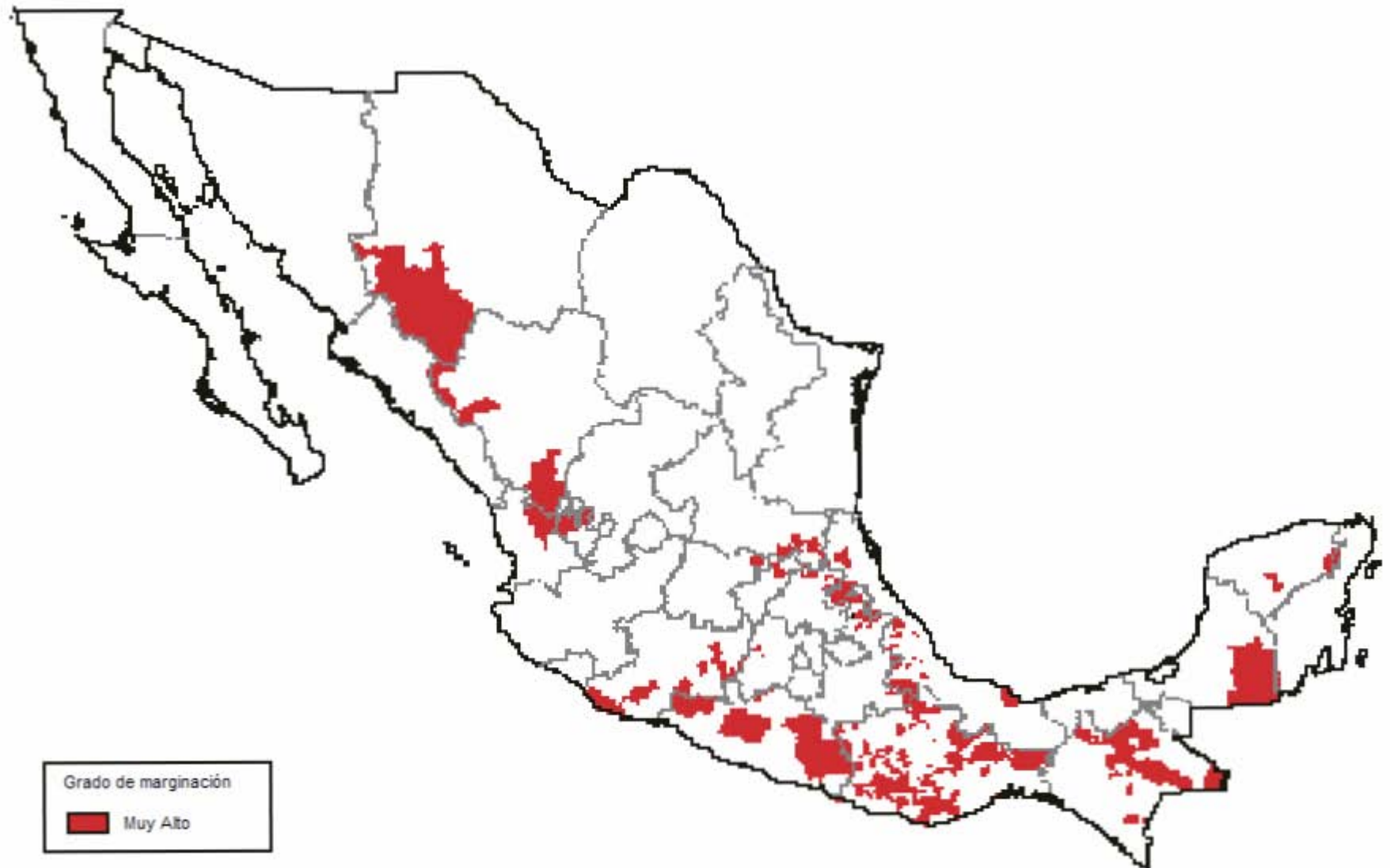
Fuente: INEGI y CONAPO, Indicadores Socioeconómicos e Índices de marginación Municipal 1990, y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Población total, indicadores socioeconómicos e índice y grado de marginación en 2000, de los municipios que tenían grado de marginación muy alto en 1990 y lo mejoraron entre 1990 y 2000

Entidad	Municipio	Población	% Población analfabeta de 15 años o más	% Población sin primaria completa de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población en localidades con menos de 5000 hab.	% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios Mínimos	Índice de Marginación	Grado de Marginación
Chiapas	Ocosingo	146,696	33.60	62.24	31.67	17.24	12.78	73.58	59.13	76.86	82.38	0.98039	Alto
	El Porvenir	11,641	15.05	49.66	7.46	13.32	57.39	86.57	61.57	100.00	93.81	0.97877	Alto
	Tapalapa	3,639	22.92	70.67	20.39	17.97	12.36	69.41	68.75	100.00	88.40	1.01277	Alto
Guanajuato	Atarjao	5,198	29.12	59.34	51.72	12.82	45.73	57.85	62.96	100.00	69.41	0.97771	Alto
Hidalgo	Atlapexco	18,029	37.28	51.13	34.12	9.21	58.65	61.21	53.02	100.00	83.57	1.02607	Alto
	San Felipe Orizatlán	37,685	35.41	58.08	23.18	8.56	48.22	63.62	54.27	83.66	88.74	0.96268	Alto
	Pacula	5,583	26.23	63.86	38.85	16.66	54.00	52.32	35.92	100.00	84.46	0.89642	Alto
	Tlahuiltepa	19,425	24.70	58.22	13.66	23.21	36.11	54.49	27.97	100.00	90.93	0.64044	Alto
Oaxaca	Constancia del Rosario	3,295	44.05	64.35	14.80	21.12	10.02	75.65	53.52	100.00	71.28	1.02358	Alto
	San Andrés Teotitlán	4,295	29.83	63.31	6.76	17.13	7.16	69.84	78.37	100.00	91.64	0.99590	Alto
	San Antonino el Alto	1,929	21.95	56.86	18.91	17.40	8.62	73.58	54.53	100.00	88.49	0.75957	Alto
	San Antonino Monteverde	6,200	23.41	45.91	3.25	8.61	2.73	79.18	66.74	100.00	80.68	0.49260	Alto
	San Felipe Usila	11,680	28.64	54.24	5.73	13.55	23.31	63.94	78.14	100.00	82.82	0.87268	Alto
	San Juan Ñumi	6,750	25.87	52.14	3.05	34.83	20.74	80.12	53.15	100.00	92.09	0.99963	Alto
	San Miguel Amatitlán	6,143	29.67	55.28	34.45	9.81	39.64	77.63	36.29	100.00	86.53	0.96039	Alto
	San Miguel Chimalapa	5,947	29.14	66.52	35.10	15.96	28.01	63.38	35.15	100.00	92.79	0.97981	Alto
	San Miguel Piedras	1,193	10.35	45.48	5.67	5.50	34.01	72.16	89.17	100.00	85.91	0.58872	Alto
	San Pedro Jaltepetongo	677	39.27	60.00	3.10	2.95	3.59	47.65	73.77	100.00	94.17	0.65671	Alto
	San Pedro Ocotepéc	1,780	29.38	61.28	21.80	13.71	12.38	66.49	66.06	100.00	86.73	0.89904	Alto
	Santa Catarina Ticua	858	40.77	59.74	26.00	22.59	22.12	42.40	48.82	100.00	92.91	0.90573	Alto
	Santa Cruz Tacahua	1,158	25.38	41.20	0.97	56.48	17.42	65.12	55.31	100.00	91.71	0.90907	Alto
	Santa María Yosoyúa	1,223	33.60	58.17	5.50	8.61	11.75	73.44	59.72	100.00	88.00	0.80328	Alto
	Santiago Nundicho	1,028	29.15	55.77	5.86	8.01	39.96	65.27	50.10	100.00	90.39	0.74382	Alto
	Santiago Yosondúa	7,544	21.94	52.49	1.91	12.92	49.93	59.90	61.35	100.00	91.39	0.71203	Alto
	Santo Tomás Ocotepéc	4,139	31.73	57.40	17.78	14.80	20.69	69.51	69.44	100.00	93.45	1.03973	Alto
Yaxo	2,256	20.29	47.38	42.20	11.29	24.76	75.05	61.07	100.00	83.51	0.82744	Alto	
Yutanduchi de Guerrero	1,259	31.36	56.82	1.36	4.42	31.30	61.77	78.45	100.00	96.94	0.88051	Alto	
Santa Inés de Zaragoza	1,958	15.76	47.39	10.73	9.94	81.14	58.75	36.42	100.00	92.56	0.61125	Alto	
Puebla	Ajalpan	48,642	36.89	60.24	15.53	15.79	33.59	77.68	61.10	54.24	73.30	0.88857	Alto
	Coatepec	884	33.07	64.14	3.24	10.07	3.52	62.98	37.53	100.00	92.00	0.59647	Alto
	Cuautompan	8,984	28.49	60.69	11.91	18.13	31.42	69.75	69.38	100.00	89.75	1.05365	Alto
	San Diego La Mesa Tochimiltzingo	1,116	28.59	66.61	59.74	---	33.93	63.09	51.42	100.00	82.43	1.01247	Alto
Tetela de Ocampo	25,859	26.83	54.91	12.40	22.45	32.45	63.15	52.09	100.00	85.49	0.79862	Alto	
Yucatán	Timucuy	5,883	29.67	68.26	47.04	3.33	2.37	77.56	18.49	100.00	86.52	0.79361	Alto

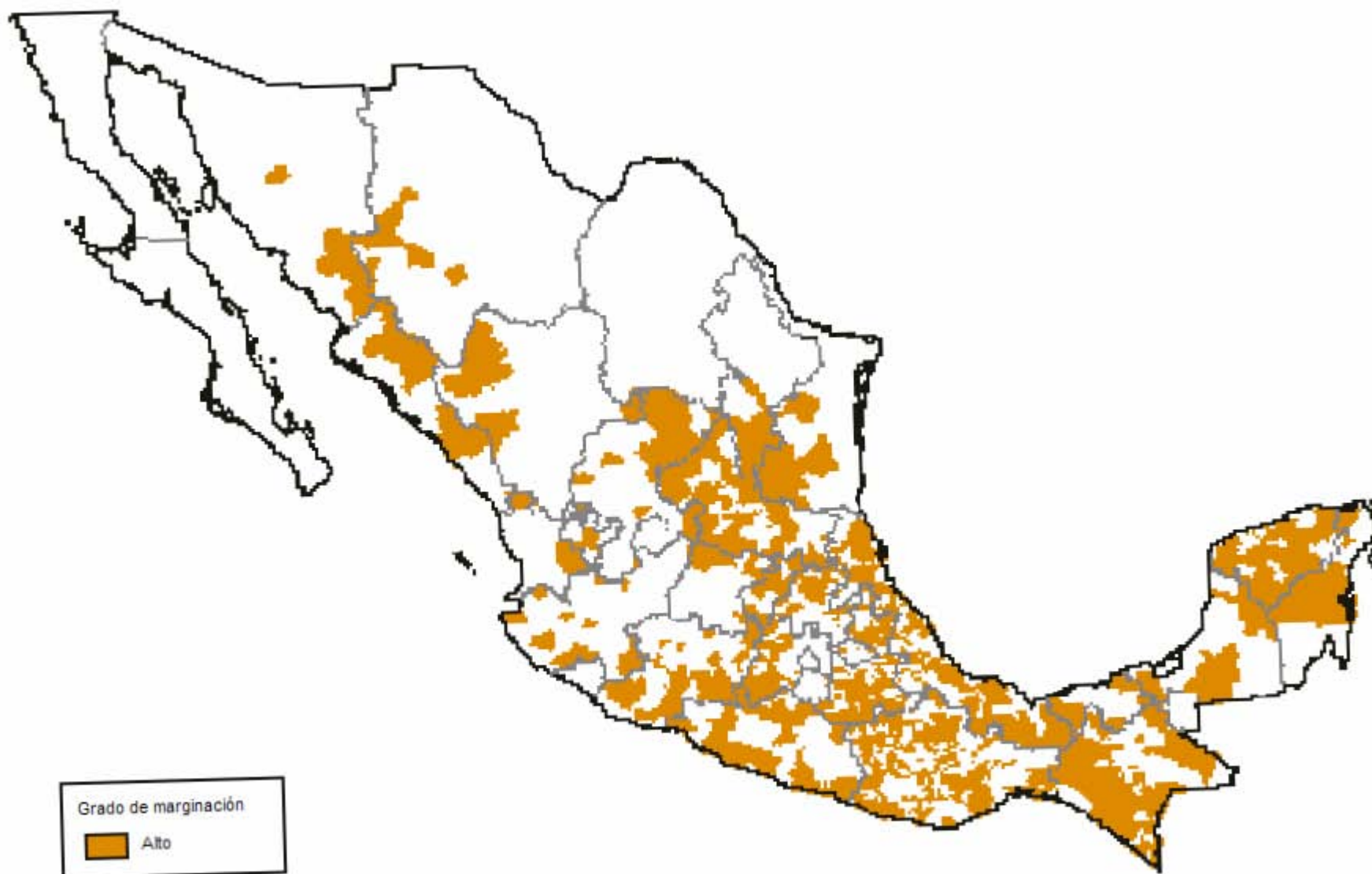
Fuente: INEGI y CONAPO, Indicadores Socioeconómicos e Índices de marginación Municipal 1990, y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

México: Municipios con grado de marginación muy alto, 2000



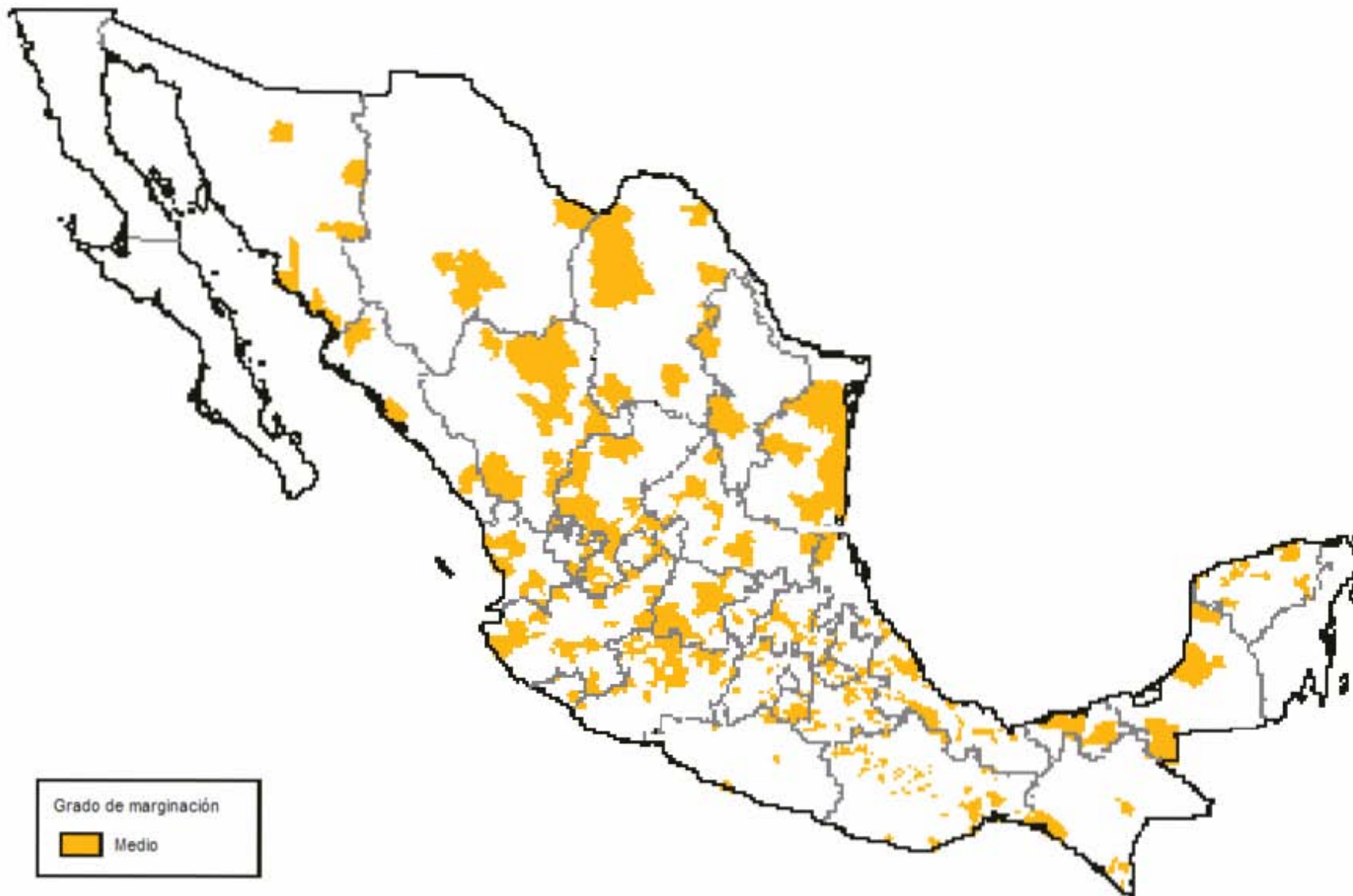
Fuente: Con base en los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

México: Municipios con grado de marginación alto, 2000



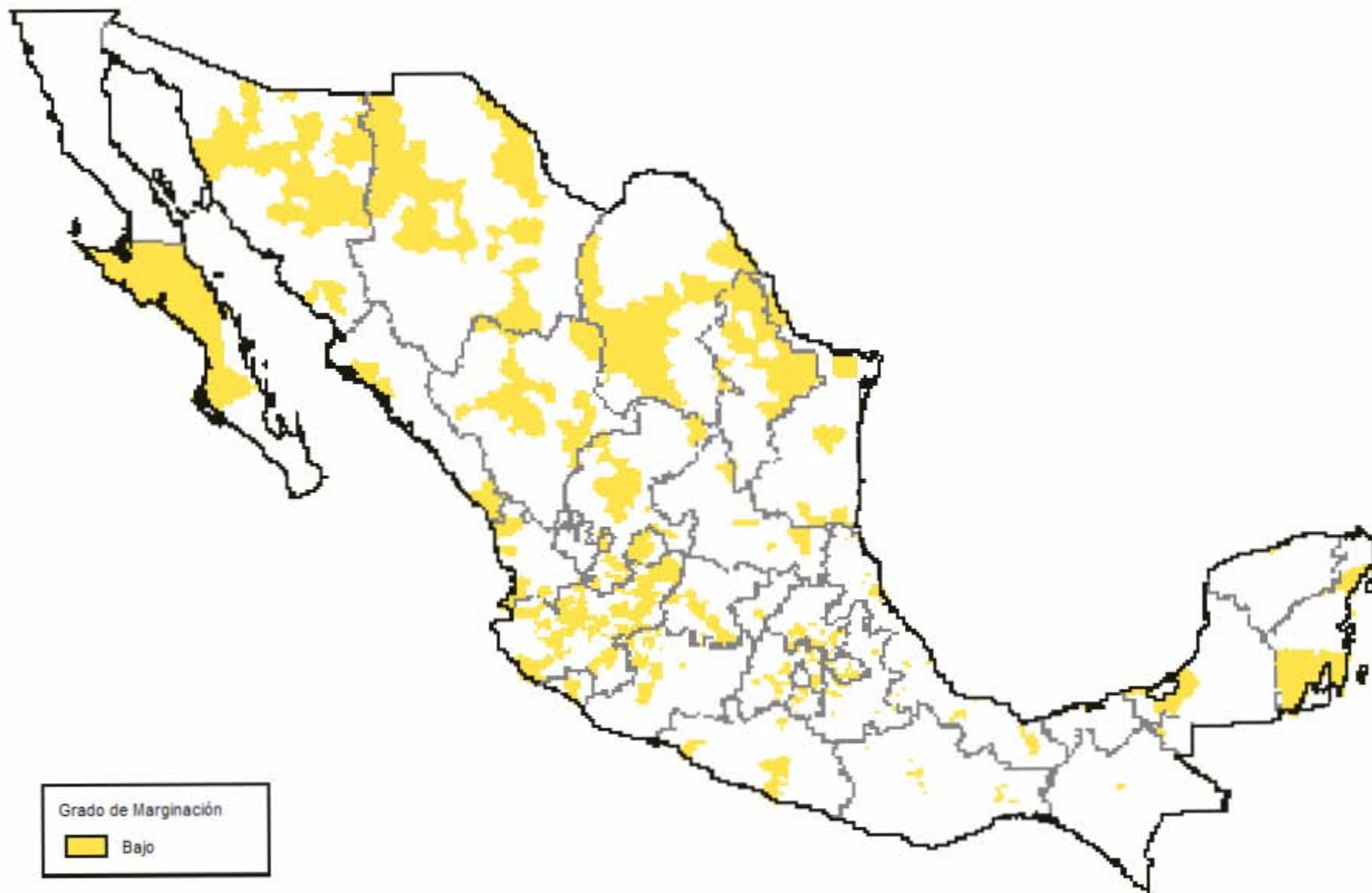
Fuente: Con base en los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

México: Municipios con grado de marginación medio, 2000



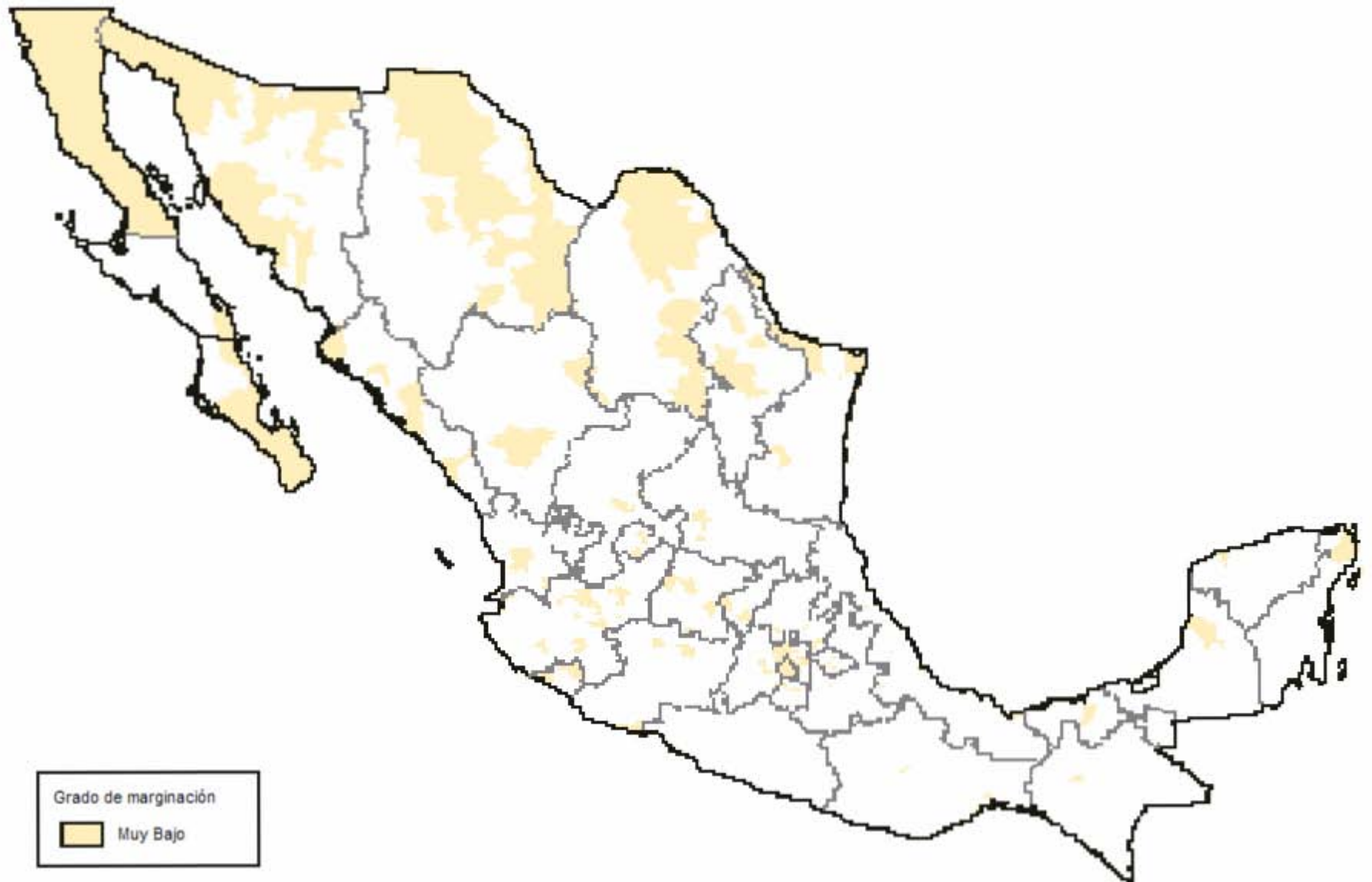
Fuente: Con base en los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

México: Municipios con grado de marginación bajo, 2000



Fuente: Con base en los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

México: Municipios con grado de marginación muy bajo, 2000



Fuente: Con base en los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Bibliografía

Aguilar Villanueva Luis, La hechura de las políticas. Editorial Porrúa, México 1992.

Almansa Fernando y Vallescar Ramón, 1996 año de la erradicación de la pobreza. Fundación Interpón, España 2000.

Ángeles Luis, Crisis y coyuntura de la economía mexicana. Ediciones El Caballito, México 1984.

Arguedas Sol, El Estado Benefactor ¿Fenómeno Cíclico? Editorial Mundo, México 1988.

Basáñez Miguel, El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México. Siglo XXI Editores, México 1990.

Bernard A. L., Introduction to social psychology. Henry Hold & Company, New York 1990.

Bobbio Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México 1991.

Boltvínik Julio, Pobreza y estratificación social en México. INEGI, COLMES y UNAM. Talleres del INEGI, México 1994.

Cabral Roberto, Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Fondo de Cultura Económica, México 1985

Calva José Luis, Estado y Políticas Sociales Después del Ajuste. CPNAFE/UNAM, México 1995.

Carmona Fernando y Col, México, el curso de una larga crisis. Editorial Nuestro Tiempo, México 1987.

Cheung Steven, The Theory of Share Tenancy. The University of Chicago Press, 1969.

Cohen Ernesto y Franco Rolando, Evaluación de proyectos sociales. Siglo XXI, México 1997.

Contreras Carlos, Reforma Política, Gobernabilidad y Desarrollo Social. Editorial Nueva Sociedad, Carácas 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente.

Coplamar, Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. Siglo XXI Editores, México 1983.

Cordera Rolando, Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Cordera Rolando y Tello Carlos (comp.), La Desigualdad en México. Siglo XXI Editores, México 1980.

Duverger Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Editorial Ariel, España 1984.

Fundación Evert Vermeer-Holanda, Solidaridad contra la pobreza. Un programa socialista de Holanda. Ámsterdam, 1990.

González Navarro Moisés, La pobreza en México. El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, México 1989.

Griffin Keith, Desigualdad Internacional y Pobreza Nacional. Fondo de Cultura Económica, México 1978.

Guillén Romo Héctor, La contrarrevolución neoliberal. Editorial ERA, México 1997.

Gutiérrez Garza Estela, El debate nacional: la política social. Editorial Diana, México 1997.

Hernández Laos Enrique, Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda de investigación. UNAM, México 1992.

Katz Isaac, La Constitución y el Desarrollo Económico de México. CIDAC-ITAM, editorial Cal y Arena, México 1999.

Lyon Smith T., Sociología de la vida rural. Editorial Bibliográfica, Buenos Aires, Argentina 1960.

Marx Karl, El Capital. Tomo I, Fondo de Cultura Económica, México 1991.

Meadows Donella y Col., Más allá de los límites del crecimiento. Ediciones El País/Aguilar, Madrid 1992.

Medellín Rodrigo, La sociedad mexicana: presente y futuro. Fondo de Cultura Económica, México 1971.

Mirón Rosa María y Pérez German, López Portillo: Auge y crisis de un sexenio. Editorial Plaza y Valdés, México 1976.

Monreal Pilar, Antropología y pobreza urbana. Editorial Libros de la Catarata, Madrid 1996.

Montaño Jorge, Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos. Editorial Siglo XXI, México 1981.

Murdoch William, La pobreza de las naciones. La economía política del hambre y de la población. Fondo de Cultura Económica, México 1977.

Saldivar Américo, Ideología y Política del Estado Mexicano: 1970-1976. Siglo XXI Editores, México 1981.

Schultz Theodore, Transforming Traditional Agriculture. Arno Press, 1976.

Serrano Mónica y Bulmer Víctor, La reconstrucción del Estado. Fondo de Cultura Económica, México 1998.

Serrón Luis A., Escasez, explotación y pobreza: teoría, investigación histórica específica y crítica. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1990.

Sheahan John, Modelos de desarrollo en América Latina. Editorial Patria, México, 1990.

Tokman Víctor, Pobreza y desigualdad en América Latina. Editorial Paidós, España 1999.

Trejo Guillermo y Jones Claudio (Coordinadores), Contra la pobreza. Por una estrategia de política social. Editorial Cal y Arena-CIDAC, México 1993.

Varios Autores, Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa. UNAM, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Plaza y Valdés, México, 1998.

Vázquez Nava Ma. Elena (Coord.), La Administración Pública Contemporánea en México. Fondo de Cultura Económica, México 1993.

Vélez Félix (Comp.), La pobreza en México, causas y políticas para combatirla. ITAM-FCE, México 2000.

Vinocur Pablo, Las condiciones de vida en las áreas urbanas. INDEC, Buenos Aires, 1989.

Warman Arturo, Los campesinos, hijos predilectos del régimen. Editorial Nuestro Tiempo, México 1972.

Wilcox Clair, Hacia la prosperidad social. Editorial Limusa/Wiley, México 1971.

Zea Leopoldo, Fin de milenio, emergencia de los marginados. Fondo de Cultura Económica, México 2000.

Hemerografía básica

Barba Magdalena, La tasa de natalidad y su relación con los determinantes económicos: una aplicación para el caso de México. Tesis, Licenciatura en Economía, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México 1987.

BBVA Bancomer, Combate a la pobreza. Serie de propuestas, No. 14, México 2001.

Boltvinik Julio, "Desigualdad". Periódico La Jornada, 27 de abril de 2001.

Boltvinik Julio, "Economía Moral". Periódico La Jornada, de 9 de agosto de 2002.

Boltvinik Julio, "De la filantropía al desarrollo social". Periódico La Jornada, México, 21 de junio de 2002.

Boltvinik Julio, "Género y Pobreza". Periódico La Jornada, 3 de Noviembre de 2000.

Canto Chac Manuel, "Política social e intercambio político". En Seminario de política social y análisis de políticas públicas. México, 1992.

Cárdenas Ana L., "¿Cómo somos?" Revista Día Siete, El Universal, Núm. 119, julio 2002.

Carmona Fernando, "¿A quién beneficia el Estado Neoliberal mexicano?" Revista Estrategia. No. 92, México, 1990.

Carson Jim, "BM: subió 82% el número de mexicanos en pobreza extrema". Periódico La Jornada, 2 de mayo de 2001.

Comisión Económica para América Latina, El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90. Chile 1992.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Focalización y Pobreza. Editorial Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1995.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El combate a la pobreza. México 1990.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Programa Nacional de Solidaridad. México, 1994.

Consejo Nacional de Población, Índices de marginación para el año 2000. jueves 24 de abril de 2003.

Consejo Nacional de Población, La Situación Demográfica de México. ediciones del año 1999 y 2000.

Consejo Nacional de Población, Metodología de estimación del índice de marginación. México, 2003.

Coordinación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Programa de Educación, Salud y Alimentación. México 1997.

Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad, Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del 1º de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994. México, 1994.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Mínimos de bienestar. Resumen 1. México, 1979.

Cordera Campos Rolando, "La pobreza y sus usos". Periódico La jornada, 13 de mayo de 1998.

Cornia A., "Liberalization, Globalization and Income Distribution", en Working Papers, Núm. 157, World Institute For Development Economic Research (WIDER), marzo de 1999.

Del Val Blanco Enrique, "Política Social y Combate a la Pobreza en México". El economista mexicano. Colegio Nacional de Economistas, México, Octubre-Diciembre de 1997.

Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2001.

Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2002.

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo que tiene por objeto establecer las microrregiones identificadas por sus condiciones de rezago y marginación conforme a indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio. México, enero 2002

Estrada Hernández Mónica, “La nueva pobreza: ¿Una cultura? o Linealidad del discurso en los sistemas sociales en crisis”. Revista Mad, Núm. 7, Septiembre de 2002.

Gómez Salgado Arturo, “Insuficientes recursos contra la pobreza”. Periódico El Financiero, viernes 30 de marzo de 2001.

González Torres Armando, Las transformaciones en la agenda social del Estado mexicano. Tesis de Licenciatura, Colegio de México, México 1994.

Hernández Laos Enrique, “Documento técnico y declaración regional sobre la pobreza, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza”. En P. U. N. D.; Bogotá, Colombia, febrero 1989.

Hernández Laos Enrique, “Medición de la intensidad de la pobreza y la pobreza extrema en México”. Revista Investigación económica. Núm. 191, enero-marzo 1990; Facultad de Economía UNAM.

Hernández Laos Enrique, “Retos para la medición de la pobreza en México”. Revista Comercio exterior, México, octubre 2001.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. México, 2000.

Jarque Carlos M., "Magnitud y evolución de la pobreza en México". En Conferencia de prensa celebrada el 24 de octubre de 1993. En Talleres Gráficos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe e Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 1993.

López Portillo José, "Plan Global de Desarrollo 1980-1982". En Talleres Gráficos de la Nación, México 1980.

Martínez Gabriel (coord.), "Pobreza y política social en México". Lecturas del trimestre económico, Núm. 85, ITAM/FCE, México 1997.

Martínez Veloz Jaime, "Los números de la vulnerabilidad (año 2000)". Periódico La Jornada, 15 de diciembre de 2000.

Moreno Pedro, "Definiciones teóricas y metodológicas de la política social: algunas implicaciones prácticas". En Seminario de política social y análisis de políticas públicas. México 1992.

Murshed, "Globalization, Marginalización and Development". En Working Pappers, Núm. 157, Work Institute For Development Economic Research (WIDER), febrero de 2000.

Poder Ejecutivo Federal; Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Poder Ejecutivo Federal, Programa de Educación, Salud y Alimentación. México, 1997.

Presidencia de la República, “La administración Pública en México”. En México a través de los informes presidenciales. Volumen 5, parte 4, Editado por la Secretaría de la Presidencia, México 1976.

Presidencia de la República, 3º Informe de Gobierno. México 1º de Septiembre de 2003.

Schmitter Phillippe, “¿Continuamos en el siglo del corporativismo?” En El Buscón, núm. 13, 2000.

Secretaría de Desarrollo Social, El Programa Nacional de Solidaridad en la Modernización Nacional, México, 1993.

Secretaría de Desarrollo Social, Informe al segundo trimestre de 2003 sobre presupuesto ejercido. Cumplimiento de metas, objetivos e indicadores de resultados de los programas de subsidios del Ramo 20. México 2003.

Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la pobreza: una tarea Contigo. México 2001.

Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, y Coordinación General de Microrregiones. Strategy for Microregions. México, 2002.

Sen Amartya K., “Conceptos de pobreza”, en Proyecto regional para la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe: El reto de la pobreza, conceptos, métodos, magnitud, características y evolución. Colombia 1992.

Sen Amartya K., “Equality of What?” En Choice Welfare and Meassurment. Mass. Blackwell & MIT Press, 1982.

Sen Amartya K., "Individual Freedom as a Social Commitment", en The New York Review, junio 14, 1990.

Vargas Paredes Saúl, Política de Estabilización y Reforma del Estado. Tesis. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México 1994.

Vázquez Mota Josefina Eugenia (Rúbrica), Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones). Secretaría de Desarrollo Social, México, 2003.

Diccionarios

Bobbio Norberto y Mantecci Nicola, Diccionario de Política, Tomo I, Editorial Siglo XXI, México 1988.

Borisov Zhanin Makarova, Diccionario de economía Política. Editorial Grijalbo, España 1976.

Contreras Suárez Enrique y Comp., Pobreza, marginalidad e informalidad. Una Bibliografía Mexicana 1960-1990. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Cuadernos del CIIH, Serie Fuentes 9, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1992.

Martínez Silva Mario (coord.), Diccionario de Ciencias Políticas y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública. México.

Zorrilla Arena Santiago, Diccionario de economía, Editorial Limusa, México 1997.

Página Web

www.sedesol.gob.mx/ La política social y el combate a la pobreza en México.

www.sedesol.gob.mx/ Coplamar.

www.sedesol.gob.mx/ Pronasol.

www.sedesol.gob.mx/ Progresas.

www.sedesol.gob.mx/ La política social y el debate a la pobreza en México/
Estrategia para el combate a la pobreza extrema 1999.

www.sedesol.gob.mx/ Programa de Desarrollo Social y combate a la pobreza
1999-2000, a las 13 estrategias de acción.

www.sedesol.gob.mx/ Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006.
Superación de la pobreza: una tarea Contigo.

www.sedesol.gob.mx/ Programa Microrregiones.

www.sedesol.gob.mx/ La Medición de la Pobreza en México al año 2000.

Información Complementaria

Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, Septiembre de 2002.

Sistema Nacional de Información Municipal, Datos del XII Censo General de Población y Vivienda, abril 26 de 2002.