

El Colegio De Sonora



**EL COLEGIO
DE SONORA**

**El desencuentro de la política pública federal de atención a la
pobreza 2001-2006 y el contexto fronterizo de Baja California.**

**Tesis que para obtener el grado de
Maestra en Ciencias Sociales
en el área de Políticas Públicas**

Presenta

María Dolores Murrieta Andrade

Directora de Tesis: Dra. Gabriela Grijalva Monteverde

Hermosillo, Sonora Febrero de 2008

“En cuanto a llegar al poder, baste recordar cuantos lo han alcanzado para el mal o cuantos lo han tenido para no hacer nada. Lo importante no es el poder, sino aquello para lo cual debe servir el poder”.

Efraín González Luna

Agradecimientos

En el recuento del tiempo y de los logros, parecen faltar palabras precisas para agradecer tantas horas de trabajo y satisfacciones compartidas, tantas horas de risa, enojos y tristeza. Es pues, la intención aquí, agradecer a todas y cada una de las personas que con su amistad y apoyo desinteresado, estuvieron a mi lado para alcanzar este objetivo.

Al Colegio de Sonora gracias por aceptarme y darme la oportunidad de cursar la maestría.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo económico otorgado para la continuación de mis estudios.

A la Dra. Gabriela Grijalva Monteverde, mi Directora de Tesis, gracias por tu dedicación y profesionalismo, pero sobre todo gracias por el respeto a mi trabajo y mis ideas.

A Doña Adela Andrade Escalante, mi madre, gracias por ser ejemplo de fuerza, fe y valor ante la adversidad.

A la memoria de mi hermano Vicente, donde quiera que estés, gracias por el tiempo que estuviste con nosotros.

A mis amigas y amigos, compañeras y compañeros de maestría y de mi partido político, gracias por su tiempo, afecto y apoyo.

A Baja California (pueblo, territorio y gobierno), gracias por recibirme y darme tantas oportunidades.

Índice

Introducción	1
Capítulo I	
Algunas perspectivas teóricas para el análisis de la política pública de atención de la pobreza en México	14
1.1 Política pública	14
1.2 Pobreza	17
1.3 Modelos de medición de la pobreza	21
1.4 Federalismo	28
1.5 Desarrollo regional	33
1.6 Método de aproximaciones sucesivas	40
Capítulo II	
Antecedentes de la Política Pública de atención de la pobreza en México	45
2.1 El federalismo en México	45
2.2 Antecedentes de la Política Pública de atención de la Pobreza en México.	49
Capítulo III	
Política pública de atención a la pobreza en el período 2001-2006	60
3.1 Ramo Aportaciones federales	60
3.2 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	62
3.3 Estrategia contigo	66
3.4 Programas federales para la atención de la pobreza	71
3.5 Política pública incrementalista	82
Capítulo IV	
Baja California y el contexto regional y fronterizo	85
4.1 Región frontera norte	86
4.2 Detonadores del desarrollo de Baja California	101
4.3 Contexto fronterizo actual de Baja California	105

Capítulo V

Medición de la pobreza de ingresos en Baja California y estudios locales	122
5.1 Medición de la Pobreza en México (2001-2006)	122
5.2 Medición de la pobreza de ingresos en Baja California y estudios locales	128
5.3 Canasta de satisfactores básicos para Mexicali y Tijuana, Baja California, 2006	132

Capítulo VI

Atención de la pobreza en Baja California	147
6.1 Asignación del FAIS en Baja California	147
6.2 Programas federales escasamente aplicados en Baja California	154
6.3 Programas de participación activa en Baja California	160
6.4 Programas de mayor impacto	165
6.5 Programas Locales	171
6.6 Análisis general de los programas	175

Conclusiones	181
---------------------	-----

Bibliografía	194
---------------------	-----

Anexos

- Anexo 1
- Anexo 2
- Anexo 3
- Anexo 4
- Anexo 5

Introducción

Planteamiento del problema

En México, la pobreza y los fenómenos de exclusión y marginación relacionados con la misma, constituyen uno de los problemas mas serios de las ultimas décadas en el país, a pesar de que las tres últimas administraciones gubernamentales federales han planteado el problema como su reto más importante y han desplegado como parte de su acción de gobierno diversas estrategias para su reducción.

La pobreza es concebida de diversas maneras y son muchos los enfoques teóricos para su análisis; sin embargo existe una coincidencia sobre su origen multifactorial y su relación con aspectos como insuficiencia de recursos, limitación de capacidades y privaciones. También es claro que existen diferencias de intensidad de la pobreza dependiendo del contexto o lugar en que se presenta.

Si bien el problema es multifactorial, mucho ha tenido que ver en su crecimiento las decisiones de gobierno, al aplicar desde hace décadas modelos económicos “importados” o tomar decisiones “sugeridas” por los organismos económicos internacionales, que generaron mayores desigualdades y un enorme incremento de la pobreza.

En este tenor se han realizado un número importante de investigaciones, a través de las cuales se han aportado elementos que permiten comprender si no el origen, sí la dimensión y las características del problema, pero sobre todo identificar cuáles son las consecuencias cuando un gobierno en la toma de

decisiones no integra a todos los actores de la vida política, económica y social del país.

Dentro de este actuar gubernamental, que empezaremos a identificar como “políticas públicas” destacan las políticas asistencialistas y distributivas aplicadas por el Estado y por algunos actores sociales, las cuales han tenido un éxito muy relativo en aliviar la pobreza, en tanto que las desigualdades generadoras de exclusión se han agravado.

El modelo de crecimiento por sustitución de importaciones impulsado desde los años cuarenta, bajo la tutela y la protección del Estado, permitió mantener bajos los salarios y sostener a la vez la capacidad adquisitiva. Se instrumentó esta política a través de medidas como incentivos a la industria, acceso preferencial a recursos financieros, gasto público en infraestructura, intervención en la regulación económica garantizando la demanda a través del control o la prohibición de las importaciones, y subsidios (Gordon, 1997).

Sin embargo, a pesar del elevado crecimiento económico y del aumento regular del salario real entre 1950 y 1976, hacia mediados de los años ochenta se calculaba que casi el 60 por ciento de la población era pobre, de la cual 35 por ciento vivía en condiciones de pobreza extrema (Hernández, 1992, p. 126-127). Varios autores coinciden en afirmar que el modelo de crecimiento benefició fundamentalmente a sectores medios y altos, en detrimento de los más pobres.

Una vez agotado el modelo de sustitución de importaciones, se instrumentó desde mediados de los años ochenta el modelo de mercado abierto y liberalización económica, pero tampoco logró disminuir la pobreza, al contrario, a pesar de que uno de los objetivos explícitos de las reformas

llevadas a cabo bajo el nuevo diseño institucional era elevar los niveles de vida de la población, sobre todo de la más pobre. (*Ibid*).

En la década de los noventa se identifica otra etapa denominada neoliberal, donde imperó una política económica basada en la apertura y en la expansión del comercio y las exportaciones. Respecto a la pobreza, los resultados son controvertidos. Desde el punto de vista gubernamental existe una leve pero importante reducción de la pobreza y de acuerdo a algunos trabajos académicos, al contrario se tienen incrementos importantes.

Aunado a las decisiones de tipo económico, por supuesto existen otra serie de condiciones en el contexto nacional, que tienen que ver con el modelo político y el sistema de gobierno que se ha dado en el país. Por su trascendencia en el desarrollo nacional y el impacto sobre el incremento de la pobreza es necesario abordarlo.

México ratificó en su Constitución Política de 1917 la voluntad de constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 40). Sin embargo a pesar de lo expuesto en la carta magna, la realidad de gobernabilidad en México ha operado de manera distinta, el federalismo funcionó como un régimen único y presidencialista, dominado por más de setenta años por un partido único.

El Poder Ejecutivo concentró el poder, la toma de decisiones y controló la asignación del presupuesto, lo que trajo consigo a un centralismo autoritario, simbolizado por el predominio indiscutible del presidente de la república tanto respecto a los otros dos poderes federales como a los gobiernos estatales y municipales (Rabasa, 2002 p. 533).

En esta conjugación de sistema político y toma de decisiones económicas, se acrecentaron las desigualdades en las diferentes regiones del país, su desarrollo ha dependido de factores internos, externos, geográficos, de composición poblacional y esto ha generado que algunas lograran un mejor desarrollo que otras, por ejemplo las entidades del norte del país presentan importantes avances económicos y por otra parte los estados del sureste se ha quedado con mayores rezagos.

Por su parte el sometimiento de los otros poderes federales y de gobernadores y alcaldes, en nada ayudó a evitar el agravamiento del problema de la pobreza, al contrario no había voces de reclamo que lucharan por causas locales, así que la decisión de apoyar tal o cual región recayó en la “sensibilidad” de la figura presidencial en turno.

En este esquema de diferencias regionales, la pobreza empieza a desenvolverse de manera distinta en el medio urbano y rural. En las grandes ciudades se forman los conocidos cinturones de miseria, núcleos poblacionales que demandan empleo, vivienda, servicios, educación, seguridad y por otra, en el campo y en las zonas indígenas se incrementa la falta de oportunidades, el rezago, la discriminación y la marginación.

Desde la década de los sesenta la franja fronteriza norte empieza a transformarse, con una economía más ligada a los Estados Unidos de América y de manera particular en Baja California se empieza a consolidar la industria maquiladora y una vocación hacia el sector terciario. En general es una entidad formada por población migrante, que en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta representó un gran atractivo por su oferta de empleo; en esa época, Baja California recibe un importante flujo migratorio, que se refleja en las tasas

de crecimiento del 5.5, 3.0 y 3.6 respectivamente (INEGI), lo que empieza a originar grandes rezagos de suelo urbano, vivienda, servicios básicos y obras de infraestructura en sus principales centros de población. Este crecimiento ha continuado y la entidad representa actualmente el segundo estado que mayor población recibe a nivel nacional (CONAPO, 2006).

En dicha dinámica fronteriza, en el año de 1989, se obtuvo la primera gubernatura con un candidato de oposición, en este caso el Lic. Ernesto Ruffo Appel del Partido Acción Nacional (PAN), su triunfo se reconoció y hasta la fecha dicho partido sigue ostentado el poder en el estado.

Con la llegada de los triunfos políticos de la oposición en el país, tanto en las presidenciales municipales como en las gubernaturas, se empezaron a dar contrapesos en las decisiones presidenciales y con ello hace aproximadamente dos décadas, se inició una nueva etapa en el proceso de descentralización de algunas áreas del gasto público de la federación a los estados y municipios.

Todos estos elementos finalmente contribuyeron a desencadenar en el triunfo de un candidato a la presidencia de la república de un partido distinto al Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Lic. Vicente Fox Quesada, quien ganó las elecciones y asumió el poder el 1 de diciembre del año 2000.

Con la llega a la presidencia de Fox, un nuevo modelo de coordinación con las entidades federativas empezó darse, así como un tratamiento más técnico e integral hacia el problema de la pobreza. Sin embargo, y como se mostrará en este trabajo para el caso particular de Baja California, la política pública federal en esta materia no reconoce en el diseño, definición e implementación de la política pública los contextos regionales en que se

presenta la pobreza y muchos menos otorga más atribuciones y recursos a los estados y municipios para su atención.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la política pública de atención a la pobreza en la administración federal 2001-2006 y su aplicación en el estado de Baja California, con la intención de identificar qué factores del proceso de diagnóstico, diseño y ejecución de dicha política son adecuados o inadecuados para la atención y reducción de la pobreza en la entidad. Adicionalmente, el trabajo persigue también el objetivo de señalar las características específicas e intensidad de la pobreza en el estado dada su ubicación fronteriza.

Preguntas de investigación

¿Cómo se define la política pública federal de atención a la pobreza en México en el periodo 2001-2006 y cómo se diferencia o relaciona con las anteriores a ese período?

¿Qué características presenta la pobreza en Baja California?

¿Cómo es el modelo de medición de la pobreza que se aplicó en la administración federal 2001-2006 y qué resultados muestran para Baja California?

¿Qué atribuciones y recursos han sido transferidos en el período 2001-2006 a las entidades federativas para la atención de la pobreza y de manera específica a Baja California?

¿Qué programas federales para la atención a la pobreza se aplicaron en Baja California, cómo fue su proceso de ejecución y cuál ha sido su impacto?

Hipótesis General

La política pública de atención a la pobreza aplicada en el período 2001-2006, no es la más adecuada para la dinámica que se presenta en Baja California, porque posee un carácter centralista y sectorial que no le permite reconocer e integrar en su diseño las particularidades que se presentan en la entidad.

Hipótesis Específicas

1ra. El modelo de medición de la pobreza que aplica el gobierno federal es teórico, basado en cálculos poco realistas que subestiman la cantidad y la intensidad de la pobreza, sobre todo para las entidades con mayor pobreza de patrimonio.

2da. El mayor énfasis de la política pública federal hacia la atención de la pobreza de tipo alimentario en población asentada en localidades rurales ofrece pocas opciones a Baja California, entidad que cuenta con población mayoritariamente asentada en localidades urbanas y en la que la pobreza de tipo patrimonial es mayor que la alimentaria

La investigación es de tipo descriptivo-explicativo y se dirige a analizar tres grandes aspectos: primero el carácter de la política pública de atención a la pobreza en México en el período 2001-2006; segundo se analizan las variables que determinan el contexto fronterizo de Baja California; y tercero se evalúa el impacto de las acciones de gobierno federal para la atención de la pobreza en el estado.

Metodología

El diseño de la investigación es no experimental transeccional y se utiliza tanto el enfoque cuantitativo como cualitativo. Las fuentes de información a las que se recurre son mayoritariamente bibliográficas y estadísticas, así como también

a los resultados obtenidos en entrevistas focalizadas realizadas a funcionarios públicos.

En el primer caso los datos provienen de fuentes secundarias, principalmente de estadísticas ofrecidas por el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), Informes de Gobierno del Lic. Vicente Fox Quesada, investigaciones calificadas sobre el tema, pero sobre todo se originan de los reportes proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Coordinación General del Programa Oportunidades a través de sus Delegaciones en Baja California, así como de los reportes oficiales ofrecidos en sus páginas electrónicas. La mayor parte de los cuadros que se presentan en el documento fueron construidos personalmente con la información recabada de las diferentes fuentes mencionadas.

En cuanto a las entrevistas focalizadas, se aplicaron a funcionarios públicos de los tres órdenes de gobierno para poder profundizar más en tres aspectos que los reportes estadísticos no reflejan: El proceso de organización interna de cada orden de gobierno para la ejecución de los programas; la coordinación y complementación de las acciones; y la percepción sobre el impacto que los programas federales han tenido en la entidad. Las entrevistas realizadas a funcionarios públicos son:

Gobierno federal

Dr. José Rubio Soto, Delegado de SEDESOL en Baja California

Arq. Ma. Claudia Valencia Díaz, Subdelegada de Desarrollo Urbano,

Ordenación del Territorio y Vivienda de SEDESOL

Lic. Leticia Aguilar Rodríguez, Coordinadora del Programa Oportunidades en Baja California.

Gobierno del estado de Baja California

Ing. Jorge Aranda Miranda, Subsecretario de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de B.C. (SEDESOE)

Lic. Oscar Estrada Carrillo, Director de Inversión Pública de SEDESOE

Lic. Luis Rivera, Jefe del Departamento de normatividad y seguimiento de SEDESOE

Gobiernos municipales

Lic. César Paulo Hernández Moreno, Director de Desarrollo Social municipal del XVIII Ayuntamiento de Mexicali (DESOM)

Lic. Lorenzo López Lima, Director de COPLADEM del XVIII Ayuntamiento de Mexicali

Lic. Ángel Escobedo, Subdirector de COPLADEM del XVIII Ayuntamiento de Ensenada (DESOM)

En el anexo número 1 se integran las guías de entrevistas utilizadas.

Estructura del documento

Para hacer el análisis de la política pública federal de atención a la pobreza, se sigue el esquema propuesto por Méndez (2000 p. 75).

Este autor establece que la política pública, cuando menos, debe contener seis elementos básicos: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y 6) la ejecución.

Así que a partir de las sugerencias de Méndez, a continuación se presenta un esquema que contiene las variables básicas de la política pública

estudiada en cada elemento o apartado, con la intención de iniciar el análisis para Baja California y demostrar la hipótesis general planteada y las específicas.

Administración federal 2001-2006

Elementos	Contenido	Política pública de atención a la pobreza, aspectos a revisar
1. El problema	Problema percibido o presentado como público	La Política pública, concepto. La pobreza y su medición, diversos enfoques.
2. El diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las causas del problema ▪ El tamaño del problema ▪ Las características del problema. 	<p>Antecedentes de la política pública de atención a la pobreza</p> <p>Modelos de medición aplicados en México.</p>
3. La solución	El tipo de política pública seleccionada	Sectorial – focalizada hacia los grupos en condición de pobreza: alimentaria, capacidades y de patrimonio.
4. La estrategia	Paquete de acciones relacionadas con un cierto orden temporal	<p>1. Marco jurídico</p> <p>2. Asignación de Recursos para la atención de la pobreza en los estados y municipios (fondo FAIS)</p> <p>3. Estrategia Contigo es posible, que es de carácter interinstitucional</p> <p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampliación de capacidades. ▪ Generación de oportunidades de ingreso ▪ Protección social para todos. ▪ Formación de patrimonio
5. Los recursos	Disposición de recursos que permiten la realización de las acciones propuestas	<p>Recursos asignados para estado y municipio en el Ramo 33 Fondo FAISE para la atención de la pobreza</p> <p>Presupuesto asignado para los programas de atención a la pobreza</p>
6. La ejecución	Impacto de las acciones y evaluación	<p>Operación de más de 50 programas y evaluación de su impacto.</p> <p>Esquema de coordinación</p>

El Capítulo I integra el marco conceptual y teórico de este trabajo. En el primer apartado se presentan los principales enfoques sobre política pública y en el segundo y tercero los conceptos que existen sobre pobreza, así como de las diferentes propuestas para su medición, en donde se incluyen las posturas de organismos internacionales como el Programa para las Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), así como los planteamientos de académicos como Peter Towsen y Amartya Sen, para concluir con la concepción que el gobierno federal ha incluido en sus documentos normativos.

En el aspecto teórico se identifican tres colaboraciones: La teoría del Federalismo que se aborda en el apartado cuatro ayuda a entender el origen centralista y asistencial de la política pública, así como también identificar el proceso de transición actual en que se encuentra el país en términos de sistema político. Con la teoría de desarrollo regional esbozada en la sección cinco se busca identificar las particularidades que se presentan en las diferentes regiones del país y por otra explorar los nuevos planteamientos teóricos que se han presentado dentro de este enfoque como lo es el “desarrollo endógeno”, para establecer las ventajas que se obtendrían si se consideraran en su definición los entornos locales diversos que existen en el país, de forma específica el contexto fronterizo de Baja California. Para cerrar este capítulo, el Método de las Comparaciones Sucesivas Limitadas propuesto por Charle E. Lindblom, permitirá demostrar el carácter incrementalista de la política pública de atención a la pobreza, en contraparte a lo planteado por la administración federal que la define como una “nueva estrategia de acción gubernamental”

El Capítulo II presenta los orígenes del federalismo en México y la realidad de su aplicación; posteriormente se describen los antecedentes que le dieron origen a la política pública actual, desde la administración federal de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) hasta la de Ernesto Zedillo (1994-2000).

El Capítulo III aborda la política pública implementada por Vicente Fox Quesada en el período 2001-2006 y la cual se divide en dos planos: la asignación directa de recursos a estados y municipios, a través del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS); y la estrategia denominada “Contigo es posible”, que implica el marco normativo de la política pública, el modelo de medición de la pobreza y los programas desarrollados por las dependencias federales para su atención, de manera particular por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

El Capítulo IV trata dos aspectos: la identificación de Baja California como parte de la región frontera norte, en donde se establecen las semejanzas entre las seis entidades federativas y el promedio nacional, y por otra parte se describe el proceso de consolidación y evolución de Baja California como entidad federativa y su situación actual en los aspectos demográficos, económicos, urbanos y sociales.

El Capítulo V se analiza el método utilizado por el Gobierno Federal a través del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza ahora Comité Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), así como los resultados reportados por este organismo para Baja California y sus municipios. De manera complementaria y a partir de un trabajo realizado en el 2006 por la Universidad Autónoma de Baja California bajo la coordinación del Dr. Enrique Hernández Laos, sobre la definición de canastas básicas

alimentarias y no alimentarias para Mexicali y Tijuana, se realiza un ejercicio con la base de datos de la muestra censal (cuestionario ampliado) del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 correspondiente a Baja California, con la cual se cuantifica la población en condición de pobreza de acuerdo a las líneas de pobreza para dichos municipios.

El Capítulo VI analiza tanto la asignación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) a Baja California y sus municipios, como el contenido programático presupuestal de las acciones federales aplicadas en el estado para la atención de la pobreza, a partir de un esquema básico: programas escasamente aplicados, de participación activa y finalmente los de mayor impacto como son Hábitat y Oportunidades. De igual manera se hace referencia a los programas desarrollados localmente por el Gobierno del estado de Baja California a través de la Secretaría de Desarrollo Social y los que realizan los ayuntamientos de Mexicali y Ensenada Baja California. La información se complementa con las aportaciones de tipo cualitativo vertidas en las entrevistas realizadas a funcionarios de los tres órdenes de gobierno.

Finalmente en el último apartado se presentan las conclusiones de este trabajo.

Capítulo I

Algunas perspectivas teóricas para el análisis de la política pública de atención de la pobreza en México

En este capítulo se presentan los conceptos y enfoques que sirven de sustento teórico para la presente investigación, y está organizado en seis apartados. En el primero se establecen los principales conceptos sobre política pública vertidos por académicos, organismos internacionales y por la administración gubernamental 2001-2006, en tanto que en los apartados dos y tres se integran las posturas más importantes sobre pobreza y se desarrollan los principales métodos que han sido utilizados para su medición, respectivamente en la cuarta, quinta y sexta parte se presentan tres aportaciones teóricas: federalismo, desarrollo regional y el método de aproximaciones sucesivas. En el primer caso la teoría federalista permite entender la forma en que se ha configurado el Estado mexicano y la dualidad entre su marco normativo y la realidad en la toma de decisiones; la segunda aporta diferentes visiones sobre el desarrollo regional e identifica el esquema sobre el cual se definen las políticas públicas regionales. Finalmente en la última parte se desarrolla el Método de las Comparaciones Sucesivas Limitadas, el cual de manera sencilla nos define el carácter incrementalista de las políticas públicas.

1.1 Política pública

Son muchas las definiciones que existen sobre política pública. La mayor parte de ellas han sido planteadas por teóricos norteamericanos que le han dado diversos sentidos al término, sin embargo en todos los casos se hace

referencia a la “decisión” del gobierno, que opta o no por aplicar tal o cual acción para atender una necesidad específica, Dye (1987) menciona que una política pública “es aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer” (p. 4); Frohock (1979) señala que una política pública es “una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas” (p. 11).

Guy Peters (1982, c. p. Pallares, 1998 p. 142) define a la política pública como “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. En esta definición la acción de la política pública es mucho más amplia al integrar a todo el conjunto de actividades y además darle el carácter institucional a las entidades gubernamentales,

Para Enrique Cabrero (2005), al traducirse el término al idioma español tiene una connotación hacia la acción pública y cita al francés Thoening que la explica como “la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento” (p. 9).

Pineda (2007) construye la siguiente definición de política pública: “acción pública con la que deliberadamente las diversas autoridades y entidades públicas, de manera conjunta con personas o grupos de la sociedad, hacen o dejan de hacer en el espacio público para atender o resolver los problemas y asuntos de su selección y alcanzar fines colectivamente

construidos” (p. 10). Esta última definición es más completa e integra las diversas aportaciones hasta ahora vertidas, además siguiendo a Cabrero compara la expresión política con acción.

Las políticas públicas se clasifican en función de las áreas de atención; pueden ser de carácter económico, social, del medio ambiente, de seguridad entre otras y a su vez se desglosan todavía más por problemáticas específicas. Dentro de las sociales, ó también llamadas del bienestar social, identificamos a las de atención de la salud, educación, pobreza, población entre otras.

Las Políticas públicas deben contener seis elementos básicos, a saber: el problema, el diagnóstico, la solución, la estrategia, los recursos y la ejecución (Méndez, *op. cit*, p. 86). En general toda política pública se relaciona con un problema percibido o presentado como público, que es el origen de donde surge la dirección que debe contener; también es necesario contar con un diagnóstico que permita clarificar algunas de las causas del problema, y es a partir de los resultados del diagnóstico que se concibe la solución (al menos en parte) con la cual se define la estrategia y el programa a seguir. Dicha estrategia esta constituida por un paquete de acciones relacionadas y generalmente con un cierto orden temporal. En este sentido, la política pública debe concretarse con la asignación de recursos dedicados a programas específicos y asignados a unidades ejecutoras para darles cumplimiento.

Cuadro 1 Aspectos importantes en cada uno de los elementos mencionados

Elementos	Aspectos
Problema	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Su legitimidad frente a otros problemas ▪ La legitimidad de la definición del tipo de problema ▪ La claridad con la que el problema mismo se define
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La definición de la naturaleza específica del problema ▪ Soluciones encontradas ▪ Estrategia presentada
Solución	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Claridad, legitimidad y los conocimientos de los involucrados
Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ámbito de acción y coordinación
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cantidad y tipo de organización, presupuesto y marco legal
Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Su realización propiamente dicha ▪ Le evaluación

Fuente: Creación propia, integrado con los elementos aportados por Méndez (2000).

1.2 La Pobreza

Sin duda alguna uno de los mayores problemas que padece el mundo, y de manera particular México, es la pobreza. Su incremento desmedido es alarmante y por lo tanto se ubica como el principal reto a atender por parte de las administraciones gubernamentales.

Para su atención, lo primero es definir el problema y determinar su diagnóstico, a partir de ello proponer su solución.

En este sentido es necesario clarificar que es pobreza, porque se encuentran expresiones relacionadas que producen confusión al utilizarse indistintamente para hacer referencia aparentemente a lo mismo, como es el caso de los términos de marginación, desigualdad y mala calidad de vida, entre

otros. Formalmente, en nuestra lengua “pobreza” significa falta o escasez y a su vez “pobre” se describe como necesitado, que no tiene lo necesario para vivir (Diccionario de la Real Academia Española, 2007), mientras que los otros términos hacen referencia a otras dimensiones derivadas o relacionadas con la propia condición de pobreza.

Los conceptos más importantes que prevalecen sobre la pobreza de acuerdo a diferentes perspectivas teóricas, así como también los modelos que se derivan para su medición son:

Para Townsend (2003), pobreza es entendida en una forma relativa porque se basa en la idea que las necesidades no son fisiológicamente establecidas sino culturalmente determinadas. Para este autor, la pobreza se resume como:

La situación en la que viven aquellos cuyos recursos no les permiten cumplir las elaboradas demandas sociales y costumbres que han sido asignadas a los ciudadanos: están material y socialmente carenciados en una variedad de formas que se pueden observar, describir y medir (p. 408).

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1997) la pobreza se define como “la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable” (c. p. Rodríguez, 2005 b, p. 2).

La Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) la ha definido como: “La situación de aquellos hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros” (*Íbidem*).

Para el economista Amartya Sen (1984), la pobreza es entendida como una condición absoluta, en donde las personas no tienen las capacidades

básicas para conseguir la satisfacción de sus necesidades y la define como “La privación de capacidades básicas para funcionar dentro de la sociedad: una persona que carece de la oportunidad para conseguir ciertos niveles mínimos aceptables en dichas realizaciones o funcionamientos” (*Ídem*. p. 3).

Los conceptos que se han revisado se insertan dentro de dos grandes visiones, la primera que concibe a la pobreza en un marco de recursos, principalmente monetarios, en donde las personas no cuentan con los recursos necesarios para “adquirir” los bienes o servicios indispensables para vivir, y por otra, se encuentra la propuesta de Amartya Sen que tiene que ver con el desarrollo de capacidades en las personas, entendiéndose éstas como todo aquello que una persona es capaz de hacer o ser (en este sentido también forma parte de esas capacidades el estar bien nutrido, saber leer y escribir, formar parte de la vida comunitaria, entre otras). Esta segunda visión le da un giro a la concepción de la pobreza, sobre todo porque permite replantear la política pública no sólo para abatir la pobreza con la mejora de ingresos sino con la habilitación y/o formación de capacidades en las personas.

En lo que respecta al gobierno mexicano en la administración 2000-2006, integra su visión de la pobreza en varios documentos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 señala en su apartado Política Social:

Se considera que la situación social de una persona se define a partir de lo que ésta pueda ser o hacer. Ser pobre significa, entonces, que en ciertas condiciones sociales las personas no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para desarrollar sus capacidades básicas.

En este sentido, el fenómeno de la pobreza trasciende la esfera individual y familiar para convertirse en un fenómeno social, al

excluir a quienes no tienen acceso a los medios o recursos necesarios para integrarse plenamente y participar en sociedad.

En SEDESOL (2002) se define a la pobreza como “una privación multidimensional, en donde la imposibilidad de obtener cierta especificación de activos, ingresos, bienes de consumo y/u otros elementos identifica a quien es pobre” (p. 18).

Por su parte, en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 (PNDS), se establece:

La pobreza puede concebirse 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 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 particularidades individuales dadas, los hogares no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para que sus miembros logren desarrollar sus capacidades básicas. (Fox, 2001, p. 18)

La Ley General de Desarrollo Social, publicada el 9 de diciembre de 2003, si bien no detalla el concepto mismo de pobreza, sí establece en el Capítulo VI, los criterios para la definición y medición de la pobreza, a partir de ocho tipos de indicadores: I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a la seguridad social; V. Calidad y espacios de la vivienda; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda; VII. Acceso a la alimentación, y VIII. Grado de cohesión social.

Con estos conceptos contenidos en diversos documentos oficiales, podemos señalar que la administración del Lic. Vicente Fox integró en unos documentos la visión de pobreza de ingresos y en otros la de capacidades (ver conceptos SEDESOL y PND). Al final, más que lograr aprovechar la riqueza de ambas aportaciones desarrollando un concepto propio, lo que se perciben son contradicciones en los textos.

1.3 Modelos de medición

A partir de las diversas concepciones que se tiene sobre pobreza, se han desarrollado dos grandes métodos de medición, que son el enfoque directo y el indirecto. El primero observa directamente las condiciones de vida de la población, determinando qué tan lejos o cerca de los estándares sociales se encuentran esas condiciones de vida y eso define la clasificación de pobres o no pobres. A este método se le conoce como Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El enfoque indirecto, por su parte, cataloga como pobres a aquellas personas u hogares que no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, por lo tanto evalúa el bienestar a través de la capacidad para realizar consumo; a este método se le conoce como Línea de Pobreza. De igual forma se ha venido desarrollando un nuevo método que busca superar las limitaciones que manifiestan los enfoques de línea de pobreza y de necesidades insatisfechas, al que se le conoce como método de medición integral o combinado de la pobreza.

A continuación se describen y comparan a grandes rasgos cada uno de los métodos.

Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

El método parte de definir las necesidades básicas que debe tener una familia, para considerar después como pobres a aquellas familias y sus integrantes que no cumplen con un nivel de satisfacción mínimo de tales necesidades, es decir presentan una o más carencias. Las restricciones del método de NBI están referidas a los supuestos adoptados, los que inciden en la cuantificación de la pobreza.

La primera restricción se refiere a la selección de las necesidades básicas y los indicadores a elegir. En América Latina la información se presenta como la mayor limitante de las necesidades específicas a considerar, siendo los indicadores más usuales: el hacinamiento, las viviendas inadecuadas o improvisadas, el abastecimiento inadecuado de agua, las carencias de sistemas para eliminar excretas, la inasistencia a escuelas primarias de los menores y un indicador indirecto de subsistencia económica que asocia el nivel educativo del jefe del hogar con la tasa de dependencia económica.

La segunda restricción se refiere a los criterios mínimos considerados para cada uno de las necesidades elegidas. Estos criterios mínimos están sujetos al desarrollo de las sociedades, conviene enfatizar los problemas subyacentes de lo que se denomina la definición política de la pobreza que "tiende a reflejar el nivel de ingresos o de satisfacción de las necesidades en el cual la sociedad siente alguna responsabilidad de dotar a las personas".

La última restricción está referida a la norma utilizada para definir la pobreza. Más allá de una discusión sobre si es suficiente considerar una necesidad insatisfecha para que un hogar sea pobre, se encuentra el otorgar igual valoración a hogares que presentan diferentes intensidades de carencias.

La forma como se ha aplicado el método de NBI no considera el grado de insatisfacción en cada necesidad específica (la brecha), y otorga igual peso a cada necesidad y una limitación adicional subyacente es que no se asume la calidad de los bienes y servicios considerados.

Este método ha sido adoptado ampliamente en América Latina para estimar la incidencia de la pobreza y los perfiles de la pobreza. Es utilizado para las mediciones nacionales porque permite obtener indicadores desagregados conforme a zonas geográficas, lo que facilita el trazo de mapas de pobreza a partir de datos sobre el acceso a servicios y bienes básicos obtenidos en los censos de población (Beccaria, *et al*, 1997, p. 98).

Existen tres críticas básicas a este método: la primera se refiere a los problemas en la comparabilidad íntertemporal, pues si bien la comparación de un indicador entre dos momentos distintos permite conocer la evolución de una determinada necesidad insatisfecha, no necesariamente sirve para evaluar la eficacia de una política destinada a mejorar una carencia específica, ya que ésta puede verse afectada por factores exógenos. En segundo lugar, no es posible comparar entre dos períodos el número de pobres estimado por NBI; esto se debe a que, por un lado el método de NBI no es sensible a situaciones de pobreza reciente, por lo que no capta el fenómeno en su totalidad, y tercero, sería necesario utilizar indicadores igualmente representativos en ambos períodos, tarea difícil cuando la representatividad de un indicador se deteriora a lo largo del tiempo (Feres y Mancero, 2001, p. 78 -79).

Por otra parte, la comparabilidad geográfica de indicadores tampoco está libre de problemas. Cuando se fijan niveles críticos nacionales, la aplicación de un criterio conservador introduce un sesgo hacia la subestimación

de la pobreza urbana. Por lo tanto, a menos que se disponga de niveles críticos igualmente representativos por cada área, las comparaciones de pobreza entre áreas urbanas y rurales no serían fiables. (*ibidem*)

Finalmente otro aspecto de gran limitación es el de agregación. A diferencia de los métodos indirectos, que utilizan el ingreso o consumo como indicadores de bienestar, el método de NBI no cuenta con un indicador de bienestar mayoritariamente aceptado, lo cual a su vez imposibilita la utilización de indicadores como los que se dispone para el ingreso.

Métodos de línea de pobreza (LP)

En este enfoque se incluye el conocido método de insuficiencia del consumo o del ingreso; generalmente se determinan las líneas de pobreza en función del ingreso. El enfoque tiene diferentes variantes como son: consumo calórico, costo de necesidades básicas, método relativo y método subjetivo. En este caso solo se describen sus aspectos generales.

Este método fue utilizado en los primeros intentos para lograr evaluaciones cuantitativas de la pobreza y su uso es generalizado. Son los gobiernos nacionales quienes lo utilizan para la definición de líneas de pobreza a nivel nacional, lo que les permite implementar políticas públicas y a su vez dirigir programas sobre todo de tipo subsidiario a población focalizada.

El método de estimación de la línea de pobreza absoluta parte, en primer lugar, por determinar las necesidades básicas y los límites mínimos de satisfacción considerados aceptables y, en segundo lugar, consiste en valuar los mínimos aceptables de cada necesidad en términos de gasto mínimo involucrado. La sumatoria del valor se expresa en términos de ingreso total mínimo, ingreso que se denomina “línea de pobreza”.

En términos generales, la línea de pobreza se estima en base a los costos de las canastas de consumo de alimentos más el costo del consumo básico de necesidades no alimentarias (canasta normativa de satisfactores esenciales) representativas de cada país y que sean capaces de cubrir tanto los requerimientos nutricionales mínimos de los hogares como para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias. El valor de esta canasta constituye una línea o límite por debajo del cual se considera que un hogar o familia está en situación de pobreza.

El valor de la línea de pobreza se mide en unidades monetarias, la que puede ser resumida en el ingreso o el gasto de los hogares o familias. Así, si el ingreso total de una familia es inferior a la línea de pobreza, se le considera pobre.

Son varias las críticas que se hacen a este método. La principal radica en que la variable ingreso o gasto no refleja necesariamente el nivel de satisfacción de todas las necesidades básicas, ya que algunas de ellas requieren de políticas complementarias, como pueden ser las políticas sociales que promuevan el acceso a servicios públicos como agua, desagüe, electricidad, entre otros, lo que depende en gran medida de la acción que realice el Estado.

La no declaración o sub-declaración. Uno de los mayores problemas que afecta a las estimaciones de pobreza basadas en ingreso es la no declaración o sub declaración de ingresos. Los estudios se basan en encuestas de hogares, en donde de manera frecuente los encuestados tienden a no declarar todo o parte de sus ingresos. De igual manera en los sectores rurales es normal que las familias se autoabastezcan de una serie de productos, lo que

genera una dificultad al estimar el ingreso y también el consumo (Olivarria, 2001, p. 20).

El Método integral o combinado

Este método parte de reconocer la complementariedad entre los dos métodos desarrollados anteriormente, en el sentido de que algunas necesidades que no son tomadas en cuenta por un método, sí son consideradas por el otro.

En este contexto se ubica el llamado enfoque bidimensional, que es una propuesta metodológica para la medición de la pobreza de la CEPAL (1988, c.p Rodríguez 2006, p. 10). La idea básica de esta propuesta consiste en la aplicación simultánea de ambos métodos determinando los hogares que se clasificarían como pobres (P) o no pobres (NP) por cada uno de los métodos.

Un esquema de medición como éste da origen a la siguiente clasificación de los hogares y personas que los integran:

- A. Los "pobres crónicos", que constituyen el núcleo básico de la pobreza, son aquellos hogares o personas identificadas como pobres por ambos métodos;
- B. Los "pobres recientes" que si bien conservan la infraestructura doméstica básica y no presentan carencias estructurales se han 'deslizado' por debajo de la línea de pobreza por lo que la perpetuación de sus bajos ingresos puede llevar a presentarla (pérdida de sus inversiones acumuladas). Son pobres por LP pero no por NBI;
- C. Los "pobres inerciales" que podrían ser considerados como aquel grupo que en la coyuntura presentan ingresos superiores al mínimo pero que no han

llegado a satisfacer algunas necesidades básicas. Son pobres por NBI pero no por LP en un momento dado.

Por su parte los hogares que disponen de un ingreso suficiente para lograr un nivel de vida adecuado y además satisfacen sus necesidades básicas, serían los únicos considerados no pobres en este modelo.

Enfoque bidimensional

LP \ NBI	Hogares con NBI	Hogares sin NBI
Hogares pobres	Hogares en situación de pobreza crónica A	Hogares en situación de pobreza reciente B
Hogares no pobres	Hogares con carencias inerciales C	Hogares no pobres y sin carencias D

Considerar la complementariedad del método de NBI y la línea de pobreza no parte de una integración acrítica de ambos, sino de precisar cuáles necesidades se verificarían por uno u otro método. De esta forma, las necesidades que dependen de la inversión y el consumo público (educación, salud, abastecimiento de agua potable) y de la inversión privada (inversión acumulada del hogar, vivienda) se cuantifican por el método de NBI, y los que dependen del consumo privado corriente por el de la L.P.

Los servicios de salud, seguridad social y educación tienen un tratamiento mixto. Para las personas que no tienen acceso a los servicios gratuitos brindados por el Estado el costo de dichos servicios es incluido en la línea de pobreza, mientras que en el caso inverso estas necesidades se consideran satisfechas.

El ingreso utilizado es el efectivamente disponible por lo que se incorpora el gasto (o ingreso) del hogar por pago en vivienda (en el caso de alquiler), las compras de activos de consumo durable entre otros. En general, se debe precisar con exactitud cuáles necesidades están siendo consideradas por cada método para evitar duplicidades.

En este orden de consideraciones se ubica la propuesta de medición de Boltvinik (2003, p. 454), que denomina a su propuesta de medición: Método Integrador, el cual concibe a la pobreza como un proceso multidimensional en el que el bienestar de los hogares y las personas depende de seis fuentes: i) el ingreso corriente; ii) los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar; iii) el patrimonio familiar; iv) el acceso a bienes y servicios gratuitos; v) el tiempo libre y el disponible para trabajo doméstico, educación y reposo y; vi) los conocimientos de las personas. A partir de esto se señala que el método de línea de pobreza y el de Necesidades Básicas Insatisfechas estarían midiendo una "pobreza coyuntural" y una "pobreza estructural" respectivamente.

La principal crítica a este enfoque radica que para el efecto de las mediciones se requiere de la participación de las dos metodologías sin modificación alguna; por lo que los problemas que se enfrentan cuando se aplica cada una de ellas por separado siguen subsistiendo.

1.4 Federalismo

El federalismo surgió como una práctica, que con el paso de los años daría lugar a una serie de teorías y conceptos que fueron evolucionando con variaciones de acuerdo a las diferentes condiciones sociales, hasta

establecerse como un sistema para la organización del Estado, y que aun hoy tiene diferentes interpretaciones.

El origen etimológico del vocablo federalismo proviene del latín *foedus-oris* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En este sentido, el término federalismo hace referencia al “arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios) independientes o federados, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución” (Baca, *et al* 2000, p. 238).

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (2006), señala que los teóricos y estudiosos sobre el tema de fortalecimiento al federalismo han discutido esta noción a partir de la unión y la división de poderes, por ejemplo para Alexis de Tocqueville el federalismo implica la unión de estados soberanos que, en conjunto, integraban la federación –“el gran cuerpo de la Unión” (Carpizo, 1994, p. 276). Por su parte, para Charles de Secondat, Barón de Montesquieu, el federalismo comprende la necesidad de contrapesar el poder de los distintos niveles de gobierno de una manera vertical y horizontal, para lo cual, basándose en la teoría de pesos y contrapesos, fragmenta cada nivel de gobierno en tres poderes independientes y auto-regulables (poderes ejecutivo, legislativo y judicial en los niveles federales y estatales)

Para Hans Kelsen (c.p. Quiroz, 2002, p. 197) el *federalismo* es como una descentralización acentuada que se opone al Estado unitario. Esto es, “el federalismo se debe explicar como un fenómeno de descentralización administrativa, jurídica y política”.

El federalismo adquirió valor y fuerza cuando fue plasmado como sistema de gobierno en la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787, lo cual sirvió como ejemplo para la mayoría de los sistemas federales modernos.

López (2002, p. 22) destaca la idea de Michael Keating de que el principio federal actualmente cuenta con dos tradiciones políticas. La primera sería la tradición federal practicada por Estados Unidos, basada en una doctrina de separación de poderes con fundamento en la tradición de limitar al gobierno y la rendición de cuentas entre los poderes. Cada nivel de gobierno tiene sus propias competencias establecidas en la constitución y sostenidas por instituciones adecuadas. La segunda se asocia con la tradición europea (alemana), que tiene como fundamento un estado fuerte con gran poder sobre la sociedad y su organización, donde la constitución no limita a los gobiernos, sino regula su operación y las relaciones con las unidades federadas.

Por su parte el federalismo tiene dos grandes variantes: el federalismo simétrico, que está basado en la igualdad de competencias para cada entidad regional, es decir, cada territorio tendría los mismos poderes: y el federalismo asimétrico que dispone de un Estado en el que habría uno o varios territorios con más atribuciones que el resto, situación que se presenta normalmente en países multiculturales para reconocer las diferencias de una región con respecto a las demás. Un ejemplo de esto último es Canadá, donde Quebec tiene una lengua oficial diferente que el resto del país (Novensà, 2005 p. 173-174).

Independientemente de los diferentes “matices” que se pueden presentar en el mundo sobre formas de federalismo, lo que sí se puede

generalizar es que una federación representa una forma particular de sistema de gobierno, en donde cada unidad federada posee poderes soberanos derivados de un acuerdo o marco constitucional.

Guillén (1999) señala que la discusión sobre federalismo está íntimamente relacionada con conceptos como soberanía, constitución permanente y estado de derecho; y valores como la pluralidad, libertad e igualdad. Respeto a soberanía señala:

El pueblo es el soberano y asume su capacidad para determinar al Estado y sus leyes” con lo cual se da una inversión radical de las relaciones entre el Estado y los individuos, en donde la soberanía como atributo del pueblo es un concepto de una profunda esencia democrática. En este sentido el federalismo implica a la democracia, aunque la democracia no implique necesariamente a la soberanía (p. 25).

Es decir, el ejercicio de la autoridad soberana reside en el pueblo y se ejerce a través de los poderes públicos de acuerdo con su propia voluntad y sin la influencia de elementos extraños. Este aspecto es fundamental, porque en los tipos de gobierno monárquico o dictatorial la soberanía recae en el rey, dictador o jefe de estado.

En cuanto a la constitución permanente, se puede señalar que es condición indispensable del modelo federal que la voluntad de las partes se refleje en la integración de la voluntad general nacional de manera permanente, es decir no puede ser que en un tiempo original sí se dé esta integración, y después no. Tampoco puede ser que el Estado nacional adquiera una posición que los separe de las partes federadas, ni mucho menos, que asuma una posición de dominación sobre éstas. Por estos motivos, en la medida en que la relación federal es permanente, también resulta permanente su efecto constitutivo de estado.

De igual manera el federalismo guarda una relación necesaria con un Estado plenamente regulado por el derecho, ubicándose éste como la expresión de su forma y contenido. El Estado federal es un órgano delimitado por los siguientes contornos: el derecho como base esencial y primaria; la división de poderes, como instrumento de autorregulación del poder y, finalmente, los órganos políticos territoriales (los estados, cantones, länders). Todo ello queda reflejado en un escrito normativo, la Constitución Política, la cual están obligados a obedecer los componentes del sistema federal y todas las formas del poder reconocidas por éste.

En cuanto a los valores mencionados, Guillén considera que son propios al federalismo, es decir si se asume un estado como federal no pueden rechazarse estos valores, porque son intrínsecos y deben respetarse. En el caso de la pluralidad se hace referencia a la renuncia a la homogeneidad como principio de unidad, se reconoce el derecho a la diversidad, al reconocimiento y al respeto del otro; en cuanto a la libertad, ésta, es entendida como la capacidad de autodeterminación, a su vez ligada con una voluntad y con un sujeto, que en el caso del federalismo se refieren a la soberanía y a la entidad federada; en cuanto a la igualdad se hace referencia al reconocimiento recíproco entre las partes, lo que implica que se instituya una capacidad de interlocución igualitaria, que ubica a las partes federadas en un mismo plano.

Con los elementos revisados podemos señalar que las características principales del federalismo son:

- Dos o más órdenes de gobierno actuando directamente para y por los ciudadanos;
- Una distribución constitucional de autoridad legislativa y ejecutiva;

- Un mecanismo para reglamentar las disputas entre los órdenes de gobierno;
- Instituciones para facilitar la colaboración intergubernamental
- La soberanía entendida como autoridad suprema del poder público, radicada en el pueblo.
- Existen una serie de principios universales intrínsecos al sistema de gobierno federalista.

Por su parte los países federalistas normalmente adoptan como forma de gobierno al sistema republicano¹, pero adquieren diferentes variantes como son: El presidencialismo, el semi-presidencialismo y el parlamentarismo.

Algunos de los países que han adoptado al federalismo y al sistema republicano como forma de gobierno, no han podido circunscribirse a los principios rectores que contienen sus constituciones políticas, porque han desarrollado un modelo dual, pues por una parte tienen un marco jurídico que asume como doctrina política al federalismo y por otra su modelo de gobierno basa sus decisiones desde el gobierno central, que normalmente recae en la figura del presidente, y éste asume competencias antes dada a los estados federados. A este esquema se le conoce como centralismo y su aplicación se contrapone a los principios básicos del federalismo.

1.5 Teoría de Desarrollo Regional.

¹ Forma de organización del Estado cuya máxima autoridad es elegida por los ciudadanos o por el Parlamento para un período determinado (Diccionario de la Real Academia Española, 2007)

Concebimos a una región más que como un espacio geográfico como una construcción puramente intelectual, teórica. “Un conjunto de elementos puede ser entendido como región según los más diversos criterios, depende enteramente de tipo de relaciones que uno decide considerar relevantes” (Zimmerlign, 2004 p. 22).

Basta pensar en algunos criterios posibles, relativamente frecuentes para concebir las regiones:

- Criterios geográficos: proximidad, contigüidad geográfica
- Criterios culturales: relación étnica, lingüística, religiosa.
- Criterios económicos: interdependencia, identidad de funciones
- Criterios políticos: enemigo común, vulnerabilidad compartida
- Criterios de pura voluntad políticas: lazos pactados, alianzas estratégicas etc.

Las definiciones existentes sobre región son muchas y van desde visiones muy amplias hasta las más estrechas. Por ejemplo para Feld (1980, p. 482) la “región” significa nada más que parte(s) de un mundo geográficamente definible(s) y para Frey-Wouters (1969, p. 466) es “una conexión geográfica, la impresión de la pertenencia a una comunidad determinable, interacción, interdependencia e instituciones comunes serán consideradas criterios necesarios para una región”

Para Hernández Elizondo (1996, p. 88) para definir una región deben observarse al menos tres niveles:

1. La identificación de un elemento básico difundido en el espacio regional, de tipo económico, social o cultural, como por ejemplo un producto industrial o agrícola, un idioma o una entidad étnica, la propiedad etc.

2. Un rasgo distintivo de la región como una estructura específica de relaciones de clase, económicas, políticas sociales inidentificables, en cuyo centro emerge a menudo un grupo social regionalmente dominante.
3. La región es concebida como una formación económica-social específica constituida por la combinación de varios modos de producción, siendo uno de ellos dominante.

A continuación un breve repaso sobre las propuestas de desarrollo regional más importantes:

El pensamiento regional ha estado presente desde hace más de un siglo, encontrándose como precursores de este enfoque a investigadores alemanes, quienes principalmente en la segunda parte del siglo XIX y primera del siglo XX, crearon los fundamentos para el análisis territorial moderno, sentando las bases de lo que hoy se conoce como economía espacial.

El nacimiento de la ciencia regional contemporánea data de la segunda mitad del siglo XX y se relaciona principalmente con la obra tanto académica como organizativa de Walter Isard quien, además de publicar una serie de trabajos que dieron bases para la conformación de la ciencia regional, también fundó la anglosajona Asociación de Ciencia Regional en 1954 y cofundó la Asociación Regional de la Lengua Francesa en 1961 (Rózga, 2005, p. 65 -66).

En los años cincuenta, la orientación de las investigaciones con carácter regional fue diversa, pero se pueden identificar algunos ejes: primero, los estudios en torno a movilidad, especialmente de los capitales e inversiones; segundo, la localización de los complejos de producción relacionados con el

crecimiento económico; tercero, la urbanización y el desarrollo industrial analizados a partir de las economías externas y de escala. Finalmente, la agricultura en forma relativamente marginal (*Ibid.* p. 66).

En los años cincuenta y sesenta se desarrolló lo que hoy conocemos como economía regional neoclásica, que surgió como respuesta a las teorías del crecimiento desequilibrado, y se basó en los supuestos de la economía clásica aplicados al ámbito del desarrollo regional.

Otra corriente que evolucionó de manera independiente de su base neoclásica, es la teoría de la base exportadora formulada por D.C. North (1955). Esta teoría supone que el desarrollo regional depende, en la primera etapa, de la capacidad de la región para producir bienes de exportación, que a su vez puede depender de la existencia de una gran dotación de recursos naturales en dicha región.

Las teorías del desarrollo regional desequilibrado nacieron como reacción a los conceptos de equilibrio estable, postulados por los modelos del equilibrio general de los primeros años del siglo XX, y también como respuesta al desarrollo paralelo de la economía regional neoclásica. Según la idea central de esta escuela, el libre funcionamiento de las fuerzas de mercado no lleva, por sí mismo, a la eliminación de las diferencias geográficas que aparecen en el proceso de crecimiento económico.

La teoría de los polos de crecimiento, tiene a su vez diferentes posturas, dentro de las cuales sobresale la de F. Perroux que afirma que los polos responden a las firmas dinámicas o industrias dinámicas que a su vez impulsan el crecimiento de otras industrias, es decir los polos que se crean al principio pueden dar origen a nuevos polos. También destacan Boudeville que fue el

primero que aplicó el concepto y la teoría de los polos a las condiciones geográficas y regionales concretas y a A.O Hirschman, quien desarrolló su propia interpretación de los flujos interregionales e internaciones como impulsos del crecimiento.

Por su parte la escuela de la economía política interpreta la organización espacial de la sociedad como un síntoma territorial de la lucha entre las clases sociales por el control y el despojo del excedente social, además de tratar las desigualdades regionales como uno de los síntomas de este fenómeno.

La escuela del desarrollo “desde abajo” surge en los años setenta como parte del movimiento más amplio que aconsejó a los denominados países del tercer mundo la búsqueda de un desarrollo más independiente dentro del nuevo orden económico. También criticó el enfoque de arriba abajo que dominó la teoría y la doctrina del desarrollo desde 1950. La tesis central de este enfoque consiste en expresar que las desigualdades regionales del nivel de vida son resultado de la atención que las políticas de desarrollo anteriores han prestado a la integración funcional de la economía y la sociedad, en vez de atender a la integración territorial de las misma.

La evolución del modelo de desarrollo regional, finalmente se concreta en políticas públicas con las cuales se busca encontrar un mejor “equilibrio” en las disparidades que se presentan en las diferentes regiones de un país.

Moncayo (2002), hace la siguiente descripción de política pública regional:

El concepto de política regional tiene dos acepciones, no excluyentes entre sí: a) el conjunto de medidas destinadas a reducir los desequilibrios (o disparidades) interregionales, b) los esfuerzos al interior de las regiones, consideradas individualmente, para superar problemas de atraso o declive económico.

La primera aproximación, que es la clásica, persigue —por razones de eficiencia y de equidad— garantizar el crecimiento cohesionado de la economía nacional y lleva implícita un énfasis en el apoyo a los territorios más atrasados. La segunda, que en el medio anglosajón se conoce como *Regional Planning*, busca realizar las potencialidades propias de cada región en particular, con independencia de su posición relativa en el *ranking* nacional (p. 31)

Finalmente el mismo autor propone un esquema en donde se concentran las orientaciones de política regional que se perfilan en América Latina

Cuadro 2 Nuevas orientaciones de política regional en América Latina

Plano	Política	Enfoque	C O M P E T I T I V I D A D
Político	Descentralización	Empoderamiento de los territorios subnacionales	
	Construcción de la institucionalidad regional cooperación público-privada Modernización de gestión pública	Nueva gerencia pública <ul style="list-style-type: none"> ▪ Empoderamiento del sector privado y de la sociedad civil ▪ El ciudadano como cliente Economías de aglomeración y ventajas competitivas regionales <ul style="list-style-type: none"> ▪ Distrito industrial ▪ Medio innovador ▪ Clusters 	
Económico	Desarrollo endógeno e integral	Planeación estratégica <ul style="list-style-type: none"> ▪ Intervenciones selectivas ▪ Pluralismo en los modelos de gestión 	
Ambiental	Desarrollo sostenible	Ordenamiento ambiental	

Fuente: tomado de Moncayo (2002, p. 49)

Dentro de las teorías económicas del desarrollo regional que tomaron auge en los años ochenta, sobresale la teoría del desarrollo endógeno, que considera el desarrollo como un proceso territorial (y no funcional), que se apoya en el estudio de casos (y no en el análisis cross-section) y que estima que las políticas de desarrollo son más eficaces cuando las realizan los actores

locales y no las administraciones centrales (Vásquez, 2005, p. 26). Lo cual en cierta forma coincide con el concepto de política regional “apartado b” propuesto por Moncayo. Las premisas básicas de este enfoque son:

Garofoli (1995, c.p. Vergara, 2004, p. 40), uno de los más notables exponentes del “nuevo regionalismo” europeo define el desarrollo endógeno de la manera siguiente:

Desarrollo endógeno significa, en efecto, la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local.

Por su parte Bosier (2001), establece cuatro características básicas del desarrollo endógeno: la primera se refiere al *plano político*, en el cual se identifica una creciente capacidad regional para tomar las decisiones relevantes en relación a diferentes opciones y estilos de desarrollo y en relación al uso de los instrumentos correspondientes como son la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, y sobre todo la capacidad de negociar; en segundo lugar, la endogeneidad se manifiesta en el *plano económico*, y se refiere en este caso a la apropiación y reinversión regional de parte del excedente a fin de diversificar la economía regional, dándole al mismo tiempo una base permanente de sustentación en el largo plazo; en tercer lugar, la endogeneidad también se interpreta en el *plano científico y tecnológico*, en donde se observa la capacidad interna de un sistema —en este caso de un territorio organizado— para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el

sistema; finalmente en cuarto lugar, la endogeneidad se plantea en el plano de la cultura, como una suerte de matriz generadora de la identidad socioterritorial.

Además se debe agregar que el desarrollo endógeno también viene a constituir una respuesta a dos grandes aspectos que afectan la economía mundial: la globalización como una fuerza que impulsa la apertura externa de los países y que a su vez afecta todas las dimensiones de la condición humana como la demografía, el bienestar, el empleo, la salud, el comercio, el medio ambiente, entre otros. Por otra parte se encuentra la evolución científica y tecnológica en los aspectos productivos, de comunicación y transporte que ha modificado el paisaje económico.

1.6 Método de las Comparaciones Sucesivas Limitadas

Lindblom (1992, p. 201-207), sostiene que el diseño de las políticas públicas puede comprenderse desde dos grandes enfoques: el método racional-exhaustivo u omnicomprensivo (rational-comprehensive method) requerido para la construcción de políticas públicas de raíz (nueva creación); y el método de las comparaciones sucesivas, es decir de tipo incremental o por las ramas, en donde la política pública sufre adecuaciones y/o ampliaciones de acuerdo a las circunstancias o a los objetivos que se persigan.

Características de ambos métodos descritos por Lindblom:

Racional-exhaustivo (a la raíz)

1a. Clarificación de valores u objetivos, distintos de y usualmente previos al análisis empírico de políticas alternativas.

2a. La formulación de políticas se basa en el análisis de medios-fines: primero se aíslan los fines, después se buscan los medios para lograrlos.

3a. La prueba de una “buena” política es que puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados.

4a. El análisis es exhaustivo; se toman en cuenta cada factor pertinente e importante.

5a. Usualmente se basa en teoría.

Comparaciones sucesivas limitadas (por las ramas)

1b. La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintos uno del otro, sino que están estrechamente interrelacionados.

2b. Como los medios y los fines no son distintos, el análisis medios-fines con frecuencia es inadecuado o limitado.

3b. La prueba de una “buena” política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de una política (sin que estén de acuerdo en que es el medio más adecuado para un objetivo acordarlo por todos).

4b. El análisis es drásticamente limitado:

- No se presta atención a posibles consecuencias importantes.
- No se presta atención a potenciales alternativas políticas importantes.
- No se presta atención a valores afectados importantes.

5b. Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría.

Lindblom sostiene que para el tomador de decisiones es prácticamente imposible proponer o construir una política pública de nueva creación, principalmente por la limitación de tiempo en la formulación y ejecución de dicha política; la falta de información técnica; y por las dificultades entre las diferentes estructuras del poder para asumirlas (presidencia, congreso, gobiernos locales etc.). Para Yehezkel Dror, aunque reconoce el realismo de Lindblom así como la importancia de su aportación, el planteamiento es

cuestionable porque de alguna manera justifica la pasividad, inercia y negligencia de los tomadores de decisiones, es decir de los políticos (1992, p. 255-264).

Con el propósito de entender como se presenta el proceso incremental de la política pública federal, a continuación se desglosa el método de comparaciones sucesivas limitadas.

1b. El entrelazamiento de la valoración y el análisis empírico.

En los problemas complejos es prácticamente imposible que los ciudadanos, congresistas y administradores públicos se pongan de acuerdo en los valores y objetivos fundamentales de la política pública, por lo tanto normalmente los administradores eligen únicamente entre las diversas políticas alternativas que ofrecen diferentes combinaciones marginales e incrementales de los valores. Por otra parte la valoración que se realiza y el análisis empírico están entrelazados: esto es, se elige entre valores y entre políticas al mismo tiempo.

2b. Relaciones entre medios y fines.

En el método de irse por las ramas las relaciones entre los fines y los medios suele estar ausente, porque estos se escogen simultáneamente.

3b La prueba de la “buena” política.

El “acuerdo” de cómo realizar la política entre los diferentes tomadores de decisiones se convierte en la única prueba viable para determinar la corrección de la política pública, aunque no exista un acuerdo respecto de los valores de la misma.

4b Análisis no exhaustivo.

El administrador tomador de decisiones no tiene ni el tiempo ni la capacidad para obtener y analizar toda la información que requiere para la formulación de la política pública, por eso siempre busca la simplificación, algunos de las medidas tomadas son:

- Deja de lado las políticas que son políticamente imposibles y por tanto irrelevantes.
- Limita las comparaciones entre políticas a aquellas políticas que difieren relativamente en poco de las políticas en curso en la actualidad
- Ignoran posibles e importantes consecuencias de las políticas, así como ignora valores que podrían ser lesionados por aquellas consecuencias que se dejaron sin consideración.

5b. Sucesión de comparaciones.

El elemento distintivo del método de irse por las ramas es que las comparaciones, junto con la elección de las políticas, ocurren en una serie cronológica, es decir la elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseos que también cambian a la luz de nuevas consideraciones.

En conclusión, el Método de aproximaciones sucesivas propuesto por Lindblom, tiene como base general que las decisiones políticas en curso dependen, en gran medida, de las decisiones previas, y que las nuevas acciones implican solo mínimas modificaciones a lo existente, sobre todo porque los tomadores de decisiones actúan de hecho, sometidos a límites de

tiempo, información y recursos, mientras interactúan entre sí en una trama llena de conflictos, acuerdos y negociaciones.

Lo revisado tanto en el marco conceptual como teórico de este capítulo, proporcionan elementos para cumplir con los objetivos de esta investigación, a continuación el esquema general de su aplicación:

Cuadro 3 Esquema general del marco teórico

Política pública	Con los conceptos descritos se pueden explicar el alcance y forma de la acción gubernamental.
Pobreza	Conocer la diversas visiones de teóricos, organismos internacionales, permite ubicar el plano en que percibe y dimensiona el problema el gobierno mexicano. A partir de ello se define el modelo de medición de la pobreza que se adopta.
Federalismo	Aporta los principios básicos que rigen la forma de gobierno de un país, a partir de ello se identifican sus contradicciones y se puede entender el proceso que se sigue en la toma de decisiones en el país.
Desarrollo regional y endógeno	Facilita la comprensión sobre la configuración de las regiones, así como también la importancia de considerar sus particularidades para construir políticas de tipo regional que las atiendan.
Modelo de aproximaciones sucesivas	Las premisas propuestas por Lindblom, permiten explicar el carácter incrementalista de la política pública, es decir su configuración es el resultado de las acciones anteriores, las cuales se van adecuando

	a los nuevos propósitos que se planteen las administraciones gubernamentales.
--	---

Capítulo II

Antecedentes de la política pública de atención de la Pobreza en México

Hacer una descripción y análisis de la política pública no es un proceso sencillo. Requiere en primer lugar de conocer el contexto en el cual se presenta la acción de gobierno, es decir la forma y modelo de organización que ha adquirido el Estado que la promulga y a partir de ello entender la tendencia que tiene o tendrá la acción de gobierno; segundo, es fundamental conocer los antecedentes que le dieron origen a la política actual, sobre todo si se toma como referencia la propuesta teórica de Lindbom que plantea el carácter incrementalista de las políticas públicas y que es el resultado de un proceso continuo de aproximaciones sucesivas.

En este sentido en este capítulo se hace una breve referencia al esquema dual que presenta México, pues por una parte en su normatividad se define como un Estado federalista y por otra en la práctica, se asume una realidad centralista, y es justo en este dilema que se va configurando la política pública para la atención de la pobreza, dando como resultado la Estrategia planteada por Vicente Fox Quesada en su período gubernamental 2001-2006.

2.1 El federalismo en México

La instauración del federalismo en México ha sido un proceso complicado con avances y retrocesos, en principio porque la influencia de tipo centralista y autoritaria proveniente de España, se reflejó aun en los primeros documentos que se elaboraron en nuestro país antes de que se alcanzara la independencia.

Posteriormente en el primer Congreso Constituyente, pese a los debates que se dieron entre liberales y conservadores, el triunfo de los primeros determinó la forma en que se gobernaría el país, quienes lograron que en el texto del Artículo 5to. del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, se expresara lo siguiente: “La nación opta para su gobierno por la forma de república representativa popular federal”, aunque este texto sólo quedó en el Acta constitutiva y no en la Constitución de ese año (Pimentel, 2003, p. 15)

En el año de 1836 se modificó la forma de gobierno y se regresó al esquema central, en donde los estados libres y soberanos se convirtieron en departamentos, con cierto grado de autonomía pero sin contravenir al gobierno central.

Los liberales continuaron la lucha contra el Gobierno de Santana y lograron que se restaurara el Sistema federal como forma de gobierno para el país, situación que fue ratificada por el Acta de Reformas de 1847. Pero en 1853 Santana reinstala su gobierno dictatorial, mismo que fue derrocado gracias al Plan de Ayutla de 1854.

Finalmente en el año de 1857 se logró consolidar el federalismo en México, quedando en la redacción del Artículo 40 de la Constitución el reconocimiento al federalismo como un arreglo institucional que se distingue por la división de poderes entre un gobierno federal y los gobiernos de los estados miembros.

La revolución mexicana iniciada en 1910, que destituyó a Porfirio Díaz, ratificó la forma de gobierno constitucional y en la nueva Constitución del 5 de febrero de 1917, se incorporaron garantías y derechos sociales fundamentales

sin que se modificaran los artículos 40 y 41 relativos a la soberanía nacional y a la forma de gobierno. En la misma se legisló la división en 31 estados y el Distrito Federal. También en el artículo 115 se reconoce que estos estados adoptarán para su régimen interior “la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base la división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre”.

Sin embargo a pesar de lo expuesto en la carta magna, la realidad de gobernabilidad en México opera de manera distinta, el federalismo funcionó con un régimen único y presidencialista, en el que el ejecutivo federal subordinaba a los gobiernos estatales y municipales en su actuación gubernamental. Rabasa (2002) se expresa con relación a la accidentada historia del Federalismo en nuestro país de la siguiente manera

Incorporada a todas las leyes supremas mexicanas estaba la fórmula de Montesquieu de la división de poderes, pero también, y a partir de la imitación de la Constitución norteamericana, el sistema federalista. Si se envían con cuidado y se juntan las dos fórmulas, aparece la llamada “cruz federal”: en la horizontal, la división de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y la vertical compuesta por los tres órdenes de gobierno: Federación, Estados (artículo 41) y Municipios (artículos 115 y 116).

El rompimiento del equilibrio constitucional, esto es, de la línea vertical peculiar al federalismo, dio lugar, en el campo de la realidad, a su opuesto el centralismo-autoritarismo, simbolizado por el predominio indiscutible del presidente de la república, tanto respecto a los otros dos poderes federales, como en torno a los estados y municipios”

Reformas irían y vendrían y continuo sobresaliendo la figura de Ejecutivo federal. El mal no ha estado en lo que prescribe la Constitución, sino lo que no estatuye: las llamadas facultades metaconstitucionales. En otras palabras, cuando el presidente obra sin, o en contra de la ley máxima (p. 533).

El predominio del Poder Ejecutivo que por décadas ha caracterizado al sistema mexicano, no sólo se manifestó en la subordinación del Congreso sino también en el sometimiento de los gobiernos estatales y esto fue posible por la concentración en la toma de decisiones, a través del control de los recursos económicos y administrativos para emprender planes de desarrollo y favorecer la integración nacional, que estaba amenazada por fuertes poderes locales encabezados por caudillos y caciques y, por otro, ésta pudo preservarse por la falta de competencia electoral que aseguraba los triunfos del PRI, por ende, creaba una efectiva homogeneidad política que se imponía sobre todos los funcionarios elegidos o designados, como se sabe el poder presidencial excesivo no estaba sustentado en las normas jurídicas sino en condiciones electorales y concretamente en las limitaciones del pluralismo.

Este predominio duró más de setenta años, el sistema de partido único y presidencialista se instaló en México, desarrollándose todo un esquema de gobernar basado en el centralismo. Es hasta los ochenta cuando se inicia la apertura política, los partidos de oposición, particularmente el PAN, comienzan a ganar en los gobiernos municipales. En 1989, por primera vez ese partido triunfa en las elecciones de gobernador justamente en el estado de Baja California y en 1997 el PRD en la Capital de la república. Todos estos elementos desencadenan un proceso de acumulación de fuerzas de oposición que, sumadas al desgaste del partido en el poder, llevan a que finalmente, el 2 de julio del 2000, el candidato de la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM), Vicente Fox Quesada ganara la presidencia de la república (Ziccardi, 2033, p. 326).

2.2 Antecedentes de la política pública de atención de la pobreza en México

En este esquema dual de gobierno mexicano (federalista y centralista), desde hace más de 50 años se han implementado políticas públicas de atención a la pobreza, pero existen pocas referencias tanto sobre el procedimiento de su aplicación como de sus resultados, especialmente de las décadas de los cincuenta y sesenta. Con la información encontrada sobre todo de algunos importantes trabajos académicos, así como de referencias documentales gubernamentales de carácter oficial, se explican las acciones más importantes desarrollados por el Gobierno federal, para concluir en la Política Pública aplicada en la administración 2000-2006.

Para efecto de integrar las acciones desarrolladas por los gobiernos con los modelos político-económicos impulsados, se retoma la propuesta de Gabriela Barajas (2002, p. 555) de agrupar los períodos gubernamentales en tres grandes etapas: La primera identificada como populista por el carácter asistencial y clientelar, basado en un modelo económico de desarrollo estabilizador; la segunda denominada de transición comprende a Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, identificada por el proceso de inicio de la liberalización de la economía mexicana; y finalmente la tercera etapa llamada como neo-liberal, considerando que dicho modelo económico fue impulsado ampliamente por Ernesto Zedillo y Vicente Fox y por lo tanto la política social implementada tiene en él su fundamento.

Primera etapa (1970-1982)

Esta etapa comprende los periodos presidenciales de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982). En el primer periodo se

promovió el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), que dirigió sus recursos como su nombre lo señala hacia las áreas rurales. La propuesta estuvo acompañada de una mayor intervención del Estado en dicho sector, se intentó modernizar a la agricultura tradicional con recursos para la producción, propiciar la colectivización de ejidos que tuvieran tierras de riego y competencia comercial. La inversión en el campo fue muy alta, creció a un ritmo de 21% anual, pasando de 12% del total de la inversión pública en 1970, al 18% en 1975. De manera específica para las zonas más atrasadas se crearon fideicomisos y se ampliaron las acciones de dependencias ya existentes. Entre los programas creados destacan: Programa de Obras Rurales, Unidades de Riego para el Desarrollo Rural; además de una serie de organismos como la Comisión Nacional de Zonas Áridas, el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, Productores Forestales de la Tarahumara, Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos, entre otros (*ibid* p. 558).

También se ampliaron las acciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), para atender ésta última tanto a las comunidades rurales como urbanas. Finalmente, se amplió considerablemente la estructura administrativa del Instituto Nacional Indigenista (INI), el cual pasó de contar con 13 centros coordinadores en 1970 a 64 en 1976. Además de que su presupuesto creció, en términos absolutos, poco más de 700%: de \$27, 327, 932 pesos en 1970 a \$220, 100,000 pesos en 1976 (Barajas, *op cit*, p. 558-559).

El PIDER fue financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Con dichos

fondos se coordinaron recursos en 200 zonas clasificadas como “atrasadas” para infraestructura física y económica y, a la vez, servicios de salud y vivienda, asesoría técnica y organizativas.

En el período de José López Portillo, el país padecía una profunda crisis económica y política y buscó fortalecer la capacidad rectora del estado, a través de una importante reforma administrativa. En este sentido López Portillo consideró la cuestión de la pobreza como un problema resoluble mediante la reorganización, ya no crecimiento, del aparato administrativo responsable de su atención.

Las políticas de combate a la pobreza se concentraron en el sector rural y se desarrollaron tres líneas de acción: se creó el Sistema Alimentario Mexicano; continuaron las acciones del PIDER y por último, se estableció la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), la que asume, por primera vez, el combate a la marginación como objetivo explícito.

COPLAMAR se crea en enero de 1977 y está integrada por las entidades públicas especializadas para atender los problemas derivados de la marginalidad social y el atraso económico como son: Instituto Nacional Indigenista (INI) como organismo coordinador, Comisión Nacional de Zonas Áridas, Patrimonio Indígenas del Valle del Mezquital, La Forestal FCI, Fondo Candillero, Productores Forestales de la Tarahumara, Patronato del Maguey, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, Compañía Forestal Lacandona y Fideicomiso de Desastres. La razón de COPLAMAR era aprovechar la penetración territorial de las dependencias integrantes y las áreas o zonas donde trabajaban dichas dependencias fueron declaradas

prioritarias. De esta manera se ubicó una población objetivo de 18 millones de habitantes (*Op cit*, p. 561).

Segunda etapa (1982-1994)

Se integra por las administraciones presidenciales de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). La primera se identificó por la reducción del aparato administrativo y la disminución del gasto público. En relación con el problema de la pobreza, las acciones emprendidas por De la Madrid fueron mínimas y poco reconocidas, destaca la desaparición de COPLAMAR, aunque los programas operados por las dependencias ejecutoras continuaron.

Lo más destacado de esta administración en atención de la pobreza, fue que a lo largo del período se sentaron las bases operativas para la instrumentación de programas de atención a la pobreza posteriores, por ejemplo los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) y el Ramo XXVI se identificó como Desarrollo regional, el cual integraba diversos programas como son: Sectoriales Concertados (PROSEC); Desarrollo Estatal (PRODES); Programas Estatal de Inversión (PEI); Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y de Atención a Zonas Marginadas (PAZM), este último concentraba los recursos ejercidos antes por COPLAMAR. En 1984 se cambiaron las reglas y los programas mencionados pasaron a formar parte de lo que se llamó Programas de Desarrollo Regional, con tres especialidades programáticas que fueron: Programas de infraestructura básica de apoyo, Programa de infraestructura para el desarrollo social y los Programas productivos.

La administración de Carlos Salinas de Gortari inició en medio de una crisis política ocasionada por la sospecha de fraude electoral, así que ante esta

situación, el presidente buscó de inmediato el establecimiento de políticas y resultados legitimadores como fueron las políticas electorales, el desmantelamiento del intervencionismo estatal, liberalización comercial y reducción de la regulación del mercado.

En materia de política social, la pobreza y su combate adquirieron un lugar preponderante en el diseño de las estrategias y prioridades del nuevo gobierno, así que para la erradicación de la pobreza extrema se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

PRONASOL se crea en diciembre de 1988, con los objetivos de: 1) mejorar las condiciones de vida de los campesinos, indígenas y colonos populares; 2) crear condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población y promover el desarrollo regional; y 3) promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales. Se trata del primer programa focalizado exclusivamente hacia los más pobres que impulsa la organización de las comunidades para la superación de sus problemas (Cardozo, 2006, p. 21).

El PRONASOL se montó sobre los instrumentos programáticos y administrativos heredados de los sexenios anteriores (Ramo XXVI, Desarrollo Regional y Convenios Únicos de Desarrollo), además de que la administración recuperó los “equipos de operadores” familiarizados con el trabajo y el contacto directo con las comunidades, sobre todo que provenían de COPLAMAR.

En cuanto a los Convenios Únicos de Desarrollo se hicieron dos cambios fundamentales:

1. Por primera vez los sectores de la administración pública federal se comprometieron a que todos los recursos financieros que se transfirieran a los

gobiernos de los estados se harían única y exclusivamente por el Ramo XXVI “Desarrollo Regional”, lo que significó, en los hechos, la concentración de los recursos en manos de la Presidencia, quien los manejaba con enorme discrecionalidad. De los trece programas que inicialmente conformaban PRONASOL, once existían con anterioridad.

2. Los Convenios Únicos de Desarrollo por primera vez contaban con un anexo técnico que describía detalladamente las acciones convenidas, mismo que se agregaba al Convenio al momento mismo de la firma. De esta forma el gobierno federal asignaba las obras y minimizaba las acciones de los gobiernos locales, lo que favoreció que se diera una relación directa entre Presidente y los beneficiarios del PRONASOL que se organizaban a través de Comités de vecinos.

Solidaridad comenzó a crecer. Para 1994 era utilizado para realizar con la participación directa de los propios beneficiarios, obras de infraestructura básica (pavimentación, agua potable, electrificaciones etc.), así como la rehabilitación y el mantenimiento de planteles educativos, centros de salud comunitarios, hospitales, centros penitenciarios, unidades habitacionales y espacios deportivos.

Con PRONASOL se pretendió aplicar recursos para aliviar situaciones graves de pobreza (sus efectos) y por otra parte atacar sus causas a través del componente productivo y la disposición de infraestructura. Además se incrementó fuertemente el gasto en desarrollo social del 16.3 y 11.3% del gasto federal ejercidos en los sexenios previos al 24.8%. Su funcionamiento fue muy criticado por sesgos partidistas como son la generación de relaciones

clientelares, asignación discrecional de recursos con fines electorales, sus altos costos y sus resultados poco contundentes (*Ibid*, p. 22).

Tercera etapa (1995-2006)

Abarca la administración presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y la de Vicente Fox Quesada (2000-2006), Dentro de la administración de Ernesto Zedillo, se efectuaron dos grandes acciones para la atención de la pobreza: la descentralización de los recursos presupuestales del Ramo XXVI, “Desarrollo Regional y Solidaridad” y la puesta en marcha de un programa que buscaba bajar los niveles de desnutrición de los grupos de población más vulnerables: niños menores de 5 años y mujeres lactantes de las familias identificadas como las más pobres del país.

a) La descentralización económica administrativa.

Con la extensión del pluralismo en los gobiernos estatales los mandatarios estuvieron en mejores condiciones de hacer del sistema de distribución presupuestal un tema de debate permanente. Por un lado, desapareció en parte el vínculo político entre ellos y el ejecutivo federal, pero, por otro, los gobernadores de oposición vieron en el tema presupuestal un medio para vulnerar el poder presidencial, todavía en manos del PRI. Desde 1989 y hasta 1997 los únicos gobernadores de oposición fueron del PAN y ese hecho ayudó a que el presupuesto se debatiera, pues esto siempre fue un principio del programa de ese partido, lo que obligaba a los gobernadores a plantearlo y ganar con ello apoyo social y electoral.

Una vez que Ernesto Zedillo Ponce de León, asume la Presidencia de la República implementó una nueva política de descentralización que denominó “*Nuevo Federalismo*”, mediante la cual realizaría la transferencia de funciones y

recursos a los gobiernos locales. Cabe señalar que con el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, Ernesto Zedillo sentó las bases de una profunda redistribución de competencias, responsabilidades y recursos. Se avanzó significativamente en diversos rubros entre los que destacan: la descentralización de los servicios de salud y educación, de la política agropecuaria, de la gestión ambiental, del manejo del agua, en la operación y mantenimiento de carreteras y en el fomento al turismo.

Respecto a la “descentralización” de los recursos para la atención de la pobreza, se dieron los siguientes pasos, en primer lugar en 1997 se creó el Fondo de Desarrollo Social (FDSM) para atender a los hogares en extrema pobreza y con la intención de que el gasto del ramo XXVI debía ser transferido a los municipios y los estados para su directa asignación y ejercicio por éstos, ante la crítica de que el PRONASOL no había tenido efectos importantes en la reducción de la pobreza. Con dichas actividades se buscó formar el carácter regulador del Estado y reducir los niveles de centralismo y discrecionalidad presidencial impuestos por PRONASOL. También en este período por primera vez se utilizó la fórmula matemática basada en indicadores de marginación de los estados y municipios del país para distribuir los recursos relativos al mencionado ramo XXVI.

En la descentralización del Ramo XXVI sobresalen las modificaciones de las atribuciones hasta ese momento asignadas a la Secretaría de Desarrollo Social, quedando como una instancia normativa de coordinación de las acciones de atención a la pobreza, mientras que se le asignaron a los gobiernos locales (estatales y municipales) todo lo referente a la asignación de recursos para infraestructura social básica, como es agua potable,

alcantarillado, drenaje y letrización, electrificación, urbanización, construcción de infraestructura educativa, construcción y conservación de infraestructura de salud y construcción de caminos e infraestructura rural.

El proceso de descentralización del total de los recursos fue gradual y culminó en 1998 con la creación del Ramo del presupuesto XXXIII, llamado Aportaciones Federales para Entidades Federales y Municipios, dentro del cual se integró el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que incluía dos fondos, uno municipal y otro estatal. Este último hecho permitió que se acabara la etiquetación de recursos económicos públicos desde la Presidencia de la República y por su parte las autoridades municipales pasarían a ser quienes determinaran las obras que habrían de realizar en materia de pobreza en infraestructura urbana.

b) Programa PROGRESA

El segundo eje de transformación fue la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que buscó fortalecer al núcleo familiar y no tanto a la comunidad, sustituye la oferta de bienes o servicios por parte del gobierno por transferencias monetarias familiares y se establece una relación “contractual” entre los beneficiarios individuales y el gobierno, asumiendo cada parte ciertos derechos y obligaciones.

Tres componentes lo integran: Educativo, mediante el cual se otorgaban becas educativas para cada uno de los hijos e hijas de las familias beneficiarias entre el tercer grado de primaria y el tercero de secundaria; se daba un apoyo en dinero para adquisición de útiles escolares. En salud, se proporcionaban pláticas en materia de salud, nutrición e higiene. El alimentario, con el que se otorgaba un suplemento alimenticio a todo los niños de menos de dos años,

para niños desnutridos de entre 3 y 5 años, y para todas las mujeres embarazadas o lactantes, y se asigna una ayuda monetaria a los titulares para complementar los ingresos de la familia.

PROGRESA trabajó en las localidades rurales marginadas que cuentan con primaria y secundaria y clínicas de salud. Se realizaba una encuesta a todas las familias de las comunidades ubicadas estadísticamente como de alta marginación y mediante una fórmula matemática se seleccionaba a las beneficiarias.

Una crítica importante al PROGRESA es la señalada por Ornelas (2006), en donde indica:

EL PROGRESA partió de una premisa correcta –no emprender acciones meramente asistencialistas, sino que era necesario aumentar las capacidades básicas de la población en condiciones de extrema pobreza “para que con su esfuerzo alcance la autosuficiencia”-, terminó siendo lo que en el discurso pretendía negar: ofrecer ayudas asistenciales para combatir la pobreza que no van más allá de lo que dura su presencia y a su término no generó resultados perdurables que incidan en las causas que la propician. Con esto se reiteraba el propósito de combatir las consecuencias de la pobreza sin modificar las causas que la ocasionaban (p. 100).

Otro aspecto importante es que el PROGRESA desde su establecimiento excluyó a las localidades urbanas, aquellas con más de cinco mil habitantes y además sólo se apoyó a comunidades en donde existía infraestructura educativa y de salud, lo que implicó descartar a poblaciones con lo más altos índices de marginación, en donde se encuentran los hogares más pobres.

Se puede señalar que a pesar de los esfuerzos realizados en esta administración, la distribución entre grupos sociales y regiones geográficas se siguió polarizando y se intensificó la pobreza urbana.

Lo más importante a destacar de las acciones revisadas es el centralismo en la toma de decisiones y el control político, la complejidad de los procesos de transformación del aparato estatal y la existencia de inercias institucionales. Las políticas públicas de manera específica surgen desde los años setenta y siguen las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, pero adaptados a las necesidades y condiciones políticas, económicas y administrativas particulares de nuestro país, con la definición de políticas de atención a la pobreza selectivas pero de corte populista, las cuales funcionaron a partir de las demandas de los grupos de población más pobres, pero siempre organizados por las dependencias de la administración pública centralizadas y con el apoyo de los mecanismos corporativos tradicionales del Partido Revolucionario Institucional (campesino, obrero y popular). Utilizados con el fin de reactivar el modelo posrevolucionario de desarrollo, posteriormente serían utilizados, con el PRONASOL, en el sexenio de Carlos Salinas, por lo tanto a partir de las condiciones externas y de la reconfiguración de las fuerzas políticas internas en el país es cuando se inician acciones de descentralización en materia de atención de la pobreza, al consolidarse la transferencia de recursos a estados y municipios para atender las carencias de infraestructura social, también dichas condiciones permitieron la creación del Programa PROGRESA que modificó de manera substancial su enfoque y su esquema de operación, respecto a PRONASOL.

Capítulo III

Política pública de atención a la pobreza en el período

2001-2006

A partir del antecedente ya descrito, durante la administración de Vicente Fox Quesada la atención de la pobreza se presenta en dos planos: por un parte se continua con la asignación de recursos a los estados y municipios través del Fondo para a Infraestructura Social (FAIS) del Ramo XXXIII, cuya distribución se define en la Ley de Coordinación Fiscal; y por otra parte se plantea una nueva acción de gobierno denominada “Superación de la pobreza: una tarea contigo” la cual se integra por una serie de programas que involucran a un buen número de dependencias gubernamentales.

3.1 Ramo aportaciones federales

Las aportaciones federales a los estados y municipios se integran en siete fondos, que persiguen los siguientes objetivos:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN): Su objetivo es garantizar el acceso generalizado a la educación básica. Los recursos de este fondo se destinan principalmente a cubrir las erogaciones por servicios personales para atender los servicios educativos;
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA): Su objetivo es apoyar el fortalecimiento y consolidación de los servicios de salud en los Estados; así como pagar los servicios personales del personal médico y el mantenimiento, rehabilitación y construcción de infraestructura médica;
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS): Tiene como objetivo incrementar la infraestructura social (agua potable, alcantarillado,

drenaje, urbanización municipal, electrificación, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de la vivienda y caminos rurales) de las regiones marginadas. Se distribuye en dos fondos: para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y para la Infraestructura Social Municipal (FISM);

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF): Tiene como objetivo contribuir en el saneamiento financiero de las haciendas municipales y apoyar las acciones en materia de seguridad pública, incluye las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM): Asigna recursos para la construcción, equipamiento y conservación de espacios educativos en educación básica y superior, programas alimentarios y de asistencia social a la comunidad en las entidades federativas;
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA): Constituido por la transferencia de la prestación de los servicios educativos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), previo convenio de colaboración entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas. Se divide en el Fondo de Educación Tecnológica (FAET) y Fondo de Educación de Adultos (FAEA); y
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP): Tiene como objetivo crear recursos humanos e infraestructura física para la función de seguridad social.

Los fondos de aportaciones federales tienen las siguientes particularidades:

1. Todos los fondos se asignan a los Estados;
2. El FAEBN se asigna a Estados, su equivalente al Distrito Federal se determina en el Ramo 25 del PEF: Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.
3. El FASSA, el FORTAMUNDF, el FAM, el FAETA y el FASP también asignan recursos presupuestales al Distrito Federal; y
4. El FAIS y el FORTAMUNDF son los dos únicos fondos de aportaciones que asignan recursos a los municipios.
5. El FAIS no asigna recursos al Distrito Federal.

3.2 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

El FAIS tiene como objetivo fundamental -de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal- el financiamiento de obras y acciones sociales básicas que beneficien directamente a sectores de población en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

El FAIS cuenta con recursos equivalentes al 2.5% de la Recaudación Federal Participable y se divide en dos fondos; el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).

Los recursos del FISE (equivalentes al 0.303% de la Recaudación Federal Participable) se deben destinar a obras y acciones de alcance regional o intermunicipal. Por su parte, los recursos del FISM (2.197% de la Recaudación Federal Participable) se deben aplicar a obras en las siguientes categorías:

1. Agua Potable
2. Alcantarillado
3. Drenaje y letrinas
4. Urbanización municipal
5. Electrificación rural y de colonias pobres
6. Infraestructura básica de salud
7. Infraestructura básica educativa
8. Mejoramiento de vivienda
9. Caminos rurales
10. Infraestructura productiva rural

Adicionalmente, en lo referente al FISM, los municipios pueden gastar hasta un 2% de sus fondos para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional. Los gobiernos estatales y municipales pueden destinar hasta el 3% de los recursos para cubrir gastos indirectos de las obras señaladas.

Asignación de recursos a estados y municipios.

La distribución de los recursos del FAIS entre los estados se realiza conforme a la fórmula descrita en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal. Cada año, la SEDESOL publica en el Diario Oficial de la Federación durante el mes de octubre, el acuerdo por el cual se da a conocer la distribución porcentual a los estados, las normas establecidas para necesidades básicas y los valores para el cálculo de las Masas Carenciales Relativas ($MCR = \text{Masa Carencial Estatal} / \text{Masa Carencial Nacional}$).

La fórmula aplicada integra una serie de indicadores dentro de los cuales destacan: el ingreso per cápita del hogar, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar. En el anexo número 2 se presenta la fórmula completa, que persigue distribuir los recursos entre los estados en cierta forma proporcional a la cantidad de población en condición de pobreza en las entidades.

La distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción que le corresponda a cada Estado (masa carencial), de manera que los estados y municipios con un número mayor de hogares pobres reciben mayores recursos. Los montos asignados a las entidades federativas en el período 2001 -2006 son los siguientes:

Cuadro 4 Asignación de recursos del FAIS a entidades federativas
Período 2001-2006 (millones de pesos)

Estado	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-06	
							monto	%
Aguascalientes	76.9	81.2	85.7	89	100.8	107.4	541	0.4
Baja California	104.1	160.8	164.3	173.1	196.1	209.8	1008.2	0.7
B.C.S.	24.4	33.7	34.6	36.4	41.2	44	214.3	0.2
Campeche	212	208.8	216.2	226.7	256.9	274.3	1394.9	1.0
Coahuila	184.7	174	182.5	190.2	215.4	229.6	1176.4	0.8
Colima	42.9	52.6	55.2	57.5	65.1	69.4	342.7	0.2
Chiapas	1794	2506.7	2533.9	2685.2	3042.3	3259.3	15821.4	11.2
Chihuahua	326.6	452.9	458	485	549.5	588.7	2860.7	2.0
Durango	310.9	357.8	363.6	384.2	435.3	466	2317.8	1.6
Guanajuato	1012.4	1100.4	1125.2	1185.8	1343.6	1437.1	7204.5	5.1
Guerrero	1623.7	1720.2	1736	1840.6	2085.5	2234.7	11240.7	7.9
Hidalgo	666.4	702.3	725.3	761.3	862.5	921.4	4639.2	3.3
Jalisco	756.1	695.3	716.1	752	852.1	910.6	4682.2	3.3
México	1524.9	1780.1	1853.6	1937.5	2195.3	2342.4	11633.8	8.2
Michoacán	1086	1134.5	1162.6	1224.1	1387	1483.2	7477.4	5.3
Morelos	179.1	247.8	259.2	270.4	306.3	326.7	1589.5	1.1
Nayarit	154.8	184.6	190	199.7	226.2	241.7	1197	0.8
Nuevo León	299.9	208.8	216.3	226.5	256.6	274	1482.1	1.0
Oaxaca	1530.7	2122.4	2139.3	2269.7	2571.6	2756	13389.7	9.4
Puebla	1522.9	1705.6	1756.1	1845.5	2090.9	2234.6	11155.6	7.9
Querétaro	282.3	293.5	301.2	316.9	359	383.9	1936.8	1.4
Quintana Roo	133.4	153.6	158.8	166.5	188.8	201.6	1002.7	0.7
San Luis Potosí	656.9	761.9	783.2	823.7	933.3	997.6	4956.6	3.5
Sinaloa	266.5	352.2	366.8	383.2	434.2	463.4	2266.3	1.6
Sonora	183.6	208.6	217.7	227.4	257.5	274.7	1369.5	1.0
Tabasco	460.9	582.2	600.6	630.6	714.6	763.5	3752.4	2.6
Tamaulipas	353.1	353.3	367.3	384.2	435.3	464.6	2357.8	1.7
Tlaxcala	166.9	178.7	187.8	195.5	221.6	236.1	1186.6	0.8
Veracruz	2237.8	2394.9	2471.3	2594.7	2939.9	3140.8	15779.4	11.1
Yucatán	518.3	454.1	475.5	496	562	599.3	3105.2	2.2
Zacatecas	371	420.5	428.8	452.5	512.7	548.6	2734.1	1.9

Fuente: SEDESOL (2007 b), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

Dentro de las críticas más importantes al FAIS se encuentran las siguientes.

En promedio, el FAIS representa 18.6 por ciento de todos los ingresos municipales, pero para municipios de estados pobres como Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz, la proporción aumenta a más de 30 por ciento. Por ende, las transferencias federales para infraestructura social son una importante fuente de ingresos para los municipios en la mayoría de los estados, pero particularmente para los pobres. La importancia del FISM es sólo secundaria ante las participaciones incondicionales de transferencias de ingresos. Esto sugiere inequívocamente que en la mayoría de municipios el ingreso fiscal nacional es por mucho la principal fuente financiera de infraestructura pública local. Según se dice, aproximadamente 80-85 por ciento de la inversión en infraestructura en municipios con menos de 80,000 habitantes se financia con dinero del FAISM (Tamayo, 2006).

La distribución de este Fondo entre los estados se realiza en función de la proporción que corresponda a cada uno de ellos de la pobreza extrema a nivel nacional, por lo que a mayor proporción en la pobreza extrema, mayores recursos recibirán los estados y municipios. Sin embargo, se han presentado muchas inconsistencias en la distribución de los recursos entre los estados. En consecuencia, por una parte, esto puede entenderse como que no existe un incentivo claro para los estados que explique la asignación de los recursos. Por otra parte, esta manera de asignar los recursos presenta un incentivo perverso para aquellas entidades que demuestren una reducción en la pobreza y mayor desarrollo económico (Ortega, 2004, p. 89).

3.3 Estrategia contigo es posible

De acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la política social federal tiene seis objetivos rectores (Fox, 2001, p.81-94):

Objetivo rector 1: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos.

Objetivo rector 2: acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades

Objetivo rector 3: impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva

Objetivo rector 4: fortalecer la cohesión y el capital sociales

Objetivo rector 5: lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza

Objetivo rector 6: ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones

El cumplimiento de estos objetivos implicó acceder a nuevos ámbitos de acción en los que se consolida una política social con mayor focalización e integralidad. La Estrategia Contigo intenta articular en cuatro vertientes la atención de las personas, las familias y las comunidades para alcanzar mayor equidad e igualdad a lo largo de su ciclo de vida (SEDESOL, 2006, p. 19).

- Ampliación de las capacidades. Que todo mexicano tenga la posibilidad de acceder a la educación de calidad, servicios de salud y niveles nutricionales adecuados, que le permitan participar plenamente en la sociedad y desarrollar su potencial productivo y humano.
- Generación de opciones de ingreso. Que las capacidades puedan utilizarse de manera productiva para generar actividad económica y mayores niveles de bienestar.

- Provisión de protección social. Que se reduzca la elevada vulnerabilidad de los hogares en pobreza de manera que la formación de capacidades y la generación de opciones de ingreso no estén sujetas a acontecimientos imprevistos y que las familias cuenten con las condiciones para planear su futuro y tengan la capacidad de mantener su nivel de vida ante eventos inesperados y catastróficos.
- Formación del patrimonio. Que se eleve la solidez financiera de los hogares en pobreza con apoyos para obtener una vivienda digna, certeza jurídica en la propiedad de sus activos, y otorgar acceso a los mecanismos existentes de ahorro.

Dentro de las acciones que se tomaron para implementar la política social establecida y hacer operativos los objetivos mencionados, destacan tres grandes aspectos: la creación de bases jurídicas que ostentan las acciones propuestas; un proceso oficial de Medición de la pobreza; y finalmente la operación de 52 programas de atención a la pobreza, algunos provenientes de administraciones federales anteriores y otros de nueva creación, ejecutados por 6 dependencias federales: SEDESOL como coordinador del sector y seis de sus órganos desconcentrados (INDESOL, DICONSA, FONHAPO etc.), además se integra la Secretaría de Relaciones Exteriores; Sector Salud (IMSS- ISSSTE); Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y finalmente Desarrollo integral de la familia (DIF).

Marco jurídico

Dentro de las bases jurídicas de la política de combate a la pobreza desarrollada por la administración federal, destacan al menos cuatro

documentos básicos. En primer lugar, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que establece la siguiente definición de Política Social:

La acción de gobierno descrita en el Plan Nacional de Desarrollo tiene por fin último mejorar la calidad de vida de los mexicanos, asegurar el pleno ejercicio de su libertad personal en un entorno de convivencia humana y de respeto a la naturaleza que multiplique las oportunidades de progreso material, favorezca el desenvolvimiento intelectual y propicie el enriquecimiento cultural de cada uno de los ciudadanos del país (Fox, *op. cit.*, p. 48).

El primer eje de la política de desarrollo social y humano se refiere, precisamente, a los niveles de bienestar de los mexicanos, y está orientado a evitar que existan grupos de la población mexicana cuyas condiciones de vida, oportunidades de superación personal y de participación social, se encuentren por debajo de ciertos umbrales. El objetivo consiste en romper el círculo vicioso de la pobreza que existe en todo el país, en particular en las comunidades indígenas geográficamente más aisladas. Para lograrlo, no sólo se debe impulsar un crecimiento económico sostenido, al mismo tiempo se necesita invertir en el desarrollo social y humano (Fox, *op. cit.*, p. 50).

De igual modo el Plan integra un apartado denominado Área de Desarrollo Social y Humano, en donde se desarrolla un diagnóstico general sobre los grupos más vulnerables de la población y se determinan los objetivos rectores y estrategias para la atención de la pobreza.

Posteriormente en junio de 2002 se publicó el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006: Superación de la pobreza una tarea contigo, que agrega una visión, misión, objetivo, ejes rectores de la política social y estrategias de trabajo.

También el 20 de enero de 2004 se publica en el Periódico Oficial de la federación, la creación de la Ley General de Desarrollo Social, que considera entre otros aspectos, que la medición de la pobreza la realice un Consejo Nacional de Evaluación concebido como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y de

gestión. A su vez el Consejo, para evitar la dispersión de criterios de medición de la pobreza, creó el Comité Técnico de Medición de la Pobreza, cuyos resultados se revisan en el capítulo V de este trabajo.

Observaciones a la Ley general de desarrollo social y su reglamento.

Los aspectos más importantes que tienen que ver con la participación de los gobiernos locales son:

Titulo Tercero De la política nacional de desarrollo social.

Capitulo II De la Planeación y programación, que señala en su artículo 17 que los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo Federal.

Capítulo VI De la Definición y Medición de la Pobreza, el artículo 37 indica que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberá hacer estudios con una periodicidad mínima de cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años, para lo cual deberán hacerse las previsiones presupuestarias correspondientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática pueda llevar a cabo los censos, conteos y encuestas correspondientes.

En el capítulo II artículo 41, señala que los gobiernos de las entidades federativas instituirán un sistema de planeación del desarrollo social; formularán, aprobarán y aplicarán los programas de desarrollo social respectivos, en los términos de la Ley de Planeación y de esta Ley, y, de manera coordinada con el Gobierno Federal, vigilarán que los recursos

públicos aprobados se ejerzan con honradez, oportunidad, transparencia y equidad.

El artículo 42 establece que los municipios formularán, aprobarán y aplicarán sus propios programas de desarrollo social, los cuales deberán estar en concordancia con los de las entidades federativas y el del Gobierno Federal.

En estos artículos se le otorgan facultades a los gobiernos locales, principalmente a los municipios a quienes se les señala como los principales ejecutores de los programas de atención a la pobreza. En el desarrollo de esta investigación se verificara si su contenido se cumple.

Reglamento de la Ley general de desarrollo social.

En el artículo 16 de la sección segunda del Padrón de beneficiarios, se establece que SEDESOL deberá integrar un Padrón de Beneficiarios de los programas de desarrollo social, que tenga en forma estructurada, actualizada y sistematizada, la información de dichos beneficiarios y para su integración considerará los elementos técnicos y de información que le proporcionen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que operen o ejecuten programas de desarrollo social.

En el CAPITULO IV De las Zonas de Atención Prioritaria, Artículo 29. Establece que la Secretaría determinará anualmente las zonas de atención prioritaria, con el propósito de dirigir las acciones más urgentes para superar las marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social y fortalecer el desarrollo regional equilibrado.

Con estos artículos se limita la participación de los gobiernos locales, al otorgarle la responsabilidad exclusiva al gobierno federal de definir padrones de beneficiarios así como las zonas prioritarias.

3.4 Programas federales para la atención de la pobreza

Como ya se mencionó la estrategia del presidente Vicente Fox Quesada para la superación de la pobreza denominada “Contigo es posible” se integró por 52 programas y/acciones, los cuales se ejecutaron por diversas dependencias del gobierno federal; el principal ejecutor y además coordinador del sector fue SEDESOL, quien tiene a su cargo los programas más importantes de la administración para la atención de la pobreza. Tal es el caso del programa Oportunidades que ha requerido por su amplitud de vertientes de ser operado por un organismo desconcentrado de la propia SEDESOL, que es la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades, de igual manera sucede con el programa de Coinversión Social operado por el Instituto de Desarrollo Social “INDESOL” o el Programa llamado Tu Casa (subsidio y crédito para la vivienda progresiva) operado por el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares “FONHAPO”.

A su vez cada una de las acciones y/o programas implementados, responde a una o varias vertientes básicas de la estrategia Contigo que ya se mencionaron.

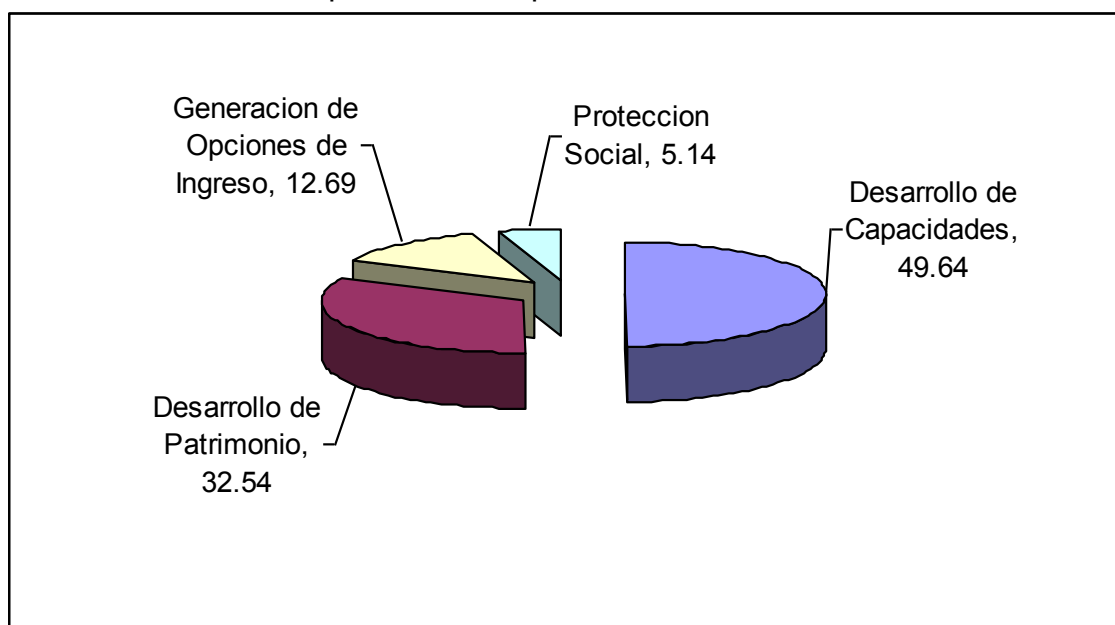
De acuerdo al último Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox Quesada (2006), la inversión realizada en programas de atención a la pobreza en el período 2001-2006 fue de 626,786 millones de pesos, de los cuales casi el 50% se destinó a la vertiente desarrollo de capacidades.

Cuadro 5 Inversión federal para programas de atención de la pobreza en el período 2001-2006 (millones de pesos)

Estrategias	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Desarrollo de Capacidades	36,229.00	43,661.20	49,366.30	56,802.90	58,196.70	66,892.70
Desarrollo de Patrimonio	22,213.80	28,039.30	30,884.40	33,242.30	42,766.50	46,793.50
Generación de Opciones de Ingreso	10,663.70	13,545.10	11,206.70	14,624.20	14,267.60	15,201.60
Protección social	186.80	388.30	719.30	4,674.50	8,731.80	17,488.20
Total	69,293.30	85,633.90	92,176.70	109,343.90	123,962.60	146,376.00

Fuente: 6to. Informe de Gobierno, (2006).

Gráfica 1 Porcentajes de distribución de recursos para la atención de la pobreza en el período 2001-2006



Fuente: Creación propia con datos del 6to. Informe de Gobierno, (2006).

Los programas del gobierno federal para la atención de la pobreza son:

Programas operados por SEDESOL
1. Hábitat
2. Identidad jurídica
3. Opciones productivas
4. Empleo temporal
5. Para el desarrollo local (Microrregiones)
6. Para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas
7. Programas regionales para zonas de alta marginación e indígenas
8. Jornaleros agrícolas
9. Iniciativa ciudadana 3X1
10. Jóvenes de México
11. Expertos en acción
12. Capacitación y fortalecimiento institucional
13. Incentivos estatales
14. Programa de adultos mayores en zonas rurales

Fuente: SEDESOL

Órganos desconcentrados de SEDESOL:

Coordinación Nacional del Programa Oportunidades
15. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)
16. Coinversión social
17. Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)
Empresa de participación estatal mayoritaria: LICONSA S.A. de C.V.
18. Programa de adquisición de leche nacional
19. Programa de abasto social de leche
Empresa de participación estatal mayoritaria: DICONSA S.A. de C.V.
20. Programa de abasto rural (PAR)
21. Programa de apoyo alimentario (PAL)
22. Atención a desastres naturales
Fideicomiso Público del gobierno federal: Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)
23. Programas del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
24. Programas de INAPAM
Fondo Nacional de Habitaciones Populares FONHAPO
25. Ahorro, subsidio y crédito para la vivienda progresiva "tu casa"
26. Programa de vivienda rural

Fuente: SEDESOL

<u>Secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesa y alimentación (SAGARPA)</u>
27. Programa de opciones productivas
28. Programa de apoyos a los proyectos de inversión rural (PAPIR)
29. Programa de desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA)
30. Programa de fortalecimiento de empresas y organización rural (PROMEFOR)
31. Programa de Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras (PROSAP)

32. Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas (FAPRACC)
33. Programa fondo de tierras e instalación del joven emprendedor rural
34. Capacitación y organización agraria
35. Programa de la mujer en el sector agrario (PROMUSAG)
36. Fondo de apoyo a proyectos productivos agrarios (FAPPA)
Secretaría de Economía
37. Programas de financiamiento al microempendedor
38. Programa nacional del financiamiento al microempresario
39. Fondo de microfinanciamiento a mujeres rurales
40. Programa de apoyo al empleo
Secretaría de Relaciones Exteriores
41. Protección al migrante y a la campaña de seguridad al migrante
42. Repatriación de personas vulnerables
43. Migrantes en situación de probada indigencia
44. Apoyos a las mujeres, niños y niñas migrantes en situación del maltrato
45. Apoyo para la repatriación de cadáveres a México.
IMSS-ISSSTE: Sistema de Seguridad Social Popular
46. Componente pensiones
47. Componente de vivienda
48. Componente salud
Sector : Desarrollo Integral de la Familia
49. Programa de desayunos escolares
50. Programa de atención a menores de cinco años en riesgo, no escolarizados
51. Programa de asistencia alimentaria a familias en desamparo
52. Programa de asistencia alimentaria a sujetos vulnerables

Fuente: 6to. Informe de gobierno de Vicente Fox Quesada

A continuación se presentan muy brevemente las vertientes y los programas más destacados que contienen cada una. En el anexo número 3 se presenta un cuadro con todos los programas de SEDESOL con la información básica

Vertiente desarrollo de capacidades.- Integra los programas dirigidos a mejorar las capacidades básicas de la población como educación, salud y buen estado nutricional.

El programa más importante de esta vertiente y en general de toda la administración federal es el Programa de desarrollo humano Oportunidades, no sólo por la diversidad de sus funciones sino también por el monto asignado,

que representa más del 18% del presupuesto total de los programas para la pobreza.

Oportunidades es de carácter multisectorial, en el que participan: Secretaría de Desarrollo Social, quien además es cabeza de sector, la Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Constituye la continuidad del Programa PROGRESA de la administración federal anterior, pero también presenta características del PRONASOL y del esquema de coordinación sectorial de COPLAMAR promovido en la década de los setenta.

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

Cuadro 6 Componentes del Programa Oportunidades

Componente educativo	Componente de salud	Componente alimentario	Componente patrimonial
1. Becas educativas 2. Útiles escolares	1. Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud; 2. Entrega de suplementos alimenticios; 3. Orientación en salud, nutrición e higiene, 4. Oferta de servicios de salud	Apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias	Fondo de ahorro si el becario concluye los estudios medios superiores antes de los 22 años

Fuente: Reglas de operación del Programa Oportunidades 2005.

El programa en el período mencionado ha atendido aproximadamente a 5,000,000 de familias, asentadas principalmente en zonas rurales con el 68.8%, en zonas semi-urbanas el 17.2% y en zonas urbanas el 14% restante.

En cuanto a la inversión a nivel nacional en el periodo del 2001 al 2006, asciende a más de \$116,542, millones de pesos², principalmente en apoyo a los estados que de acuerdo a la medición realizada por CONAPO presentan la más alta marginación como son Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla, los cuales concentran el 35 % del presupuesto total.

Cuadro 7 Inversión realizada en el Programa Oportunidades por vertiente en el período 2001-2006 (miles de pesos)

Año	Alimentación	Becas (incluye útiles)	Adultos Mayores	Total	Variación
2001	\$4,415,790.84	\$5,291,174.49		\$9,706,965.33	
2002	\$6,130,592.79	\$8,075,530.21		\$14,206,123.00	46%
2003	\$7,498,961.42	\$10,854,517.76		\$18,353,479.18	89%
2004	\$8,621,063.26	\$12,574,876.44		\$21,195,939.70	118%
2005	\$9,666,029.20	\$15,082,032.90		\$24,748,062.10	155%
2006	\$10,055,699.29	\$16,253,548.58	\$2,022,513.00	\$28,331,760.88	192%
Total	\$46,388,136.80	\$68,131,680.38	\$2,022,513.00	\$116,542,330.19	

Fuente: Coordinación General del Programa Oportunidades, Delegación Baja California.

Otros programas de la vertiente:

La estrategia integral de asistencia social alimentaria agrupa a 5 programas que coordina DIF nacional:

- Programa de desayunos escolares

² Este dato difiere del 6to. Informe de Gobierno por dos razones: primero se indican los datos ejercidos proporcionados por la Coordinación General del Programa Oportunidades en Baja California y además se elimina el año 2000 porque sólo corresponde el mes de diciembre a la administración federal del Lic. Fox Quesada, pero se integra diciembre de 2006 (dato verificado con la Coordinación).

- Programa de atención a menores de cinco años en riesgo, no escolarizados
- Programas de asistencia alimentaria a sujetos vulnerables
- Programas de asistencia alimentaria a familias en desamparo

También se integran:

- Programa de abasto rural (PAR)
- Programa de abasto social de leche (PASL)
- Programa de apoyo alimentario (PAL)

Vertiente generación de opciones de ingreso.- Con las acciones y programas incluidos en esta vertiente se buscó generar condiciones sostenidas de empleo bien remunerado e ingresos permanentes que propicien el aumento de la productividad,

En esta vertiente destaca el programa Microrregiones, que es el instrumento de desarrollo con enfoque territorial para combatir la tendencia crónica de rezago que presentan los municipios del país de alto y muy alto grado de marginación, mediante la realización de obras y acciones de carácter social, económico y humano.

Otros programas de la vertiente:

- Opciones productivas
- Programa de empleo temporal
- Programa de apoyo a los proyectos de inversión rural (PAPIR)
- Programa de desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA)
- Programa de fortalecimiento de empresa y organización rural (PROFEMOR)

- Programa de apoyo a las organizaciones sociales, agropecuarias y pesqueras (PROSAP)
- Programa de fondo de tierras e instalación del joven emprendedor rural

Vertiente desarrollo del patrimonio.- A través de esta vertiente se busca el desarrollo de infraestructura comunitaria y la formación de patrimonio familiar. Sin duda alguna el programa más importante es Hábitat³, estructurado a partir de los principios del Programa de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para la atención de los asentamientos humanos denominado UN-HABITAT.

El programa Hábitat del gobierno federal, se puso en operación 2003 y se ha dirigido a mejorar la infraestructura básica, equipar las zonas urbanas marginadas, brindar servicios sociales y realizar acciones de desarrollo comunitario. Para ello se estructuró en seis vertientes territoriales de actuación: Ciudades Fronterizas, Ciudades Petroleras, Ciudades Turísticas, Zonas Metropolitanas, Vertiente General y Centros Históricos; y agrupó sus acciones a través de ocho modalidades para atender los requerimientos y necesidades de desarrollo social, urbano y territorial de las ciudades y zonas metropolitanas del país.

Las Modalidades son: Desarrollo social y comunitario, Oportunidades para las mujeres, Seguridad para las mujeres y sus comunidades, Mejoramiento de barrios, Prevención de riesgos y mejoramiento ambiental, Agencias de desarrollo hábitat, Suelo para la vivienda social y desarrollo urbano, Equipamiento urbano e imagen de la ciudad.

³ En el Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox, el programa Hábitat se integró en el apartado Desarrollo regional y urbano.

La inversión nacional ejercida para este programa en el período asciende a \$6,412 millones de pesos, las cuales se destinaron mas de un 60% a la modalidad de Mejoramiento de barrios, un 10% al Desarrollo Social Comunitario y superación de la Pobreza, un 7% a Equipamiento urbano y el 23% restante a las diferentes modalidades.

Cuadro 8 Inversión federal ejercida por Hábitat a nivel nacional en el período 2003-2006, Millones de pesos

2003	2004	2005	2006	Total
\$783,354,106	\$1,729,842,454	\$2,027,405,311	\$1,871,936,494	\$6,412,538,365

Fuente: SEDESOL (2007 a), página electrónica del programa Hábitat.

Cuadro 9 Porcentaje de inversión realizada por modalidad del programa Hábitat a nivel nacional

Modalidad	2003	2004	2005	2006
Planeación urbana y agencias de desarrollo Hábitat	2.56	2.39	2.18	2.46
Desarrollo social y comunitario/superación de la pobreza urbana	9.07	7.41	11.63	13.90
Equipamiento urbano e imagen de la ciudad		10.26	9.94	11.18
Mejoramiento de barrios	61.61	69.33	55.16	58.74
Oportunidades para las mujeres	8.79	4.85	5.03	4.87
Ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental/prevención de riesgos y mejoramiento ambiental	4.82	5.75	6.59	5.25
Seguridad para las mujeres y sus oportunidades		0.00	1.72	2.49
Suelo para la vivienda y el desarrollo urbano	13.15	0.00	7.74	1.10

Fuente: SEDESOL (2007 a), página electrónica del programa Hábitat.

De igual manera la mayor parte de los recursos se asignaron en un 45% a las zonas de alta marginación, un 35% a zonas de muy alta marginación, el 14% los niveles medios y el 1.23% a muy baja marginación, el porcentaje restante es para los datos no especificados o indeterminados.

Otros programas de la vertiente:

- Programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda “Tu Casa”
- Programa de vivienda rural

Vertiente protección social. Comprende las iniciativas del gobierno federal para salvaguardar a los miembros más pobres y vulnerables de la sociedad, ante eventos inesperados que al ocasionar gastos catastróficos pueden incidir en el empobrecimiento todavía mayor de las familias.

El programa más importante es el Sistema de seguridad social popular, el cual se creó en febrero de 2006 y su principal objetivo es atender a todas aquellas personas que trabajen por su cuenta que se dedican a la agricultura, pequeños comercios, trabajadores no asalariados, y por honorarios. Con este esquema se ofrece un sistema de ahorro para el retiro.

Otros programas de la vertiente:

- Repatriación de personas vulnerables
- Migrantes en situación de probada vigencia

Criticas a los programas

A pesar de lo contenido en los documentos normativos, especialmente en lo planteado en la Ley General de Desarrollo Social sobre el fortalecimiento a las regiones y el desarrollo de las capacidades de la población en condición de pobreza, los programas que han sido operados por esta administración, presentan las mismas tendencia que los desarrollados por administraciones anteriores, de hecho muchos de ellos se conservaron. A continuación se presentan las generalidades.

1. Los programas están dirigidos en su gran mayoría a la población asentada en zonas rurales y en condiciones de pobreza alimentaria. De los 25 programas

desarrollados por SEDESOL, tan sólo el Programa Hábitat y Tu Casa están dirigidos a la población urbana. En este sentido Boltvinik y Damián (2001) señalan:

Los errores de cálculo y las ideologías o modas impuestas por organismos internacionales, como el Banco Mundial, llevaron a un cambio sustancial en la política de apoyo hacia los pobres. Se puso énfasis en la pobreza extrema rural y se eliminaron o redujeron las coberturas de los programas destinados a la pobreza extrema urbana y a los pobres no extremos en todo el país. La evidencia empírica no sustenta el abandono de los pobres urbanos a favor de los rurales.

La desatención de los pobres no extremos en favor de los extremos se fundó en razones ideológicas. Las condiciones de miseria e indigencia son compartidas por amplios grupos poblacionales tanto del ámbito rural como del urbano. Aún utilizando las medidas aceptadas por el gobierno, como la de CEPAL o bien la de Levy corregida, el porcentaje de población en pobreza extrema que vive en las ciudades (y que no es atendida o cuyo apoyo ha sido paulatinamente reducido) es de más de 40 por ciento. Ahora bien, este porcentaje aumenta casi 60 por ciento con los cálculos derivados del MMIP y de la CNSE (p. 49).

2. La mayor parte de los programas tienen una focalización precisa hacia determinados sectores de la población, lo que limita su extensión a personas en condición de pobreza porque no cumplen con los requisitos establecidos.

Ordoñez y Ortega (2006 b) plantean sobre este punto lo siguiente:

De los 16 programas que están integrados, ocho contienen fuertes restricciones para operar en el territorio, en virtud de que presentan un alto grado de focalización, como son: Hábitat; Microrregiones; Identidad jurídica; Opciones productivas; Desarrollo de comunidades indígenas; Jornaleros agrícolas; Empleo temporal; y Zonas de alta marginación e Indígenas. Los ocho programas restantes operan en todo el país, pero también atienden a cierto grado de focalización. Con lo anterior se concluye que con las acciones realizadas se margina a una cantidad significativa de población que se encuentra en condición de pobreza, entre los principales perjudicados se encuentran los pobres que habitan localidades y ciudades que se encuentran en un rango poblacional de entre 2500 y 100,000 habitantes, sin que ello quiera decir que los que viven en el resto del país tengan asegurada una atención (p. 174-175).

3. A pesar de la diversidad de las acciones, la inversión federal indica que la vertiente de capacidades y la de desarrollo del patrimonio, concentraron aproximadamente el 82% del gasto total de la administración para la atención de la pobreza, destacando en particular el programa Oportunidades que por sí sólo representa el 18% del presupuesto total.

3.5 Política pública incrementalista

Una vez que se ha revisado el antecedente, el marco normativo, las acciones más importantes de la política pública de atención a la pobreza de la administración federal 2001-2006 y algunas de sus críticas más importantes, se puede asegurar que se inserta en la propuesta del Método de aproximaciones sucesivas de Lindblom, porque presenta un carácter incremental basado en decisiones previas y además porque las modificaciones realizadas son mínimas, sobre todo al principio de la administración, seguramente porque los tomadores de decisiones estuvieron sometidos a límites de tiempo, información y recursos, mientras interactuaban entre sí en una trama llena de conflictos, acuerdos y negociaciones.

Para demostrar esta aseveración se contrastan las premias básicas del método, con las acciones realizadas:

El entrelazamiento de la valoración y el análisis empírico.

En el segundo capítulo de este trabajo, se pudo apreciar el proceso dual que vive el país, por una parte el marco normativo está fundado en los principios federalistas, pero en la práctica las decisiones se toman a nivel central, además esta administración adquiere un doble compromiso porque proviene de un partido distinto al que gobernó por más de setenta años al país y por lo tanto la

expectativa sobre sus decisiones y resultados eran enormes. Ante esta situación tan complicada ¿cómo aplicar una “nueva” política pública para atender a la pobreza, basada en las percepciones o valores de un partido político?, además este tema tiene muchas formas de interpretación y también muchos enfoques para su atención. Al parecer la solución más viable que encontraron fue definir una política pública basada en las acciones anteriores, pero tomando algunos aspectos alternativos que conformaron a los bloques opositores, de ahí el concepto oficial de la pobreza y de política pública, que es una combinación de línea de ingreso y de desarrollo de capacidades, de igual modo los programas se agruparon en vertientes que responden al esquema “aparentemente combinado” de atención a la pobreza.

Relaciones entre medios y fines.

Tal como lo establece el método, la relación fines-medios suele estar ausente, porque se escogen simultáneamente, en este caso un medio o instrumento como ha sido la medición de la pobreza, se ha constituido en el tema principal de la política pública, ocasionando mayor atención y conflictos que los propios programas que son los que realmente van a combatir el problema, por lo menos en las primera parte de la administración.

La prueba de la buena política.

Como se mencionó en el marco teórico, en el método de aproximaciones sucesivas el éxito de una política pública no radica en el cumplimiento de los objetivos, sino en el acuerdo de los participantes en la toma decisiones. Un ejemplo claro de esto se dio con la Ley General de Desarrollo Social que fue aprobada y avalada por todas las fracciones parlamentarias, así como también los presupuestos que anualmente se aprobaron la asignación de recursos para

la aprobación de la pobreza. Los resultados pasan a segundo plano y en todo caso los logros o retrocesos son compartidos por todos los tomadores de decisiones.

Análisis no exhaustivo.

Uno de los aspectos más representativos de este apartado es la nula consideración a la problemática de pobreza en las regiones. Se partió de una generalidad y se desarrollaron modelos de medición teóricos, así como programas focalizados en pobreza alimentaria, muchos de ellos provenientes de la anterior administración. Fue hasta 2003 cuando se inició un programa nuevo dirigido exclusivamente a las zonas urbanas en condición de pobreza patrimonial que es “Hábitat”.

Sucesión de comparaciones.

Lindblom, señala que las comparaciones, junto con la elección de las políticas, ocurren en una serie cronológica, es decir la política no se hace de una vez por todas, se hace y rehace sin cesar, a través de un procedimiento de aproximaciones sucesivas según los objetivos planteados. El mejor ejemplo de esto son los programas desarrollados, como es el caso de Oportunidades que constituye la versión actualizada de PROGRESA de la administración pasada, pero en los seis años presentó tres modificaciones importantes a su reglas de operación, lo mismo sucede con Hábitat que desde su creación tuvo cada año cambios significativos y en general todos los programas han tenido adecuaciones a sus objetivos y/o a sus vertientes.

Capítulo IV

Baja California y el contexto regional y fronterizo

Este capítulo tiene dos objetivos. Por una parte, presentar las características de la región frontera norte que la distinguen respecto del promedio nacional, y por otra parte describir el contexto⁴ fronterizo actual de Baja California y sus municipios.

Para tal fin, este capítulo está organizado en tres apartados; en el primero se integran las referencias que existen sobre la definición de la región y se desglosa el comparativo de las seis entidades federativas que conforman la región fronteriza respecto al promedio nacional, en seis rubros: población, vivienda, salud, educación, empleo y seguridad

En el segundo se especifican las acciones que han sido determinantes para detonar el desarrollo de Baja California; para pasar a un tercero apartado en donde se describen por rubros los aspectos más importantes que configuran el contexto actual de la entidad, haciendo énfasis en las características económicas y en el perfil migratorio de la entidad.

Para la realización de este análisis general se han tomado como referencia básica el diagnóstico realizado por la Comisión para asuntos de la frontera norte, creada por la Secretaría de Gobernación en el período administrativo de Vicente Fox Quesada (2001), el XII Censo de Población y Vivienda del 2000, el II Conteo de población y vivienda del año 2005, la serie histórica de Censos de Población y Vivienda y el Documento Salud: México 2001-2005. Los temas seleccionados son analizados en términos relativos

⁴ Entorno físico o de situación, ya sea político, histórico, cultural o de cualquier otra índole, en el cual se considera un hecho. (Diccionario de la Real Academia Española)

para poder comparar dos niveles: nacional-estado y estados fronterizos-Baja California.

4.1 Región frontera norte

Definir la región frontera norte implica una gran controversia por lo extenso y diverso del territorio colindante con los Estados Unidos, aquí algunos de los antecedentes más importantes que intentan definir a esta región del país (Tuirán y Ávila, 2002).

- El concepto de franja fronteriza es de origen aduanero y corresponde a una extensión territorial comprendida entre una línea fronteriza y otra imaginaria, trazada paralelamente a una distancia de 20 kilómetros. El área así definida goza de las reglamentaciones especiales vigentes, referidas sobre todo a franquicias aduanales.
- El Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos denomina zonas fronterizas a las comprendidas en la faja de 20 kilómetros, paralela a la línea divisoria. Ese código incluye también el concepto de zona de vigilancia fronteriza, que se refiere al territorio comprendido entre el límite y una línea paralela a éste ubicada a 200 kilómetros de distancia.
- A su vez, la Ley del Impuesto al Valor Agregado adiciona a los 20 kilómetros referidos, “todo el territorio de Baja California, Baja California Sur, y de Sonora al municipio de Cananea y la porción comprendida al norte de la línea divisoria internacional, desde el cauce del Río Colorado hasta el punto situado de esa línea a 10 kilómetros. Al oeste del municipio Plutarco Elías Calles de ese punto de la línea recta hasta llegar a la costa, a un punto situado a 10 Kilómetros, al este de Puerto

Peñasco; de ahí siguiendo el cauce del río, hacia el norte hasta encontrar la línea divisoria internacional”.

- “La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 27, Fracción Primera, define una franja de 100 kilómetros a lo largo de ambas fronteras de México en la que prohíbe a extranjeros “el dominio directo sobre tierras y aguas”.

Por su parte la ya mencionada Comisión para asuntos de la frontera norte, tomó como referencia el concepto de franja fronteriza utilizado por el Banco de Desarrollo de América del Norte (NADBANK) como el espacio de interacción social que se extiende a 105 kilómetros al norte y sur de la línea fronteriza y también definió como región de la “frontera norte” a los seis estados colindantes con los Estados Unidos de Norteamérica que son Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas (SEGOB-COLEF, 2002).

Si tomamos como base esta última definición podemos señalar que la región frontera norte presenta las siguientes características:

1. La línea fronteriza tiene una extensión de poco más de 3,000 km.
2. La región cuenta con 793,219 Km² de territorio, lo que representa el 40.5% del total nacional.
3. Las ciudades del lado mexicano pertenecen a 36 municipios. Las más importantes, por su desarrollo económico y por la interacción que mantienen con Estados Unidos son: Tijuana, Mexicali, Nogales, Piedras Negras, Ciudad Acuña, Monterrey, Ciudad Juárez y Reynosa.

A continuación el análisis de algunas de las características generales descritas:

Población

Los estados fronterizos concentran el 17% de la población total del país y tienen un carácter eminentemente urbano. Ello está asociado entre otros factores de tipo histórico, geográfico y económico, al éxodo campo-ciudad de las últimas décadas y a la fuerte atracción migratoria por el cruce hacia Estados Unidos.

Cuadro 10 Población nacional y de los estados de la frontera norte en 2005

	Total	Hombres	Mujeres
Nacional	103,263,388	48.7	51.3
Baja California	2,844,469	50.3	49.7
Sonora	2,394,861	50.0	50.0
Chihuahua	3,241,444	49.7	50.3
Coahuila de Zaragoza	2,495,200	49.6	50.4
Nuevo León	4,199,292	49.8	50.2
Tamaulipas	3,024,238	49.4	50.6

Fuente: II Censo de Población y Vivienda 2005.

Cuadro 11 Tasas de crecimiento nacional y estados de la frontera norte en 2005 (media anual intercensal)

	1970	1980	1990	2000	2005
Nacional	3.1	3.2	2.0	1.9	1.0
Baja California	5.5	3.0	3.6	4.2	2.4
Sonora	3.6	3.1	1.9	2.0	1.4
Chihuahua	2.9	2.1	2.0	2.3	1.1
Coahuila de Zaragoza	2.2	3.3	2.4	1.6	1.5
Nuevo León	4.8	3.9	2.2	2.2	1.6
Tamaulipas	3.7	2.7	1.6	2.1	1.7

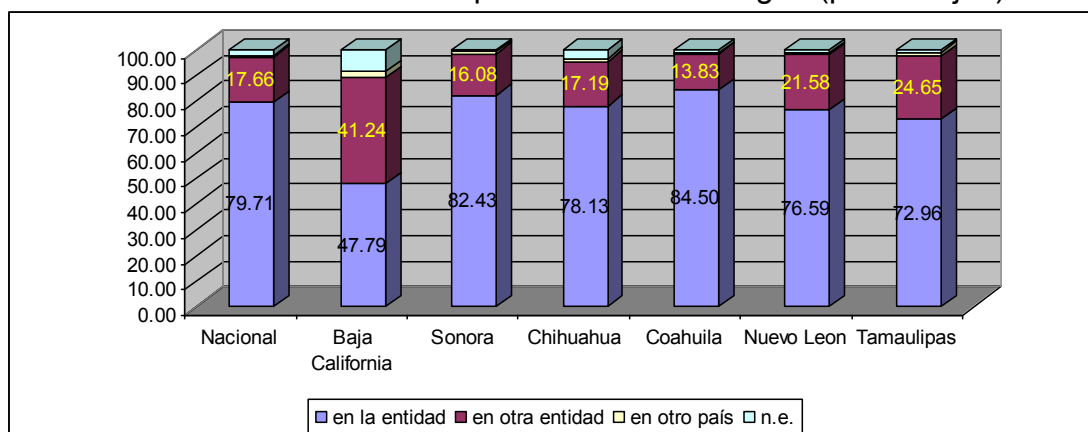
Fuente: Censos de Población y Vivienda 1970 al 2000; II Censo de Población y Vivienda 2005.

En los últimos 70 años, la población de la Región de la Frontera Norte pasó de 2.1 millones de habitantes en el año 1930, a 16.6 millones en el año 2000, es decir, en setenta años la población de la región se multiplicó por 7, mientras que el país lo hizo en casi 5 veces (pasó de 16.5 millones de

personas a 97.5 millones), así, la población de la región pasó de representar el 12.4% de la población total en 1930, al 17.1% en el año 2000.

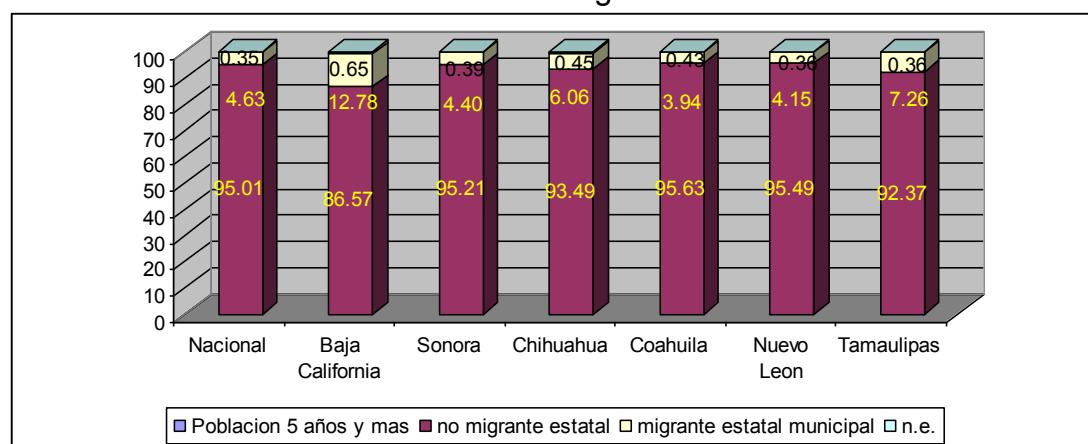
Lo anterior significa que durante ese largo período, la región creció a una tasa mayor que el promedio nacional. Este crecimiento acelerado que equivale a un 45% superior al promedio nacional, se debió principalmente al fenómeno de la migración de otros estados a los fronterizos, destacando el caso del Estado de Baja California (ver cuadro 11), cuya población se multiplicó 50 veces en las siete décadas. A continuación se revisan dos indicadores de la condición migratoria, que es el porcentaje de población que no nació en la entidad y la residencia según condición migratoria.

Gráfica 2 Población total por entidades de origen (porcentajes)



Fuente: XII Censo de Población y Vivienda 2000.

Gráfica 3 Población de 5 años y más por estado de residencia según Condición migratoria



Fuente: XII Censo de Población y Vivienda 2000.

En el comparativo de la gráfica 2 Población total por Entidades de origen (porcentajes), puede apreciarse cómo Baja California presenta más de un 41% de su población que ha nacido en otra entidad ó país y que ningún otro estado de la frontera norte presenta esta característica en porcentajes tan elevados.

Empleo

La estructura económica de la región fronteriza ha evolucionado hacia el sector terciario, cuya principal rama es la de comercio, restaurantes y hoteles, que ha sido una de las más dinámicas, aportando el 30% del producto total; además, su participación en la frontera es superior en 15% al nacional. Desde inicios de la década de los treinta y hasta la década de los ochenta los estados de la frontera norte, habían sido el punto de mayor enlace con la economía norteamericana. En los últimos años, se ha convertido también en el punto de mayor enlace con otras economías regionales y la economía nacional.

En segundo lugar, se encuentra el sector secundario, que aporta el 28.1% del producto de la región, destacando la industria manufacturera y de la construcción con el 17.9 y el 10.4 por ciento del producto en 1993, respectivamente. La primera tenía una participación menor a la nacional, pero la segunda es mucho mayor.

Dentro de la industria de manufactura en la región, tres industrias concentran el 82% del valor de la producción: a) los productos alimenticios, bebidas y tabaco; b) los productos metálicos, maquinaria y equipo, y c) los textiles, prendas de vestir e industria del cuero. En términos relativos, la participación de cada rama fue 45, 25 y 10 por ciento, respectivamente.

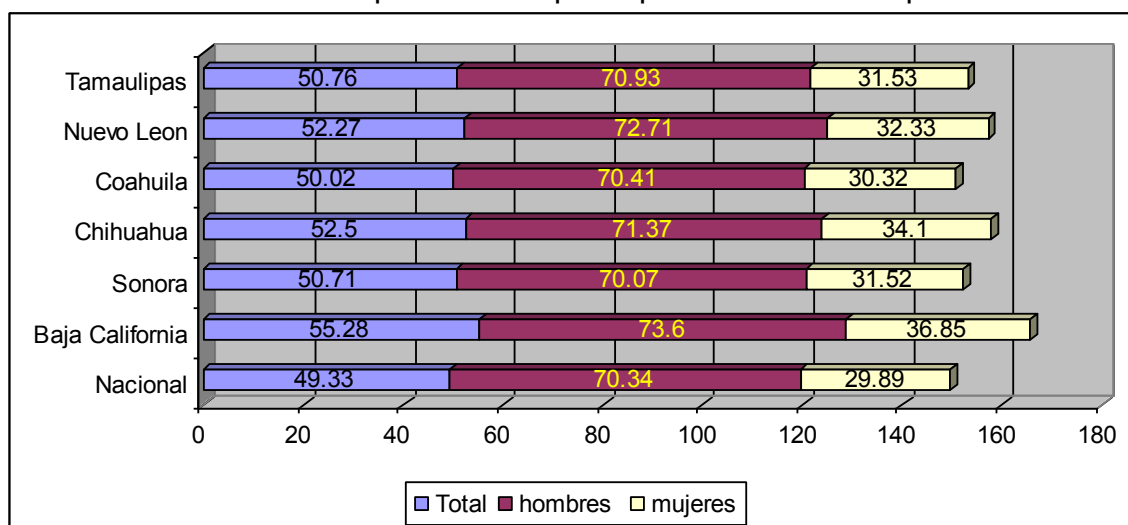
Cuadro 12 Población ocupada por sector de actividad (porcentajes)

	Nacional	Baja California	Sonora	Chihuahua	Coahuila	Nuevo León	Tamaulipas
11 Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza	15.83	6.35	15.89	8.87	5.30	3.28	9.17
21 Minería	0.43	0.09	0.82	0.39	1.69	0.14	0.87
22 Electricidad y agua	0.45	0.55	0.66	0.47	0.65	0.45	0.57
23 Construcción	7.92	7.67	8.38	7.49	8.04	8.67	9.25
31-33 Industrias manufactureras	19.03	28.31	19.53	33.76	32.00	28.37	23.29
43 Y 46 Comercio	16.60	16.08	16.00	14.93	15.14	16.32	15.81
48 Y 49 Transportes, correos y almacenamiento	4.18	3.57	3.38	3.08	3.80	4.93	5.06
51 Información en medios masivos	0.86	0.86	0.99	0.80	0.81	1.26	0.87
52 Servicios financieros y de seguros	0.84	0.76	0.85	0.70	0.67	1.37	0.69
53 Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles	0.39	0.58	0.41	0.36	0.37	0.50	0.35
54 Servicios profesionales	1.96	1.95	1.71	1.32	1.63	2.61	1.59
55 Y 56 Servicios de apoyo a los negocios	1.76	2.43	1.85	1.49	2.28	2.78	1.76
61 Servicios educativos	5.50	4.48	5.11	4.58	6.04	5.06	5.38
62 Servicios de salud y de asistencia social	3.01	2.94	3.24	2.93	3.45	3.65	3.01
71 Servicios de esparcimiento y culturales	0.78	0.78	0.70	0.56	0.62	0.92	0.64
72 Servicios de hoteles y restaurantes	4.55	5.61	4.31	3.93	3.57	4.11	5.00
81 Otros servicios, excepto gobierno	8.75	8.46	8.58	7.36	7.47	8.96	9.44
93 Actividades del gobierno	4.15	3.28	4.16	3.41	3.42	2.89	3.99
99 No especificado	3.00	5.27	3.44	3.55	3.04	3.72	3.28

Fuente: XII Censo de población vivienda de 2000.

Dentro de los aspectos más relevantes se encuentra la participación de la población en las actividades económicas de las entidades, en este caso el indicador más representativo es la Población económicamente activa (PEA).

Gráfica 4 Tasas específicas de participación económica por sexo

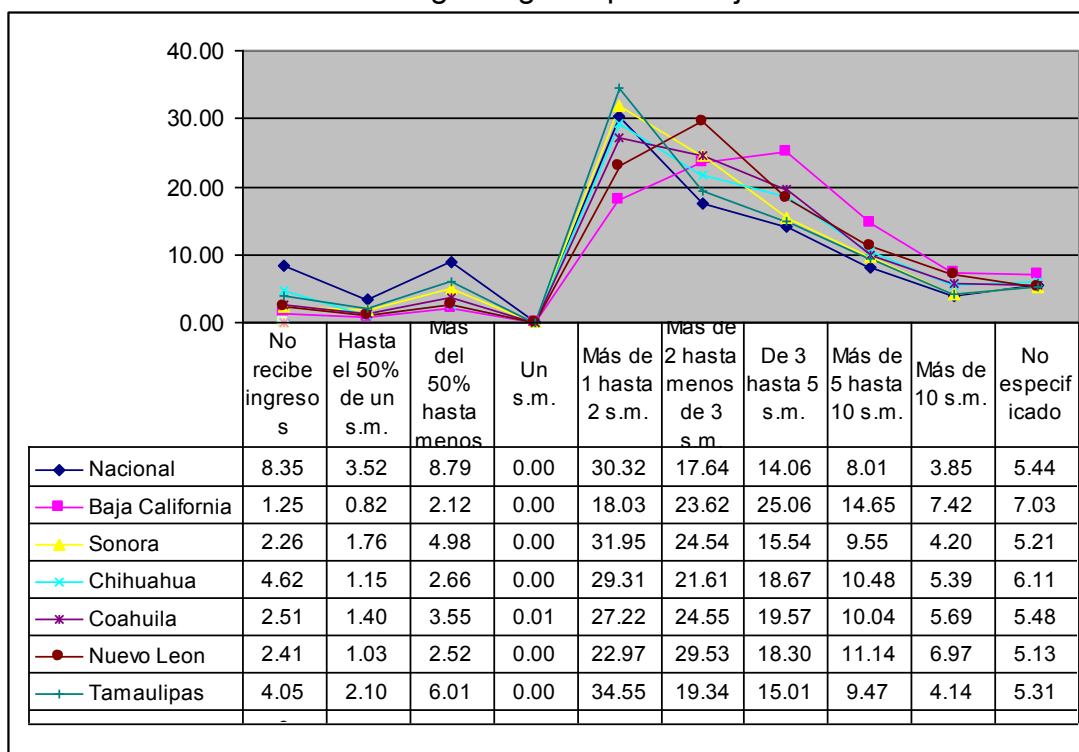


Fuente: XII Censo de Población y Vivienda 2000.

En la gráfica 4 se puede observar que la totalidad de los estados de la frontera norte presentan una PEA por arriba del promedio nacional, así como también una mayor participación de la mujer que en el resto del país. Destaca Baja California, Chihuahua y Nuevo León con tasas mayores tanto en la PEA como en la participación femenina.

Respecto a ingresos las seis entidades fronterizas muestran ingresos nominales más altos que el promedio nacional. Sobresale Baja California que presenta una mayor proporción en los rangos de 2 a 5 salarios y muy poco en menos de un salario mínimo. Sin embargo este ingreso suele estar sobreestimado por la importante proporción de trabajadores que reciben sus salarios en dólares. En las ciudades fronterizas, un importante número de su población reside del lado mexicano y labora del lado estadounidense; estos trabajadores transmigrantes laboran legalmente y pagan sus impuestos del lado estadounidense, sin embargo, residen y utilizan infraestructura pública del lado mexicano.

Gráfica 5 Población según ingreso por trabajo en salario mínimo



Fuente: XII Censo de Población y Vivienda 2000.

Salud

En cuanto a morbilidad los dos elementos característicos distintivos de la situación de salud de la frontera norte tienen que ver con:

- La mayor significación de los padecimientos crónicos y degenerativos en la Frontera Norte frente a la mayor contribución de las enfermedades evitables en el resto del país, lo que pone en manifiesto que la región fronteriza se encuentra en una fase más avanzada de la transición epidemiológica.
- Los problemas relacionados con la salud de los migrantes

Para esta región las principales causas registradas de morbilidad son: infecciones respiratorias agudas; infecciones intestinales; infecciones en las

vías urinarias; hipertensión arterial. Le siguen en orden descendente: la varicela; otitis media aguda; neumonías; diabetes mellitus y amibiasis intestinal.

Por padecimientos específicos transmisibles podemos mencionar:

- Tuberculosis (las tasas para tuberculosis son de 25 casos por 100,000 habitantes, contra 17.2 en todo el país)
- VIH-SIDA (las tasas por VIH-SIDA son de 4.6 por 100,000 hab., contra 4.1 casos a nivel nacional)
- Hepatitis.(las tasas para hepatitis son 27 casos por 100,000 hab., contra 20 casos a nivel nacional)

Como principales causas de mortalidad se registran las enfermedades del corazón, los tumores malignos, los accidentes, la diabetes mellitus y las enfermedades cerebrovasculares. Generando los accidentes una mortalidad más elevada que el resto del país, así como también una mayor mortalidad infantil. La mortalidad por diabetes mellitus, es asimismo, más alta que en el resto del país. Resalta la presencia de enfermedades crónicas como las vasculares, el cáncer y la diabetes mellitus con relación a la participación de las enfermedades infectocontagiosas. (Comisión de la Frontera Norte 2001)

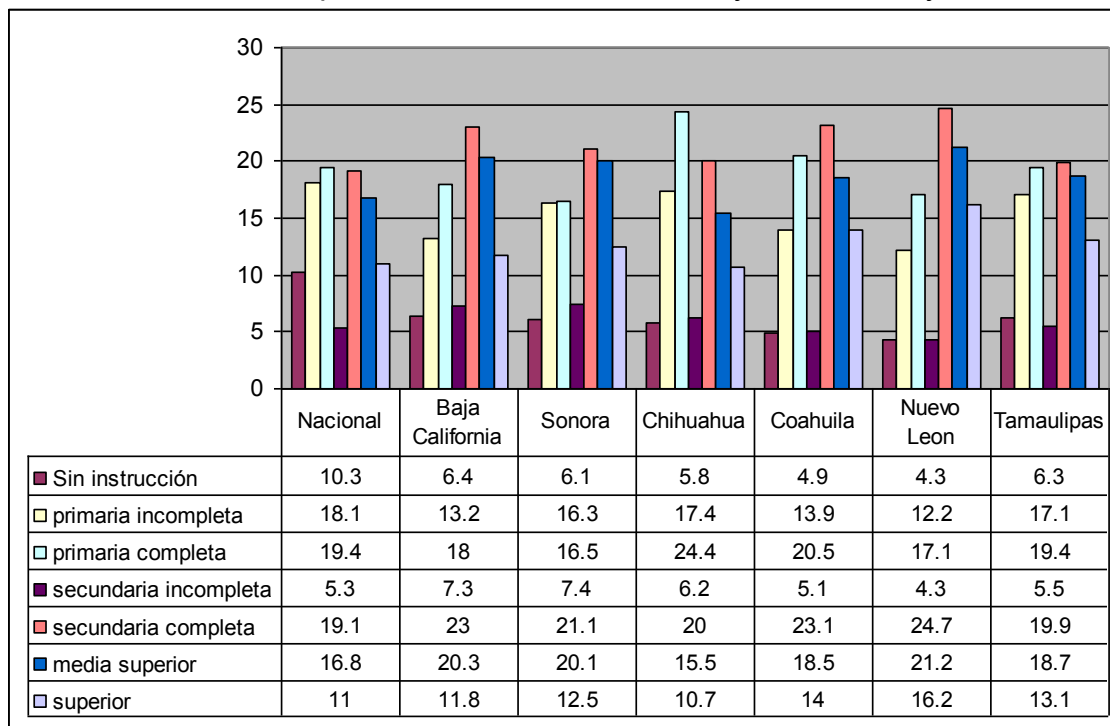
En cuanto a los recursos y servicios de salud, las instituciones de salud presentes en la región son la SSA, IMSS, ISSSTE, IMSS-Solidaridad, PEMEX, SEDEMAR y SEDENA; las cuales cuentan con 1.6 unidades médicas por cada 10,000 habitantes en la región, cifra inferior al promedio nacional que es de 1.9 unidades médicas por cada 10,000 habitantes.

Educación

En este rubro se observa, que respecto al promedio nacional los estados de la frontera presentan mayor número de población alfabeta (95.83%) y solo el

4.17% restante no sabe leer ni escribir. Respecto a los estados fronterizos sobresale Nuevo León con mayor porcentaje de población alfabeta con el 96.58% y muy cerca le sigue Baja California con el 96.28%.

Gráfica 6 Distribución porcentual de la población de 15 y más años según nivel de instrucción para cada entidad federativa y sexo, 2000 y 2005



Fuente: XII Censo de Población y Vivienda 2000.

En cuanto a la escolaridad encontramos que también en general las seis entidades de la frontera presentan a un porcentaje más alto de la población con instrucción escolar. Entre las entidades hay variantes dependiendo del nivel de estudios por ejemplo, Nuevo León presenta un porcentaje alto en instrucción secundaria completa y media superior casi igual que Coahuila y Baja California, mientras que Tamaulipas presenta un porcentaje alto en primaria completa.

Vivienda

En general, los asentamientos humanos de los estados de la frontera norte se caracterizan por la gran concentración de población en unas cuantas ciudades,

y por la dispersión de comunidades rurales donde vive un número muy escaso de personas. En las últimas décadas la región ha experimentado un crecimiento urbano mucho más acelerado que el resto del país.

Un factor fundamental de este crecimiento urbano es la concentración de la industria maquiladora asentada en las ciudades mexicanas fronterizas, lo que provoca atracción de la población, pero a la vez poco arraigo en las ciudades, asentamientos irregulares precarios y deficiencia de servicios de infraestructura básica, desorden urbano, deterioro de la imagen urbana y contaminación ambiental.

Una de las necesidades más importantes que tiene los habitantes de la frontera, es la vivienda, ya sea para reparación, mejoramiento o la generación de vivienda nueva. En el proceso de producción de vivienda, el principal problema es la oferta de suelo urbano, que ha sido insuficiente e inadecuado para satisfacer apropiadamente los requerimientos. A continuación el comparativo de variables: tenencia de la vivienda, condición de la vivienda propia y no propia, disponibilidad de servicios y materiales básicos de la vivienda.

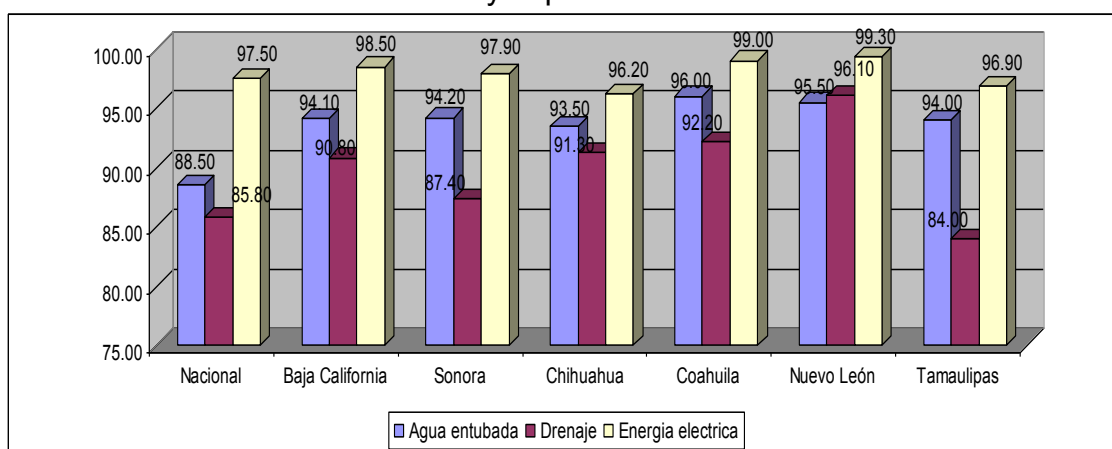
Cuadro 13 Tenencia de la vivienda: Comparativo de estados fronterizos y el promedio nacional (porcentajes)

Estado	Vivienda no propia	Vivienda propia
Tamaulipas	24.94	74.67
Nuevo León	19.23	80.39
Coahuila	21.72	77.94
Chihuahua	21.92	77.54
Sonora	18.11	81.47
Baja California	27.37	71.92
Nacional	21.24	78.26

Fuente: XII Censo de Población y Vivienda 2000.

En lo que se refiere a tenencia de la vivienda los estados fronterizos presentan en promedio un porcentaje similar que el nacional en cuanto a vivienda propia, siendo Baja California el único que muestra un porcentaje mucho menor (71.92%), lo que denota la condición migratoria de la entidad y la demanda no atendida de suelo y vivienda.

Gráfica 7 Disponibilidad de servicios básicos: Comparativo de estados fronterizos y el promedio nacional

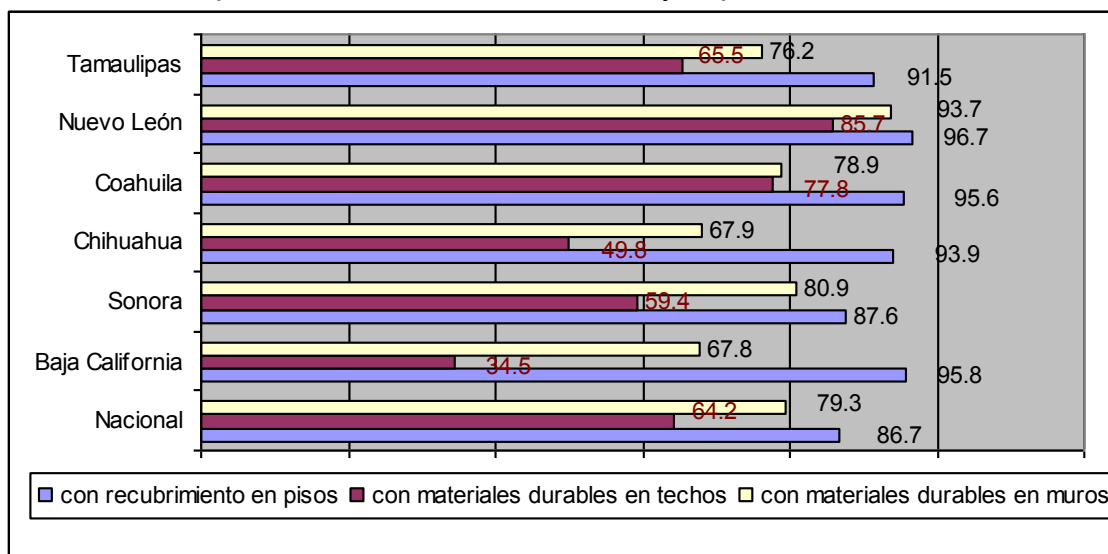


Fuente: XII Censo de Población y Vivienda 2000.

Respecto a la disponibilidad en los hogares de los servicios básicos, encontramos que es Nuevo León la entidad que tiene las coberturas más altas, seguido de Coahuila. En general los estados fronterizos presentan en promedio las mismas coberturas que el promedio nacional, aunque existen estados como Tamaulipas y Sonora que presenta rezagos importantes en drenaje.

Finalmente en cuanto a la calidad de los materiales de construcción de las viviendas (pisos, techos y muros) se obtuvieron lo siguientes resultados:

Gráfica 8 Calidad de los materiales de construcción de la vivienda:
Comparativo de estados fronterizos y el promedio nacional



Fuente: XII Censo de Población y Vivienda 2000.

En la gráfica 8 puede apreciarse como los estados de Nuevo y León y Coahuila presentan mejor calidad en los materiales de construcción de sus vivienda y por su parte el estado de Baja California, es el que presenta la menor calidad en techos y muros de las viviendas, incluso muy por abajo del promedio nacional.

Seguridad

Según los datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las tasas delictivas que se registran en la frontera norte, se ubican por encima de la media nacional. En el período enero - octubre del 2001 fue de 12.5 delitos por cada mil habitantes, pues en promedio las seis entidades que conforman la región registraron para ese mismo año una incidencia delictiva de 17.7 delitos por cada mil habitantes.

Destaca la situación de inseguridad del estado de Baja California, cuya tasa delictiva es la más alta de la región y de todo el país con 38.57 ilícitos por cada mil habitantes, la cual contrasta con el estado de Sonora que tiene la

incidencia más baja de la frontera norte y se ubica por debajo de la media nacional con 8.35 delitos por cada mil habitantes.

De acuerdo al Diagnóstico de la Comisión de la Frontera Norte, en la región el crecimiento de la delincuencia organizada con nexos internacionales y relaciones con algunas esferas del poder político, al amparo de la corrupción, se ve favorecido por los problemas socioeconómicos y los bajos niveles de bienestar.

Las organizaciones criminales tienen su origen en el crecimiento desordenado de la zona y la proliferación permanente y creciente de bandas, pandillas y grupos de delincuentes en buena medida, engendrados por las redes del tráfico de personas como parte del fenómeno migratorio. Su actividad se desarrolla por igual en ambos lados de la frontera y es muy difícil desarticularla por los métodos tradicionales, ante la falta de mecanismos de cooperación internacionales.

Si bien el narcotráfico es la principal actividad ilegal en la región, los actos delictivos se extienden a las diferentes modalidades del tráfico ilegal de armas, personas, vehículos, instrumentos financieros, sustancias tóxicas y objetos arqueológicos, además de la delincuencia común, generada por la pobreza de amplios sectores de emigrantes. Personas en situación de indigencia y de pobreza extrema son presa fácil del reclutamiento de las organizaciones delictivas que operan la zona fronteriza, explotando las oportunidades que ofrece el mercado norteamericano (2001, p. 567).

Las variables revisadas nos permiten tener una idea general sobre las condiciones que presentan la Región frontera norte. A continuación las conclusiones más importantes:

1. El crecimiento poblacional de las ciudades fronterizas obedece básicamente a la inmigración de otras partes del país.
2. La población se incrementó de 208 mil 978 personas en 1930 a 5 millones 159 mil 903 individuos en el año 2000, equivalente a 24 veces en ese período.

3. El 84% del total de la población fronteriza se concentra en 12 municipios de más de 100 mil habitantes.
4. La fuerza laboral se concentra en la industria manufacturera.
5. La concentración laboral se da en zonas urbanas de mayor densidad poblacional, principalmente en Tijuana y Ciudad Juárez.
6. En una de las regiones con mayor ingreso per cápita en las últimas décadas.
7. Tendencia a la alta en su contribución al producto del país (20% de participación en el producto nacional en 1975; 28% en 1985 y 40% en 1993); es decir, la frontera creció económicamente a un ritmo mayor al promedio nacional.
8. Mayor crecimiento económico real que el de la economía nacional a partir de 1982.
9. Mayor nivel de esperanza de vida en los seis estados del norte de México que en el país en general, pero deficiencias en la provisión de servicios hospitalarios, incluso por abajo del promedio nacional.
10. Algunas de las enfermedades que causan mortalidad en la región son: Enfermedades del corazón, tumores malignos, accidentes, diabetes mellitus, enfermedades cerebrovasculares, agresiones (homicidios), enfermedades pulmonares obstructivas crónicas, deformaciones y anomalías cromosómicas, influenza y neumonía, insuficiencia renal.
11. Mayor demanda de vivienda y servicios por el acelerado crecimiento de la población, e incapacidad económica para la adquisición de la misma (costo del suelo, pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores, etc.).

- 12.No hay disponibilidad de terreno para la promoción de un crecimiento ordenado y planificado. Invasión de predios y autoconstrucción de vivienda. Mayores Impactos en colonias populares y periferias urbanas.
- 13.En incidencia delictiva, las entidades fronterizas muestran tasas superiores a la nacional. Baja California registra tasas que cuadruplicaron o triplicaron a la tasa nacional.

4.2 Detonadores del desarrollo de Baja California

La ubicación geográfica del estado de Baja California es fundamental para explicar las particularidades de su poblamiento y evolución social y económica, pues por una parte existe una lejanía y falta de relación con el centro país y por otra parte se presentan una cada vez mayor vinculación e interdependencia con Estados Unidos.

En sus inicios, la entidad estuvo marcada por la baja densidad poblacional y fue necesario que el gobierno federal aplicara una serie de medidas que facilitaran su desarrollo en lo económico y social. A continuación se describen las acciones más importantes que detonaron el crecimiento de la entidad.

Ratificación del estatuto jurídico de perímetro libre para Baja California en 1933.

La zona libre en el estado se inició desde 1886, limitada a las pequeñas urbes y a cierta distancia de la línea internacional. La ratificación de la zona libre para toda la entidad tuvo la finalidad política de poblar la región y garantizar un abasto de mercancías y bienes para la población. El estatuto jurídico de la zona libre prosigue hasta hoy y está referido a un sistema aduanero de libre

importación de ciertas mercancías, así como a un sistema especial llamado “cuotas de importación” para los sectores comercial e industrial de la entidad (García, 1987, p. 8).

La expropiación de tierras en el Valle de Mexicali decretada en la administración de Lázaro Cárdenas en 1937.

Esto significó el cambio de una economía agrícola sustentada en capital extranjero a otra de propiedad colectiva en la figura del ejido. Hasta 1937, las compañías deslindadoras, en su mayoría de capital norteamericano, se habían desarrollado al amparo de la Ley de Terrenos Baldíos. La expropiación de tierra dio inicio a la producción agrícola ejidal que existe hasta hoy, con modalidades y uso de tecnologías agrícolas modernas (*ibid* p. 8-9).

Establecimiento del Programa de Braceros en 1942, entre México y Estados Unidos.

Impactó a la mayoría de los municipios fronterizos, en especial a los de Baja California porque logró intensificar el poblamiento en la entidad, principalmente en los municipios de Mexicali y Tijuana, ya que mucha población llegó a la entidad buscando integrarse al programa y al no lograrlo se asentó en las localidades del estado ya mencionadas. El programa fue finiquitado en 1964, pero esto no limitó la migración de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos y por lo tanto el flujo hacia Baja California.

Firma del Tratado Internacional de Aguas en 1944, entre México y Estados Unidos.

Dicha firma internacional aseguró y estableció volúmenes de agua del río Colorado para el valle de Mexicali, lo cual significó un abastecimiento líquido para la agricultura regional.

La conversión de Baja California de territorio a estado libre y soberano en 1952. Políticamente, el estatuto de estado libre y soberano de Baja California permitió la consolidación de grupos regionales en la política, así como en la economía, permitiéndose con ello desarrollar una sociedad de relativa autonomía con respecto a las fuerzas del centro del país.

Establecimiento del Programa Nacional Fronterizo “PRONAF” en 1961-1965.

El PRONAF era una agencia descentralizada financiada por el Gobierno federal con objetivos bastantes amplios y alejados de la realidad (Herrera, 1988, p.63), dentro de los que destacan la promoción del desarrollo económico y social de la región fronteriza mediante un paquete de incentivos económicos y subsidios. Los dos principales instrumentos del PRONAF para cumplir sus objetivos fueron el financiamiento de obras públicas en los principales centros urbanos y el restablecimiento de la zona de libre comercio (terminado en 1905). Estas acciones fortalecieron la incipiente industria en la entidad, se incrementó el comercio y permitió mejoras de infraestructura urbana en las poblaciones más grandes que son Mexicali, Tijuana y Ensenada.

PRONAF no tuvo éxito en el sentido de haber alcanzado sus objetivos. Parte de ello puede ser atribuido a que tales objetivos eran demasiados generales. Por otro lado, considerando la estructura de su organización, sólo se concentró en las obras públicas, que además se centralizaron en el elemento embellecedor más que en los aspectos propiamente económicos de las obras (ibid p.66).

Programa de Industrialización Fronteriza (1965).

Se atribuye la implementación de este programa como una respuesta del gobierno federal al incremento de desempleo de la franja fronteriza al término

del programa de braceros en 1964, por supuesto aunado a la tendencia de las firmas norteamericanas de disminuir sus costos de producción localizándose fuera de los Estados Unidos.

El programa que dio origen a lo que se conoce como Industria Maquiladora de Exportación (IME), se aprobó en 1965 pero inició operaciones hasta 1967. Por medio de este programa se permitía a las industrias la libre importación de maquinaria, equipo y material a la franja fronteriza siempre y cuando el producto fuese reexportado. Ningún producto de las maquiladoras podría ser vendido en México. Entre los objetivos del programa de maquiladoras se señalaba el de integración, con el que se buscaba generar empresas nacionales que proveyeran a las maquiladoras, objetivo al que nunca se le dotó de alguna estrategia concreta y que no se alcanzó.

Programa para la Promoción Económica de la Franja Fronteriza y Zonas Libres. (1971)

La intención fue promover las actividades agrícolas, industriales, comerciales y al turismo en la franja fronteriza, sustituir importaciones e incrementar las exportaciones, mejorar el uso de los recursos naturales de la frontera, generar empleos e ingreso en la población, mejorar la balanza por transacciones fronterizas. Para lograrlo el gobierno estableció la Comisión Intersecretarial para la Promoción del Desarrollo Económico de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.

Comisión Coordinadora del Programa Nacional para el Desarrollo de la Franjas Fronteriza y Zonas Libres (1977-1982).

Se creó para promover el desarrollo económico de las franjas fronterizas y zonas libres y proporcionar solución a décadas de problemas particulares de esas áreas.

4.3 Contexto fronterizo actual de Baja California

Las acciones mencionadas permitieron que grandes flujos migratorios provenientes de todas las entidades del país se asentaran en Baja California, se consolidara una peculiar economía basada en el sector terciario y se consolidara una composición social diferente a lo que sucedió en el resto del país.

En relación a este especial contexto fronterizo de Baja California, a continuación se desarrollan seis grandes apartados: evolución y composición poblacional, escolaridad, salud, seguridad pública, desarrollo urbano y desarrollo económico.

Evolución y Composición Poblacional

En 1910 la población del territorio Norte de Baja California ascendía a 9,760 habitantes y en 1921, ocho años después de iniciado el cultivo del algodón, el censo de población arrojó una cifra de 23,537 habitantes, con un incremento relativo mayor en la ciudad de Mexicali.

De 1910 a 1940 el crecimiento poblacional fue lento, aunque en este período se dio inicio al desarrollo económico del estado, impulsado por algunas acciones internas como la apertura de tierras al cultivo del algodón en el Valle de Mexicali, la creación del Distrito de Riego del Río Colorado, la iniciación de la construcción del Ferrocarril Sonora-Baja California, así como acontecimientos externos como la primera Guerra Mundial y la Ley Seca en los

Estados Unidos de América entre otros eventos que propiciaron la llegada de pobladores a esta región.

Cuadro 14 Evolución de población en Baja California
1930- 2005

Década	Población de la entidad	% de la población nacional	Tasa media de crecimiento anual
1930	48,327	0.3	-
1940	78,907	0.4	-
1950	226,965	0.9	-
1960	520,165	1.5	8.6
1970	870,421	1.8	5.5
1980	1,177,866	1.8	3.0
1990	1,660,855	2.0	3.6
2000	2,487,367	2.6	4.2
2005*	2,844,469	2.8	2.4

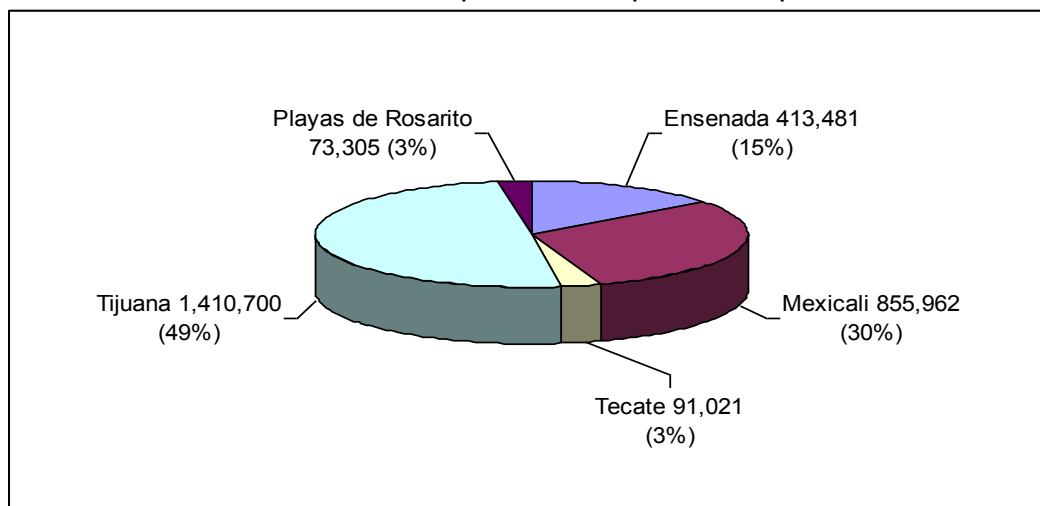
Fuente: Censos de población y vivienda (INEGI) y *Censo de población y vivienda 2005.

Como puede apreciarse en el cuadro 14 de 1950 a 1970, Baja California presentó una dinámica poblacional muy acelerada, tanto desde el punto de vista regional como nacional, alcanzando una población de 870,421 habitantes en 1970; en el transcurso de esta década las tasas de crecimiento disminuyeron de 10.9% a 5.5%, sin embargo esta última tasa aún fue superior a la media nacional.

En el año 2000, Baja California registró una población de 2'487,367 habitantes, misma que representaba el 2.6% de la población total del país, lo que la hizo ocupar el 15o lugar en el plano nacional.

En el año 2007, Baja California cuenta con una población cercana a los 3 millones de habitantes y crece con una tasa del 4.15% anual. De seguir creciendo a este ritmo duplicará su población en tan sólo 17 años aproximadamente (CONEPO Baja California, 2006).

Gráfica 9 Distribución poblacional por municipios 2005



Fuente: II Censo de población y vivienda 2005

Como ya se mencionó, el crecimiento demográfico en Baja California ha estado íntimamente relacionado con los flujos migratorios. De acuerdo al último censo, el mayor porcentaje de la población del estado de Baja California es originaria del propio estado (47.8 %), otra parte importante proviene de otras entidades federativas y países (43.64%), el resto no especificó su origen.

Cuadro 15 Estados de origen de la población no nacida en B.C. 2000

Estados de origen	Porcentaje
Sinaloa	17.6
Jalisco	12.9
Sonora	9.3
Michoacán	8.7
Distrito Federal	7.8
Nayarit	5.6
Guanajuato	5.0
Oaxaca	4.0
Veracruz	3.9
Otros	25.1

Fuente: XII Censo de población y vivienda 2000.

Como es usual en un estado receptor de población Baja California se considera un estado joven, con edad mediana de su población de 22 años, es decir la mitad de la población tiene entre 0 y 22 años. Los segmentos de la población se encuentran representados por el grupo de 0 a 14 años con el

33.2% del total estatal, el 15 a 64 años, con el 63% y la población de 65 años y más representan apenas el 3.8%.

La distribución de la población por sexo denota un equilibrio expresado en un 50.4% de población estatal masculina y el 49.6% femenina en el año 2000, contando con índice de masculinidad de 101.46, es decir 101 hombres por cada 100 mujeres.

En lo referente a la composición de los hogares de Baja California en 2000, el 91% son hogares familiares y el 8.7% son no familiares, observándose en el total de estos una jefatura familiar de la mujer del 21.4%. Con relación al tamaño de los hogares, el 64.4% esta conformado de uno a cuatro integrantes, 33.3% lo integran hogares de cinco a ocho miembros y el 2.3% restante lo conforman hogares de nueve o más integrantes.

Educación.

De acuerdo a los resultados del XII Censo de Población y Vivienda 2000, en Baja California la escolaridad promedio por habitante equivale a 8.7 grados, mientras que el 3.8 por ciento de la población mayor de 15 años es analfabeta. A continuación se presenta el cuadro que agrupa la distribución del nivel primaria.

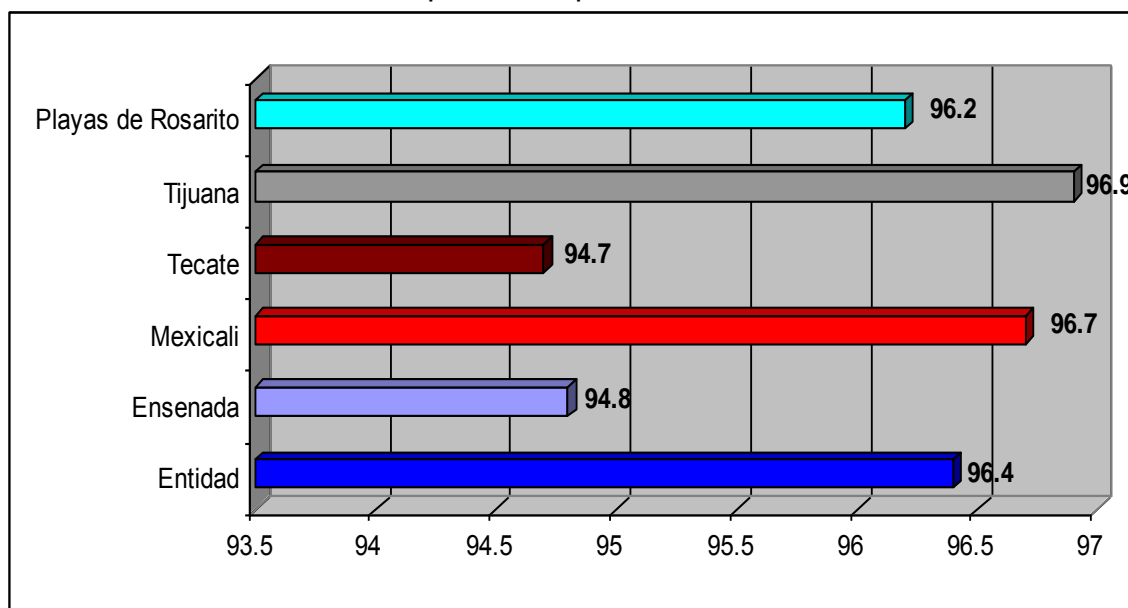
Cuadro 16 Población de 15 y más años por nivel de instrucción según sexo, 1990, 2000 y 2005

Concepto	1990	2000	2005
Total	1, 060, 070	1, 523, 780	1, 822, 210
Sin instrucción (%)	7.1	6.3	4.1
Primaria incompleta (%)	16.4	13.1	10.4
Primaria completa (%)	19.1	17.9	16.2
Postprimaria (%)	55.1	62	66.1
No especificado (%)	2.4	0.7	3.1

Fuente: XII Censo de Población y Vivienda 2000

En ese mismo año 2000 la entidad, registró una población de 1,523,780 habitantes mayores de 15 años, del cual el 56% ha concluido su educación básica, el 33 por ciento cuenta con educación media superior y el 11.5 por ciento de población mayor de 18 años cuenta con estudios superiores.

Gráfica 10 Población de 15 y más años y porcentaje de alfabetismo por municipio, 2005



Fuente: II Censo de población y vivienda 2005

En cuanto a los municipios, en el año 2005, fue Tijuana la que presentó el mayor porcentaje de alfabetismo y en contraparte Tecate con el 94.7%, observó el nivel más bajo del estado.

Cuadro 17 Indicadores educativos seleccionados por ciclo educativo, 2005/2006

Ciclo educativo	Nacional (%)	Entidad (%)	Lugar nacional
Preescolar			
Atención a la demanda en edad preescolar ^a	66.9	58.4	30°
Primaria			
Tasa de deserción ^b	1.2	1.2	12°
Tasa de reprobación	4.3	3.0	20°
Eficiencia terminal	91.8	92.0	18°
Secundaria			
Tasa de absorción	94.9	97.1	11°
Tasa de deserción ^b	7.1	8.1	9°
Tasa de reprobación	18.0	17.4	16°
Eficiencia terminal	79.2	77.8	22°
Profesional media (técnica)			
Tasa de absorción	10.4	12.3	8°
Tasa de deserción ^b	25.1	25.6	10°
Tasa de reprobación	24.1	23.7	16°
Eficiencia terminal	47.0	43.4	28°
Bachillerato			
Tasa de absorción	84.9	89.6	13°
Tasa de deserción ^b	15.4	18.0	5°
Tasa de reprobación	37.8	36.8	22°
Eficiencia terminal	60.5	51.6	31°
Superior ^c			
Tasa de absorción	79.9	82.3	17°

^a Se obtiene dividiendo la matrícula de 3, 4 y 5 años de este nivel entre la población de 3, 4 y 5 años de edad. Datos elaborados a partir de las nuevas proyecciones de CONAPO e INEGI con base en los resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005.

^b Este indicador corresponde al ciclo escolar en que se produce la deserción.

^c Comprende educación normal y licenciatura. La fuente no presenta información para los demás indicadores. Cifras preliminares

Fuente: Sexto Informe de Gobierno, 2006. Anexo Estadístico. México, D.F., 2006

Uno de los mayores problemas que presenta la entidad es el caso de la oferta institucional de los servicios educativos, ésta se ve afectada por las variables demográficas, por lo menos en dos aspectos: a) los aumentos de la

población en general inciden en la capacidad de cobertura y en la calidad de la educación, las instituciones se ven presionadas a incrementar su oferta para hacer frente al aumento de la demanda, pero también una mayor demanda satura su capacidad actual de oferta, lo que afecta en lo inmediato la calidad de la educación ofrecida; y b) los cambios en la estructura de la población por edades inciden de manera directa en los niveles educativos específicos. Pues, por ejemplo, un aumento de la población, cuyo rango de edad oscila entre 6 y 12 años, implica presiones para ampliar la capacidad de oferta de los servicios de educación primaria.

Salud

Respecto al sector salud, existen diferencias con el promedio nacional sobre las causas de morbilidad y mortalidad, justamente por la influencia del tema migratorio. Por ejemplo Baja California presenta mayor incidencia en causa de muerte por SIDA, enfermedades isquemias del corazón y sobre todo en muerte por homicidios. En cuanto a la morbilidad, destaca Baja California por tener la más alta incidencia en tuberculosis y otras enfermedades infecto-contagiosas sobre todo de transmisión sexual. En el anexo número 4 se integra tabla de información estratégica de salud pública.

Por su parte Baja California ocupa los últimos lugares en cuanto a disponibilidad y accesibilidad, nivel y distribución de los servicios de salud, cobertura de vacunación, así como en inversión de infraestructura hospitalaria (Secretaría de Salud, 2006 p. 11).

Desarrollo urbano de Baja California

Como ya se señaló la característica principal de la dinámica social de Baja California es su crecimiento poblacional principalmente por migración. Se

estima que es el segundo estado, después de Quintana Roo, que recibe mayor flujo migratorio, lo que incide en el crecimiento y las condiciones de las localidades de la entidad, que presentan rezagos de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura, demanda de atención de salud y educación, además de otro tipo de problemáticas relacionados con la cercanía con los Estados Unidos. En este apartado se describen los aspectos más importantes de la dinámica urbana de la entidad.



La distribución de la población por localidades de diferente tamaño nos muestra un patrón de alta concentración en los espacios urbanos mayores de 100,000 y una enorme dispersión de la población en localidades rurales, la mayoría con menos de 100 habitantes. Lo anterior es indicativo de una gran polarización de la población en las ciudades contiguas a la línea fronteriza que separa a México y Estados Unidos y una mediana concentración en localidades mixtas cercanas al área de influencia de las grandes ciudades y a las vías de comunicación carretera, principalmente.

El estado presenta una densidad de población de aproximadamente 34.6 habitantes por km². El municipio de Tijuana es el que presenta la más alta densidad de población de todo el estado con 978 habitantes por km² y su cabecera municipal concentra a 2,184 habitantes por km². El municipio de Playas de Rosarito presenta también una alta densidad (123.8 habitantes por km²). El municipio de Ensenada que es considerado el más grande de México por su extensión territorial es por consecuencia el de más baja densidad de todos los municipios del estado con 7 habitantes por km², finalmente los municipios de Mexicali y Tecate presentan densidades de población medianas de 54.89 y 21.64 km² habitantes, respectivamente, aunque sus cabeceras municipales si presentan alta densidad, 2238.8 km² Mexicali y 1754.6 km² para Tecate (Gobierno del estado-SIDUE, 2007).

Respecto a las coberturas de servicios públicos en 2005 de agua potable, el promedio estatal es de 96% un poco más que la media nacional en la población urbana (94.7%). Los servicios de drenaje cubren un 79% del total de la población de las cabeceras municipales. El servicio de alcantarillado en Tijuana-Rosarito cubre el 73% de la población siendo el más bajo en el Estado. La cobertura del servicio de energía eléctrica es del 98% del total de la población. (*Ibidem*).

Desarrollo económico.

La economía de Baja California es de origen reciente si se compara con otras regiones del país. Las primeras referencias que se tienen no van más allá del siglo XIX, cuya característica principal es una economía de tipo mercantil capitalista, sin existir referencias precapitalista ni de ningún otro tipo, más bien el crecimiento económico ha estado ligado y determinado por las inversiones

foráneas y los mecanismos del sector externo. Es hasta la década de los treinta y los cuarenta del siglo XX cuando se sientan las bases para la estructura de la economía bajacaliforniana y ya en los cincuenta la entidad es una región de importancia económica, no sólo debido al fuerte espacio económico de confluencia con respecto a la economía estadounidense, sino también por tener un perfil económico propio gracias la producción agrícola del Valle de Mexicali y la producción industrial pesquera del municipio de Ensenada.

En una segunda etapa que inicia en los cincuenta y hasta 1980 aproximadamente, es cuando se inicia una segunda fase de acumulación capitalista. Ésta se caracteriza por un creciente dominio de relaciones mercantiles; por una incipiente industrialización a nivel de bienes de consumo básico y por un desarrollo de sectores exportadores en la agricultura y la pesca. En este sentido, el modelo de desarrollo económico de la entidad será de “economía terciarizada y primaria exportadoras”; posteriormente se le agregará la industria maquiladora y una industria de la transformación dedicada a la producción de bienes de consumo ligero y de consumo básico para el mercado regional (García, *op cit* p. 12).

El crecimiento económico de Baja California ha dependido de las políticas establecidas por el Gobierno Federal para favorecer su poblamiento y consolidación económica, especialmente ha favorecido el esquema fiscal de zona libre, que permite la libre importación de ciertas mercancías, así como a un sistema especial llamado “cuotas de importación” para los sectores comercial e industrial de la entidad. A continuación se presenta una tabla con corte 2004, que contiene la estructura porcentual del PIB de las actividades

económicas del estado, y posteriormente se describen brevemente las más importantes.

Cuadro 18 Composición del producto interno bruto por actividad económica

Gran división de Actividad económica	Estructura porcentual				
	2000	2001	2002	2003	2004
Valor del PIB Estatal	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Agropecuaria, silvicultura, pesca	1.55	1.43	1.51	1.48	1.91
Minería	0.14	0.10	0.08	0.09	0.11
Industria manufacturera	22.39	21.55	19.84	19.15	18.58
Construcción	4.37	3.64	3.59	2.94	3.04
Electricidad, gas y agua	1.84	2.03	2.39	2.14	2.21
Comercio, restaurantes y hoteles	30.09	28.67	26.90	27.51	28.63
Transporte, almacenaje y comunicaciones	9.96	10.04	9.92	9.70	10.21
Servicios financieros, seguros, actividades inmob. y de alquiler	12.46	13.28	14.44	14.70	14.13
Servicios comunales, sociales y personales	17.82	20.13	21.95	22.82	21.61
Servicios bancarios imputados	-0.62	-0.87	-0.63	-0.53	-0.44

Fuente: INEGI (2007 c). Página electrónica: Productos interno bruto por entidad federativa.

Sector agropecuario, silvicultura, pesca y minería.

El total de la población rural en el estado en el año 2000, asciende a poco más de 209 mil habitantes, lo cual representa el 8.4% de la población estatal. Esta población rural se encuentra asentada en 4,041 localidades que representan el 98.9% del total de las localidades censadas en el Estado, lo cual indica que existe una marcada dispersión de las mismas, sobre todo las 2,427 ubicadas en la Zona Costa.

En el estado se identifican dos grandes áreas de producción agropecuaria: el Valle de Mexicali y la Zona Costa. Las características

climatológicas, edafológicas, hidrológicas y orográficas marcan las diferencias entre una y otra área, definiendo sus vocaciones productivas.

La primera tiene una superficie agrícola de poco más de 182 mil hectáreas totalmente de riego y se practica una ganadería intensiva de bovino para leche y carne principalmente; igualmente en esta gran zona se ha iniciado de una manera incipiente, pero con amplias perspectivas, el desarrollo de la acuicultura y se localiza buena parte de la agroindustria estatal; en materia de pesca cuenta con un puerto importante como lo es San Felipe (Elorduy, 2001, p. 109).

Por su parte, en la Zona Costa se cuenta con casi 25 mil hectáreas de riego y 58 mil hectáreas de temporal; comprende los municipios de Tecate, Tijuana, Playas de Rosarito y Ensenada. La ganadería de engorda de bovino se lleva a cabo en forma extensiva fundamentalmente en la región sur del estado; la ganadería de leche bovina altamente tecnificada se localiza en las regiones de Rosarito y Tijuana. En menor medida se practica la porcicultura, la avicultura y la engorda de ovinos y caprinos. En su ámbito geográfico se ubican los dos parques nacionales con que cuenta el Estado; asimismo, en el municipio de Ensenada, se concentra el grueso de la actividad pesquera y acuícola estatal (*Ibidem*).

En cuanto a la minería, es una actividad escasamente desarrollada en la entidad por la extensa superficie territorial y sus accidentadas condiciones topográficas, lo que dificulta el acceso a los sitios de localización de las reservas.

Sector Industrial

La actividad económica de Baja California presenta un perfil de crecimiento y diversificación que le ha permitido incrementar su PIB y generar empleos para la población, pero su alta vinculación al sector externo, principalmente a la economía de Estados Unidos, la coloca en condiciones de vulnerabilidad ante eventuales recesiones, como en 1995 y 2001.

El PIB de la industria manufacturera, tuvo un comportamiento dinámico por las condiciones de mercado que la favorecieron en el periodo 1996-2000 y particularmente por la contribución de la actividad maquiladora. La variación anual promedio en dicho periodo fue de 9.4 por ciento, lo que a su vez hizo que la participación porcentual se elevara de 20.70 en 1996 a 22.16 en el 2000, para situarse como la segunda gran división económica que más contribuyó al PIB en este último año. Dentro de las manufacturas, las divisiones que más crecieron a su vez fueron la de productos metálicos, maquinaria y equipo, con una tasa promedio anual de 12.1%, la de papel, imprenta y editoriales con 10.8%; por su parte, las que menos crecieron fueron las de alimentos, bebidas, tabaco y minerales no metálicos, con 1.0%.

En el año 2000, la división de industrias metálicas básicas y de madera y sus productos registraron crecimiento negativo de -8.55 y -8.49 por ciento respectivamente. Para el año 2001, la gran división de la industria manufacturera se desplomó gravemente con una variación de 7.5 por ciento, continuando esta tendencia en enero de 2002 con -19.7 por ciento. Fue precisamente la actividad manufacturera la que provocó una pérdida de dinamismo en la economía en su conjunto provocando un estancamiento, pero sin registrar crecimiento negativo en el 2001.

La actividad maquiladora fue de las más afectadas por la crisis en 2001, tras haber sostenido un crecimiento continuo durante muchos años. A nivel nacional tuvo un desempeño relevante llegando a convertirse en líder en número de establecimientos y segundo lugar en personal ocupado y valor agregado. En el 2001 cayeron sus importaciones de insumos (5.5%) y el número de personal ocupado (4.7%), solamente el valor agregado, medido en dólares, creció ligeramente (2.0%) por la subvaluación del peso en ese año. Los problemas de esta actividad se derivaron de su alta relación con la economía norteamericana y el bajo grado de integración nacional en sus procesos productivos.

Al mes de octubre del 2006, la industria maquiladora de Baja California participa con el 32.1% del total nacional, con 903 empresas instaladas, la mayor parte de ellas en el municipio de Tijuana, ocupa a más de 254, 173 personas y presenta un valor agregado de \$3,591,000 que constituye el 18.2% del nacional (SEDECO, 2006).

Comercio

La actividad comercial que incluye hoteles y restaurantes fue la gran división económica más dinámica en el periodo 1996-2000, con una tasa promedio anual de 10.9% del PIB y la que más contribuyó al PIB estatal con 30.09% en el año 2000. Sin embargo, este dinamismo lo acaparó el gran comercio o sea el de autoservicio y departamental, mientras que el pequeño no creció y vio deteriorada su participación en las ventas.

La actividad comercial se caracteriza por tener una estructura dual; por un lado, el sector del gran comercio que es representado por los modernos centros comerciales y las grandes cadenas comerciales de autoservicio y

departamentales, que captan más del 50 por ciento de las ventas totales y que, a su vez, representan el 2.4 por ciento del total de establecimientos, y por el otro, el micro y pequeño comercio que opera en condiciones desventajosas y con pocas posibilidades de crecimiento.

De igual manera el sector turismo es preponderante para el estado al generar aproximadamente el 8.6% del total de empleos en la entidad. Según datos del Banco de México, durante el año 2000, el 87 por ciento del total de visitantes internacionales a México ingresó por la frontera norte del país. De éstos, Baja California captó el 26.6 por ciento, es decir, un total de 28.15 millones de personas visitaron la entidad (Elorduy, *op cit*, p.104).

En el año 2004 el sector comercio, restaurantes y hoteles participó con el 28. % del total del PIB estatal, lo que modela la vocación terciaria de la economía bajacaliforniana.

A partir de los elementos vertidos en las dos partes que conforman este capítulo, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

Como se pudo observar en la primera parte la denominada región frontera norte, presenta una dinámica muy distinta al resto del país, con avances importantes en varios rubros pero con problemáticas que requieren atención específica, como la creciente demanda de suelo urbano, vivienda, servicios básicos o bien la necesidad de contar con una estrategia especial para la atención de la inseguridad pública, atención de la salud, entre otros aspectos.

Sin embargo también se puede observar lo heterogéneo que es el norte fronterizo del país, su definición como región obedece más a un aspecto de tipo geográfico, y aunque comparte rasgos en común como ya se describieron, si

tomamos como referencia la propuesta de Hernández Elizondo contenida en el Capítulo I, ninguno de los tres criterios propuestos para definir a una región se cumplen del todo, por lo tanto lo más conveniente es hablar de diversas regiones fronterizas más que de una sola. En una primera aproximación, el gran norte fronterizo mexicano puede ser dividido, por lo menos, en dos meso regiones, por un lado el noroeste formado por los estados de Baja California, Sonora y Chihuahua; por otro lado, el noreste integrado por Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas (COLEF, 2001).

Estas divisiones en meso regiones cobran mayor sentido en el caso de Baja California y Sonora que además de la vecindad y de tener una relación económica importante, existe una gran movilidad poblacional entre ambos, recordemos que Sonora es el tercer estado que aporta mayor población a Baja California.

En cuanto a Baja California podemos señalar su condición como un estado receptor de población migrante, desde su conformación y hasta estos días. De acuerdo al Consejo Estatal de Población de Baja California, los flujos migratorios se dan por dos motivos principales: 1ro. El desarrollo económico de la entidad basado en el sector terciario y también secundario sobre todo en la industria maquiladora, es un atractivo para el resto de la población del país, por lo que muchos de ellos llegan en busca de un mejor lugar para vivir; 2do. Un importante grupo de migrantes nacionales y extranjeros (centroamericanos) llegan a Baja California con la intención de cruzar hacia los Estados Unidos, de manera particular al estado vecino de California y al no lograrlo deciden instalarse en las poblaciones del estado.

Esta condición migratoria de la entidad define la mayor parte de sus problemática, lo que la distingue del resto del país, incluso del resto de las entidades fronterizas. A continuación se resumen algunas de las más importantes:

Desarrollo urbano

La población se encuentra asentada en un 92% en zonas urbanas, principalmente en los municipios de Tijuana y Mexicali que concentran casi el 80% de la población estatal.

- Se presenta una alta concentración en los espacios urbanos mayores de 100,000 y una enorme dispersión de la población en localidades rurales, la mayoría con menos de 100 habitantes.
- Existe una gran demanda de suelo urbano, vivienda y servicios públicos.

Salud

- Se perciben déficit en los servicios hospitalarios
- Mayor incidencia en causa de muerte por SIDA, enfermedades isquemias del corazón y sobre todo en muerte por homicidios.
- En cuanto a la morbilidad se presenta la más alta incidencia en tuberculosis y otras enfermedades infecto-contagiosas sobre todo de transmisión sexual.

Inseguridad

- Los más altos niveles de delincuencia del país.

Educación

- Una gran demanda el nivel medio superior, sobre todo en secundaria y profesional media.
- Mala calidad educativa, según los indicadores nacionales.

Capítulo V

Medición de la pobreza de ingresos en Baja California y estudios locales

El objetivo fundamental de este capítulo es mostrar que el modelo seleccionado por el Comité Técnico para la medición de la pobreza (ahora CONEVAL) no es el más adecuado, sobre todo para el estado de Baja California. Para llevar a cabo este proceso primero se describe el modelo oficial de medición y sus resultados a nivel nacional; segundo se analizan los resultados que se presentaron para Baja California; finalmente se desarrolla una medición alterna, a partir de un estudio local en donde se obtuvieron los valores de una canasta básica alimentaria y no alimentaria para los municipios de Mexicali y Tijuana.

5.1 Medición de la Pobreza en México (2001-2006)

La administración federal 2000-2006 señaló que una prioridad del gobierno sería la atención de la pobreza, dando continuidad a programas provenientes de las administraciones anteriores, pero con algunos ajustes, sobre todo en lo que se refiere a la población objetivo.

Se partió de que no existe una definición oficial o ampliamente aceptada ni en México ni en otros países sobre pobreza, y la Secretaría de Desarrollo Social, convocó en el año de 2001 a un grupo de expertos nacionales en el tema (servidores públicos y académicos) para integrar el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, con el objetivo de que dichos expertos plantearan una metodología para la medición oficial de la pobreza en el país.

El Comité Técnico adoptó en primer lugar el concepto de ingreso total, que incluye los ingresos monetarios de los hogares y los ingresos en especie e imputados. La metodología propuesta por lo tanto es de carácter monetario y utilizó como instrumento básico la Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto de los Hogares (ENIGH) del año 2000. A partir de ello se definieron líneas de pobreza.

En este proceso de definición de líneas de pobreza intervienen dos aspectos: la construcción del ingreso neto total per cápita y la definición y valoración de una canasta básica de alimentos.

Construcción del ingreso neto total per cápita

El ingreso corriente total de los hogares resulta de la suma de las percepciones de sus miembros y considera tanto el ingreso monetario como el ingreso en especie. Los ingresos monetarios provienen de distintas fuentes: remuneraciones al trabajo, ingreso por negocios propios, renta del capital, transferencias, ingreso por cooperativas y otros ingresos. Los no monetarios se originan en el valor imputado por autoconsumo, el pago en especie, los regalos recibidos en especie y una estimación de la renta por el uso de la vivienda propia.

Para expresar los ingresos monetarios en pesos constantes de agosto de 2000, debe tomarse en cuenta que la ENIGH 2000 registró las percepciones entre febrero y octubre, por lo que para llevar los ingresos al mismo punto del tiempo se deflactó por el valor correspondiente del Índice Nacional de Precios al Consumidor. Así por ejemplo, en 1,078 de los 10,108 hogares incluidos en la muestra los ingresos reportados se refieren a los meses comprendidos entre febrero y julio; para expresar estas cifras de la misma base se deflactó cada

una por su correspondiente Índice Nacional de Precios al Consumidor, tomando como base agosto del 2000. Una vez realizada esta operación se procedió a calcular un ingreso promedio mensual para cada hogar.

Una vez obtenidos los ingresos monetarios y no monetarios, expresados en pesos con el mismo poder adquisitivo, se calculó el ingreso corriente total mensual, como promedio de los ingresos reales correspondiente a los seis meses.

Antes de calcular el ingreso *per cápita* mensual de cada hogar se realizaron dos ajustes: 1) del ingreso corriente total se dedujo el rubro “otros ingresos” por tener como contrapartida una disminución de activos (por ejemplo, venta de vehículos), y 2) eliminó también de dicho ingreso los regalos otorgados; con esta operación se garantiza que no se contabiliza más de una vez un mismo regalo que puede cambiar de manos en varias ocasiones.

Canasta básica alimentaria

Para la definición de la canasta básica alimentaria tanto de tipo urbano como rural, se utilizó la propuesta INEGI y CEPAL 1992, a partir de la deflactación de los rubros de alimentos que las componen para obtener los costos monetarios correspondientes al año 2000.

En su momento, para la construcción de dicha canasta se siguieron las recomendaciones internacionales vigentes en la materia. Se utilizó información local para calcular el peso y la talla de la población, en tanto que para definir su perfil demográfico y ocupacional se utilizó información tomada de la ENIGH 2000, también se incluyeron consideraciones sobre requerimientos adicionales para las mujeres embarazadas y lactantes. Se diferenciaron además los requerimientos por zona rural y urbana (Cortés y Hernández, 2005. p.491).

El Comité técnico para la medición de la pobreza (SEDESOL, 2002), establece:

Con base en los patrones de gastos registrados en la (ENIGH) de 1984, 1989 y 1992, se identificó un estrato poblacional de referencia que se caracteriza porque los hábitos de consumo del grupo fuesen la expresión de decisiones adoptadas por los hogares en un marco presumiblemente exento de una restricción significativa de recursos. Para determinar el contenido de las canastas, se eliminaron no sólo los productos de baja incidencia, sino también los prescindibles desde el punto de vista nutricional. Un segundo filtro consistió en comparar el consumo promedio del conjunto de los hogares, con la oferta agregada de alimentos publicadas por FAO para México.

La canasta básica de alimentos de 1992 adoptó la estructura observada de consumo de 1989, ya que ambas “no presentaron diferencias significativas”, pero para valorarla se emplearon los costos unitarios de los alimentos reportados en la ENIGH de 1992 (p. 64).

Cuadro 19 Necesidades medias de energía y proteínas
(diarias por persona)

Área geográfica	Energía (Kcal/día)	Proteínas alta calidad grs/día
Urbana	2,220	40
Rural	2,180	37

Fuente: SEDESOL, (2002). Comité técnico de medición de la pobreza.

Para poder obtener la canasta del año 2000 fue necesario tomar el aumento o disminución de precios hasta dicho año en cada uno de los rubros de gasto que conforman la canasta básica construida para el año 1992. Se generó un deflactor 1992-2000 que permitió la transformación de los costos de los requerimientos nutricionales incluidos en la canasta de pesos corrientes de 1992 a pesos corrientes de 2000. El deflactor se forma para cada rubro de alimento, con base en la información reportada por rubro de gasto del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) reportado por el Banco de México para el mes de agosto de 2000, entre el índice del rubro correspondiente del mes de agosto de 1992. Para llevar el costo unitario del 1992 al 2000 es necesario multiplicar el valor del rubro de alimento por el deflactor creado y

dividirlo entre 1000. Una vez obtenido el costo diario de cada rubro de alimento en pesos de agosto del 2000, se suman para obtener la canasta alimentaria por día. Para obtener la canasta mensual, dicho valor diario se debe multiplicar por 30.

Una vez que se realizó este procedimiento se obtuvieron los siguientes datos a precios del año 2000 para la Canasta Básica de Alimentos:

Costo mensual por persona de \$652.57 pesos para las zonas urbanas

Costo mensual por personal de \$485.71 pesos para las zonas rurales.

Líneas de pobreza

Dada la diferencia en requerimientos nutricionales de los estratos rural y urbano, reflejado en el valor de la canasta alimentaria, la construcción de las líneas de pobreza tomadas en cuenta por el CTMP también considera dicha desagregación geográfica. Para las mediciones de los diferentes niveles de pobreza establecidas por el CTMP, se compara el ingreso neto total per cápita contra el valor de las líneas de pobreza propuestas, para calificar a un hogar dentro de la pobreza o fuera de ésta. Con base en los criterios del Comité se realizaron tres mediciones de distintos niveles de pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio.

La obtención de la primera línea de pobreza es relativamente sencilla porque se obtiene directamente del valor de la canasta alimentaria obtenida. El problema se presenta con la definición de la segunda y tercera líneas, ya que es necesario “obtener” una nueva canasta de satisfactores no alimentarios pero indispensables. Para su definición el Comité técnico recurrió a un esquema alternativo, que es la aplicación de un método indirecto que consiste en utilizar un coeficiente apropiado que permita la obtención de dichos umbrales, esto

implicó: 1) expresar el gasto en pesos del mismo poder adquisitivo y, 2) establecer el criterio para seleccionar el coeficiente de expansión que se utiliza para generar la línea de pobreza correspondiente. En este caso se considero el Coeficiente de Engel.⁵

Con base a la información señalada y a la estadística del 2000, el Comité presentó el siguiente cuadro de distribución de la pobreza.

Cuadro 20 Líneas de Pobreza 2000

Proporción del total de hogares e individuos	Tipo de pobreza	Pesos por persona por día	
		Urbano	Rural
Hogares 45.9% Personas 53.7%	<i>Pobreza de patrimonio</i> Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.	41.8	28.1
Hogares 25.3% Personas 31.9%	<i>Pobreza de capacidades</i> Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.	24.7	18.9
Hogares 18.6% Personas 24.2%	<i>Pobreza Alimentaria</i> Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondiente a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria de INEGI- CEPAL.	20.9	15.4

Fuente: SEDESOL, (2002). Comité técnico de medición de la pobreza. p. 3

Dentro de las críticas más importantes al modelo de medición de la pobreza destacan las planteadas por Boltvinik y Damián (2003 y 2005):

El método elegido para medir la pobreza es insuficiente para evaluar las distintas dimensiones que determinan el nivel de vida. A pesar del reconocimiento, por parte del comité, que la pobreza es un fenómeno multidimensional, el comité optó por el método de la LP (en su variante de Canasta normativa alimentaria) que de entrada recorta los derechos sociales y económicos al dejar de lado otras fuentes de bienestar [...] El Comité introdujo una línea de pobreza (LP2) que

⁵ El coeficiente de Engel mide la proporción del gasto del hogar que se aplica en alimentos de manera que su recíproco mide el valor que el hogar debe gastar en otros bienes y servicios no alimentarios para alcanzar determinado nivel de vida.

permite satisfacer, según éste, los requerimientos de bienes servicios en las áreas de alimentación (alimentos crudos), salud, vestido, vivienda, transporte y educación. Quedan fuera áreas tan básicas como higiene personal y del hogar, equipamiento básico del hogar, combustible, comunicaciones, entre otros (2003, p. 132).

Con el método aplicado, la pobreza parece bajar porque la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, correspondiente a 2002 y 2004 no son comprables con las de 2000 y anteriores; además, la muestra de hogares en el medio rural está fuertemente sesgada, lo que convierte a la evolución reciente de las condiciones de vida de dicho medio en un verdadero cuento de hadas (2005, p. 32).

5.2 Medición de la pobreza de ingresos en Baja California y estudios

locales

Los resultados a nivel nacional de medición oficial de la pobreza han sido ampliamente difundidos, sin embargo se conoce menos respecto a los estados y municipios; por lo tanto, el objetivo de este apartado es ahondar en los pocos datos que se tiene sobre los resultados de la medición de la pobreza en Baja California y sus municipios y también revisar los resultados de un trabajo de investigación realizado por la Universidad Autónoma de Baja California en 2006, sobre una canasta básica específica para Mexicali y Tijuana.

Resultados del Modelo de medición de ingresos del Comité Técnico de Medición de la Pobreza para Baja California

La información sobre los resultados de la medición de la pobreza para Baja California, fue solicitada a la Delegación de SEDESOL en el estado, pero se mencionó que no se contaba con ella. Fue hasta el mes de agosto de 2007, cuando CONEVAL publicó en su página electrónica los resultados de la medición de la pobreza para los estados y sus municipios en cuadros y mapas descriptivos con corte al 2005, así como también explica de manera muy

general cómo ha sido posible medir la pobreza a los estados y municipios, si se considera que el instrumento básico para la medición es la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto (ENIGH), no tiene representación estatal y menos municipal.

El Comité Técnico de medición de la pobreza y posteriormente CONEVAL, para resolver este problema toman como referencia un procedimiento econométrico denominado de imputación, que permite combinar información censal con información de encuestas, las cuales se levantan para una muestra de la población pero que permiten obtener información detallada de los ingresos.

La metodología de imputación surge del hecho de que las encuestas usadas tradicionalmente para medir la pobreza como las de ingresos y gasto de los hogares o de medición de los niveles de vida, generalmente no permiten hacer estimaciones con un alto nivel de desagregación (CONEVAL, 2007 p. 2). En términos generales el procedimiento es imputar la ENIGH auxiliándose de la información desagregada del Censo de Población y Vivienda y así poder estimar a nivel estatal y municipal la medición de la pobreza.

Accediendo a la página electrónica de la administración anterior de SEDESOL se pudieron localizar los resultados de este proceso de imputación utilizado por SEDESOL en su primera versión, en donde se determina la pobreza en los estados y municipios, aunque sólo se define la pobreza a nivel alimentario y con referencia al año 2000.

Cuadro 21 Pobreza de Ingresos en Baja California 2000

Municipio	Población total	Pobreza alimentaria		
		Porcentaje municipal	Porcentaje rural	Porcentaje urbana
Baja California	2,487,367	3.9	6.4	3.3
Ensenada	370,730	5.12	7.68	3.75
Mexicali	764,602	3.15	5.32	2.59
Tecate	77,795	5.30	5.68	5.13
Tijuana	1,210,820	3.52	4.03	3.50
Playas de Rosarito	63,420	3.92	3.12	4.17

Fuente: SEDESOL, (2007 c). Resultados del estudio de imputación entre el CENSO de población y la ENIGH 2000.

Cuadro 22 Pobreza de ingresos en Baja California 2005

Municipio	Población total	Pobreza de ingresos (porcentajes)		
		Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio
Baja California	2,844,469	1.3	2.3	9.2
Ensenada	413,481	3.7	5.5	14.3
Mexicali	855,962	1.5	2.6	10.3
Tecate	91,021	1.0	1.8	8.1
Tijuana	1,410,700	0.5	1.1	7.1
Playas de Rosarito	73,305	0.9	1.8	8.8

Fuente: CONEVAL (2007 b), Indicadores, índice y grado de rezago social, estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005.

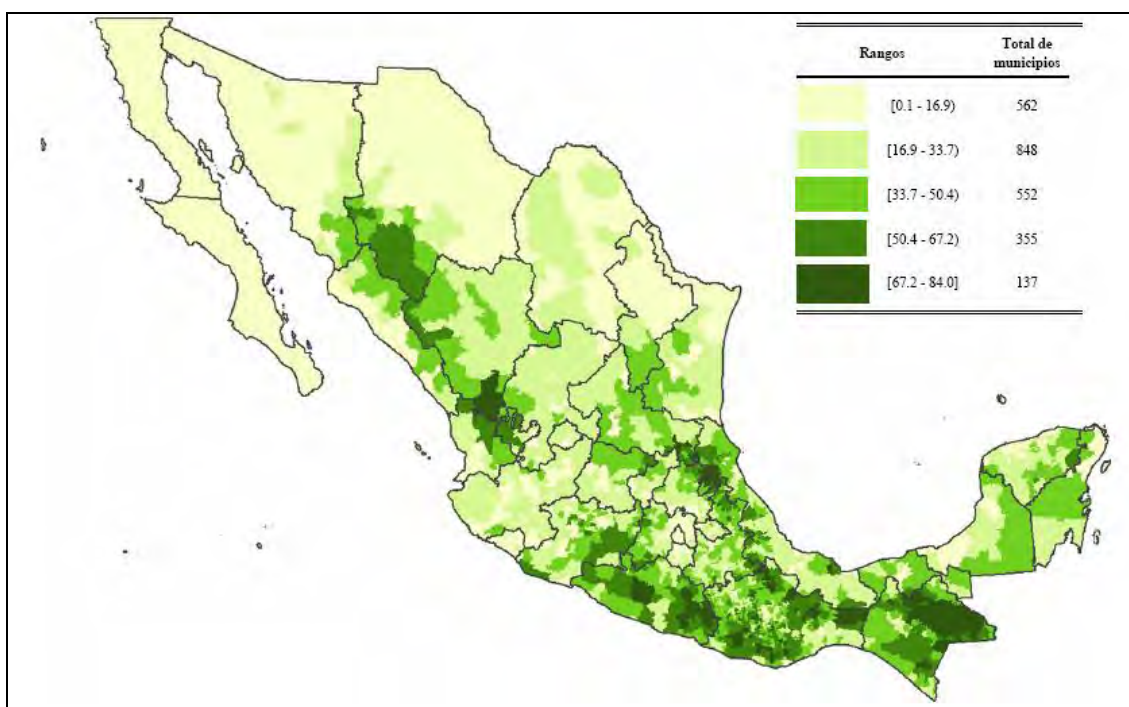
Como ya se mencionó, las únicas referencias que se presentan para los estados y municipios es la del año 2000 y 2005, en el primero sólo se hace el desglose de la pobreza alimentaria, mientras que la segunda, publicada por CONEVAL, presenta un desagregado por municipios y por tipos de pobreza tanto en cuadros estadísticos como en mapas.

Por lo tanto el único comparativo posible es el de pobreza de tipo alimentaria del año 2000 al 2005, con ello podemos obtener las siguientes observaciones: la “aparente” y drástica disminución de la pobreza alimentaría

del estado entre 2000 y 2005, que es más del 33%; respecto a los municipios de la entidad, es Tecate el que presenta una severa reducción en pobreza alimentaria. No nos es posible saber si estos nuevos resultados se deben a los ajustes que hizo el CONEVAL en algunas fórmulas o bien a los resultados del proceso de imputación de la ENIGH 2005 y XII Censo general de población y vivienda 2000.

De cualquier modo tanto en el año 2000 como 2005, Baja California aparece como el estado con menor pobreza de ingresos de tipo alimentaria a nivel nacional por arriba de Nuevo León y Distrito Federal. A continuación el mapa en donde se integra el porcentaje de la población en condiciones de pobreza alimentaria a nivel municipal 2005.

Cuadro 23 Porcentaje de población en situación de pobreza alimentaria a nivel municipal, 2005



Fuente: CONEVAL (2007 b), Los mapas de la pobreza.

5.3 Canasta de satisfactores básicos para Mexicali y Tijuana, Baja California, 2006

El Gobierno del Estado de Baja California encargó a principios del año 2006 a la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) la realización de un estudio que permitiera la identificación de niveles de bienestar en la entidad.

Dicho estudio se llevó a cabo con el nombre “Pobreza y niveles de bienestar en Mexicali” y “Pobreza y niveles de bienestar en Tijuana”, integrándose por dos grandes apartados: primero una propuesta de canasta de satisfactores básicos para Mexicali y para Tijuana; segundo una investigación socioeconómica sobre la población de ambos municipios.

Las canastas de satisfactores fueron elaboradas por el Dr. Enrique Hernández Laos que contó con el apoyo del grupo de trabajo del Instituto de Investigaciones Sociales de la UABC con la siguiente metodología:

Se buscó determinar una canasta de alimentos que tuviera un costo mínimo y a la vez satisfaga requerimientos nutricionales preestablecidos. A través del método de programación lineal se buscó:

- Definir el conjunto de alimentos, genéricos o específicos, que se consideran “candidatos” a formar parte de la canasta; es decir, construir el vector columna X .
- Conocer los precios o valores unitarios asociados a los alimentos incluidos en X (vector c).
- Seleccionar entre el conjunto de nutrientes aquellos considerados fundamentales por los especialistas. Este paso es necesario en la medida en que el número de nutrientes – en términos matemáticos, restricciones– supera con mucho las capacidades del programa de cómputo que se empleó.

- Calcular, para los productos seleccionados, los requerimientos nutricionales. Esto equivale a determinar los elementos del vector b.
- Construir la matriz (A) formada por los coeficientes de transformación de los productos en los nutrientes seleccionados en el paso anterior.

Inicialmente se consideró por separado Tijuana y Mexicali, sin embargo la información del número de hogares contenidos en la muestra de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2004 (ENIGH-04) para ambas ciudades es muy limitado, lo que obligó en la investigación a considerar de manera conjunta a ambas ciudades y, de manera más general, se hace referencia a la entidad de Baja California en su totalidad, para la cual el número de hogares de la muestra es suficientemente representativo.

Cuadro 24 México: Supuestos para el cálculo de requerimientos de energía para hombres y mujeres adultos (20-59 años)

Concepto	Hombre	Mujer
Índice de masa corporal	22	21
Estatura promedio ¹	1.67 m	1.53 m
Peso teórico promedio	61.4 kg	49.2 kg
Requerimientos de energía		
· Rango: 39-45 kcal/kg	42 kcal/kg	38 kcal/kg
· Embarazo		+ 300
· Lactancia		+ 500
· Requerimientos promedio/día	2,578.8 kcal	1,920.7 kcal ²
· Promedio para la población ³	2,215.3 kcal	

1 Calculado con base en la Encuesta Nacional de Nutrición y la Encuesta Nacional de Enfermedades Crónicas.

2 Incluye una estimación de los requerimientos proporcionales de mujeres en condiciones de embarazo y lactancia.

3 Promedio ponderado de acuerdo con la importancia de las mujeres y los hombres en la población adulta (20-59 años) con base en el Censo Nacional de Población de 2000 (hombres: 48.7%; mujeres: 51.3%).

Fuente: Universidad Autónoma de Baja California. Canasta de satisfactores básicos para Mexicali y Tijuana, Baja California 2006.

a) Canasta alimentaria número 1

Esta canasta cumple simultáneamente los requerimientos de seis nutrientes básico (incluido el zinc). Los productos incluidos están comprendidos en los siete grupos de alimentos que garantizan un adecuado equilibrio nutricional: a) cereales, b) carnes, pescados y mariscos; c) huevo de gallina; d) leche y derivados; e) verduras y tubérculos; f) frutas; g) azúcares, café y chocolate; y h) otros alimentos. Esta canasta está constituida por 16 productos alimenticios:

- Pan para sandwich, hamburguesa o hot dog.
- Tortilla de maíz.
- Pulpa en trozo.
- Otras partes de la res (cabeza, ubre, etc.).
- Pierna, muslo o pechuga de pollo (con hueso).
- Huevo de gallina.
- Leche de vaca (pasteurizada).
- Zanahoria.
- Chile seco o en polvo (guajillo, pasilla, ancho, piquín, puya).
- Frijol (bayo, negro, flor de mayo, etc.).
- Jitomate (bola, guajillo, saladet, etc.).
- Cebolla.
- Mango.
- Otros plátanos (dominico, dorado, roatán, etc.).
- Azúcar (blanca y morena).
- Aceite vegetal (canola, cártamo, girasol, maíz, etc.).

Destacan las siguientes características de esta canasta alimentaria:

- El peso neto de los diferentes alimentos totaliza 1.363 kg/día/adulto.
- Se alcanza una ingesta de 2,843 kilocalorías, esto es, 28.4% *más* que el mínimo recomendable que es de 2,215 kilocalorías por día.⁶
- La ingesta de proteínas, a su vez, excede en 61.3% el mínimo recomendable de proteínas por día.

⁶ El excedente de calorías no es de manera alguna recomendable sobre bases nutriólogicas. El resultado que se alcanza es por efecto de lograr también el cumplimiento en la ingesta de zinc. Como más adelante veremos, si esta restricción se elimina, la magnitud de las holguras tiende a reducirse considerablemente.

- En los casos del hierro y vitamina C se presentarían también excedentes, especialmente en el primer caso, en cerca de siete veces por arriba del mínimo recomendable.
- Por el contrario, la ingesta de vitamina A y de zinc sería apenas suficiente para cubrir los requerimientos mínimos recomendables.

Cuadro 25 Baja California. Canasta alimentaria básica *
(Productos, gramos y costos)

Clave	Alimento	Gramos	Costo	
			Mxli.	Tij
Cereales		767.00	13.62	13.40
A014	Pan para sandwich, hamburguesa y hot dog, kg	377.00	10.50	10.49
A004	Tortilla de maíz	390.00	3.12	2.91
Carnes, pescados y mariscos		40.55	1.21	1.48
A033	Pulpa en trozo kg	2.62	0.19	0.21
A034	Otras partes de la res: cabeza, ubre, etc., kg	1.36	0.03	0.03
A055	Pierna, muslo y pechuga con hueso, kg	36.58	0.99	1.24
Huevo de gallina		30.00	0.52	0.46
A078	Huevo de gallina	30.00	0.52	0.46
Leche y derivados		100.00	0.99	0.98
A072	Leche de vaca	100.00	0.99	0.98
Verduras y tubérculos		176.90	2.53	2.47
A127	Zanahoria, kg	6.45	0.05	0.05
A131	Chiles secos o en polvo: guajillo, pasilla, ancho, piquín, puya, etc.	1.85	0.23	0.27
A134	Frijol: bayo, flor de mayo, negro, etc., kg	98.61	1.37	1.20
A121	Jitomate	50.00	0.75	0.83
A109	Cebolla	20.00	0.13	0.14
Frutas		218.43	2.24	2.31
A154	Mango, kg	79.49	0.76	0.82
A164	Otros plátanos: dominico, morado, roatán, etc., kg	138.94	1.49	1.49
Azúcares, café y chocolate		10.93	0.11	0.08
A170	Azúcar (blanca y morena), kg	10.93	0.11	0.08
Otros		19.67	0.35	0.33
A092	Aceite vegetal: canola, cártamo, girasol, maíz, etc., litro	19.67	0.35	0.33
Total		1,363.49	21.57	21.50

* Precios correspondientes a la última semana de abril de 2006. Incluye zinc
Fuente: Universidad Autónoma de Baja California. Canasta de satisfactores básicos para Mexicali y Tijuana, Baja California 2006 (p. 29)

Hernández Laos también presenta una canasta básica alimentaria número 2 que elimina la ingesta de zinc en el consumo, lo cual disminuye drásticamente el valor de la canasta, obteniéndose para Mexicali de \$ 10.94 pesos por persona diarios y para Tijuana de \$10.82, sin embargo dado que se detectaron errores en los datos, como es una disminución considerable en la ingesta de carbohidratos de 377 gramos en la primera canasta a 124.71 gramos en la canasta número 2, entre otros, se decidió no utilizarla para efectos de este trabajo.

b) Canasta de satisfactores básicos esenciales.

La metodología utilizada para definir las canastas alimentarias permitió la creación de una canasta de satisfactores esenciales no alimentarios, utilizando el mismo esquema metodológico para su valuación a precios tanto de Tijuana como de Mexicali, Baja California⁷.

Ciudad de Mexicali

La canasta de satisfactores básicos no alimentarios incluye 160 bienes y servicios, distribuidos en diez rubros genéricos: alimentación (ya se obtuvo y presentó su desglose), vivienda, mobiliario y equipamiento, operación del hogar, vestido y calzado, cuidado de la salud, educación y lectura, cuidado y presentación personal, transporte y comunicaciones y otros.

La estructura de costo de la canasta para la ciudad de Mexicali, por principales rubros, es la siguiente:

⁷ La explicación detallada de dicha metodología se desarrolla en el texto: Cálculo de una canasta básica no alimentaria para México del propio Hernández Laos, Cantú y De la Torre. (2005)

Costo de la canasta básica por hogares en Mexicali; 2006

Rubro de consumo	Costo (pesos de junio 2006)	%
1. Alimentación	\$ 2,667.67	27.76
2. Vivienda	3,532.68	36.67
3. Mobiliario y equipamiento	526.67	5.49
4. Operación del hogar	178.51	1.86
5. Vestido y calzado	817.77	8.51
6. Cuidado de la salud	376.04	3.91
7. Educación y lectura	84.75	0.88
8. Cuidado y presentación personal	404.19	4.21
9. Transporte y comunicaciones	945.00	9.84
10. Otros	74.05	0.77
<i>Total</i>	\$ 9,608.32	100.00

El costo mensual de la adquisición de los bienes y servicios básicos incluidos, valuados a precios de mercado asciende a \$9,608.32 por hogar típico, lo que corresponde un costo diario promedio por hogar de \$320.28⁸ y un costo diario de \$81.70 per cápita. Ese sería el costo para cubrir, de acuerdo con los cálculos, todas las necesidades esenciales de un hogar típico en la ciudad de Mexicali, Baja California.

Ciudad de Tijuana

Por su parte, la canasta de satisfactores básicos para la ciudad de Tijuana que incluye el mismo número de bienes y servicios, distribuidos en los diez rubros genéricos mencionados, se presenta en el ya mencionado cuadro 22. En este caso debe tenerse presente que el tamaño y estructura etaria y de género del hogar típico es el mismo que el obtenido en el caso de Mexicali, toda vez que corresponde al estado de Baja California en forma consolidada.

Dado que tales magnitudes difieren del caso urbano, lo anterior resulta relevante de tenerse en cuenta para interpretar adecuadamente –como ya se

⁸ Costo que representa en términos redondos un ingreso de 7.11 salarios mínimos diarios por hogar típico.

dijo– las magnitudes referidas a las cantidades de los básicos y servicios incluidos en este listado.

La estructura de costo de la canasta para Tijuana por principales rubros es la siguiente:

Costo de la canasta básica por hogares en Tijuana; 2006

Rubro de consumo	Costo (pesos de junio 2006)	%
1. Alimentación	2,659.40	28.57
2. Vivienda	312.96	35.59
3. Mobiliario y equipamiento	512.49	5.50
4. Operación del hogar	182.44	1.96
5. Vestido y calzado	743.46	7.99
6. Cuidado de la salud	384.12	4.13
7. Educación y lectura	84.75	0.91
8. Cuidado y presentación personal	416.22	4.47
9. Transporte y comunicaciones	940.00	10.10
10. Otros	73.99	0.79
<i>Total</i>	<i>9,309.84</i>	<i>100.00</i>

El costo mensual de la canasta básica de Tijuana, valuada también a precios de mercado, asciende a \$9,309.84 por hogar típico; es decir, un costo promedio diario por hogar de \$310.33⁹ y un costo diario de \$79.16 per cápita. De nuevo, ese costo sería suficiente para cubrir, de acuerdo con las estimaciones, todas las necesidades esenciales de un hogar típico ubicado en la ciudad de Tijuana, Baja California.

Con estos resultados utilizamos la clasificación de líneas de pobreza propuesta por el Comité técnico para la medición de la pobreza, se obtienen lo siguiente:

⁹ Que representa un ingreso de 6.90 salarios mínimos diarios por hogar típico urbano.

Cuadro 26 Análisis de acuerdo a los rubros de líneas de pobreza del comité técnico (costo mensual por familia)

Líneas				Mexicali	Tijuana
			Rubro	Costo	costo
A	C	P	Alimentación	2,667.67	2,659.40
		P	Vivienda	3,532.68	3,312.96
			Mobiliario y equipo	526.67	512.49
			Operación del hogar	178.51	182.44
		P	Vestido y calzado	817.77	743.46
	C	P	Cuidado de la salud	376.04	384.12
	C	P	Educación y cultura	84.75	84.75
			Cuidado y presentación personal	404.19	416.22
		P	Transporte y comunicaciones	945.00	940.00
	C	P	Otros	74.05	73.99
			Total	9,607.33	9,309.83

Fuente: Creación propia con información de la Universidad Autónoma de Baja California. Canasta de satisfactores básicos para Mexicali y Tijuana, Baja California 2006.

A = alimentaria

C = capacidades

P = patrimonial

Cuadro 27 Costo diario por persona al mes de junio del 2006*

Línea de pobreza	Mexicali		Tijuana	
	diario	mensual	diario	mensual
Alimentaria	\$22.60	\$678	\$22.53	\$675.9
Capacidades	\$27.13	\$813.9	\$27.12	\$813.6
Patrimonial	\$71.99	\$2,159.7	\$69.45	\$2,083.5

*Suma de rubros divididos en 30 días del mes y entre 3.9346 número de integrantes por familia
Fuentes: Universidad Autónoma de Baja California. Canasta de satisfactores básicos para Mexicali y Tijuana, Baja California 2006.

Con estos resultados y a pesar de que las metodologías son completamente diferentes es inevitable “comparar” los resultados para Mexicali y Tijuana de Hernández Laos respecto a los de CONEVAL a nivel nacional, sobre todo porque los resultados son del mismo año.

Cuadro 28 Comparativo de resultados CONEVAL e Investigación UABC

Tipo de pobreza	CONEVAL 2006 Urbana (nacional)	Hernández Laos 2006	
		Mexicali	Tijuana
Alimentaria	\$809.87	\$2,667.67 entre 3.9346 es igual a:	\$2,659.40 entre 3.9346 es igual a:
		\$678.0	\$675.9
Capacidades	\$993.31	\$813.9	\$813.6
Patrimonio	\$1,624.92	\$2,159.7	\$2,083.5

Fuente: Creación propia con la información CONEVAL y los resultados de la investigación local UABC.

Contrario a lo que se esperaba, la Canasta “real” que obtiene para alimentación y capacidades Hernández Laos es menor en costo que la calculada por CONEVAL, además que la primera integra alimentos que contiene zinc a diferencia de la segunda, pero también es distinta en lo que se refiere a patrimonio en donde la primera se eleva considerablemente respecto a la de CONEVAL, estos resultados tan disímiles nos hacen dudar primero de la metodología aplicada por Hernández Laos en Baja California, por lo cual se revisó a conciencia el documento, el cual parece correcto excepto en la canasta alimentaria 2 que se descartó; la otra razón es que se demuestra la hipótesis de que la metodología “teórica” que primero utiliza el Comité Técnico de medición de la pobreza y luego de CONEVAL para medir de la pobreza en México no es la acertada, porque las regiones y en concreto las entidades federativas presentan condiciones diferentes, a partir de ello se deriva que la canasta alimentaria y de capacidades si se aplicaran en otras entidades federativas tendrían resultados muy diferentes a los de CONEVAL, de ahí la interrogante: si la canasta básica de Mexicali y Tijuana son menores ¿Qué pasa con otras ciudades del país?,

desgraciadamente no se ha aplicado la metodología de Hernández Laos en otras ciudades, pero sí se tienen otros indicadores

Como referencia tenemos a la empresa de consultoría internacional Mercer Human Resource Consulting (MERCER, 2004) la cual es líder mundial en el área de recursos humanos y en los productos y servicios financieros. Dentro de las muchas actividades que realiza se encuentra la encuesta anual para evaluar las ciudades “más caras para vivir” a nivel mundial y por supuesto también de México, se revisan 42 ciudades de la república en los rubros de alimentos, transporte, vestido y calzado, entretenimiento, aparatos y accesorios domésticos, cuidado personal, educación, vivienda y salud de los tres estratos socioeconómicos: operativos, con salarios de 11 mil a 31 mil 999 pesos, niveles gerenciales con salario de entre 32 mil a 81 mil 999 pesos, y directivos que ganan arriba de 82 mil pesos al mes, a fin de determinar el impacto.

El análisis parte de una base de referencia del nivel promedio del costo de la vida en el Distrito Federal que equivale a 100%. A partir de éste se comparan otras 41 ciudades donde hay una mayor actividad industrial. Estos son los resultados que se obtuvieron en 2004 y 2005.

Cuadro 29 Resultados de MERCER 2004 y 2005

2004	2005
1.Monterrey, NL	1.México, DF
2.Los Cabos, BCS	2.Monterrey, NL
3.Cancún, Q. Roo	3.Los Cabos, BCS
4.México, DF	4.Cancún, Q. Roo
5.Tijuana, BC	5.Tijuana, BC
6.Ciudad Juárez, Chih.	6.Mexicali, BC
7.Culiacán, Sin.	
8.Chihuahua, Chih.	
9.Mexicali, BC	
10.Guadalajara, Jal.	

Fuente: Página electrónica de MERCER México.

Esta breve referencia es útil para señalar que Tijuana y Mexicali se encuentran entre las ciudades más caras para vivir, imaginemos entonces cual sería el valor de las canastas básicas reales en otras ciudades de la república con la metodología aplicada en Baja California.

Cortés y Hernández (2005, p. 483) compararon a través de ejercicios de programación lineal distintas metodologías de canastas alimentarias para el año 2000, y el resultado obtenido fue que la canasta INEGI-CEPAL usada por el Comité Técnico para la medición e la pobreza fue la de más alto valor, asciende en zonas urbanas a \$20.90, la de COPLAMAR ampliada fue de \$14.45 y otras propuestas por ellos da \$6.57 la primera y \$10.43 la segunda. Como podemos ver, existe mucha diferencia en los resultados y esto depende de la metodología aplicada.

Con los resultados obtenidos por Hernández Laos y el método de imputaciones de ingresos aplicado por SEDESOL, se buscó definir a la población de Mexicali y Tijuana que se encuentra en condición de pobreza de acuerdo a las mencionada líneas de pobreza; sin embargo, se detectó que el ingreso promedio per cápita de Baja California mejorado aparentemente por la imputación es menor que el ingreso promedio per cápita que arroja directamente el censo, lo mismo sucede con otros entidades federativas como Sonora y México, es decir resulta contrario al propósito de la imputación.

Tomando en cuenta estos problemas del modelo de imputación utilizado por SEDESOL para integrar Encuesta Nacional de Ingreso Gasto y el Censo de Población y Vivienda, se procedió a realizar el cálculo de los tres niveles de pobreza que se obtuvieron de la canasta de Hernández Laos, tomando la base

de datos de la muestra del 10% del Censo de Población y Vivienda de 2000, al que llamaremos estudio local.

Procedimiento:

a) Deflactar los datos al mes de agosto de 2000 (datos del censo) de cada línea de pobreza obtenida, a partir de la información de Índices de Precios al Consumidor que emite el Banco de México, a través de la fórmula:

$$X_{2000}(1+r) = X_{2000}(\text{IPC}_{2006}/\text{IPC}_{2000})=X_{2006}.$$

Sustituyendo obtenemos

Mexicali $X_{2000}(1+r) = X_{2000}(117.47000000/90.56222440)= 1.2971192$

$$X_{2006} = X_{2000}(1.2971192)$$

Tijuana $X_{2000}(1+r) = X_{2000}(117.634000000/89.91970474)=1.30821159$

$$X_{2006} = X_{2000}(1.30821159)$$

Resultados que se obtuvieron:

Cuadro 30 Resultados para Mexicali

Mexicali	Monto de junio de 2006	Monto de agosto 2000
alimentaria	678.00	522.70
capacidades	813.94	627.49
patrimonial	2,159.80	1,665.08

Cuadro 31 Resultados para Tijuana

Tijuana	Monto de junio de 2006	Monto de agosto 2000
alimentaria	675.90	516.66
capacidades	813.87	622.13
patrimonial	2,083.74	1,592.82

b) Con los datos deflactados se procede a correr en la base de datos del 10% del Censo de Población y Vivienda de 2000, con el siguiente procedimiento:

- Se cambian a formato numérico algunas variables (factor, edad, sexo e ingresos)
- Se definen nuevas variables (indicador de menor de 5 años, indicador de menor de 13 años, edad de jefe/a de hogar, etc.)
- Se crea un identificador del hogar
- Se crea un nuevo archivo (Agregado por hogar de personas Baja California)
- En el nuevo archivo con los datos de ingresos del jefe de familia deflactados al año 2000, se identifican los hogares catalogados como pobres y no pobres por cada línea de pobreza (alimentaria, capacidades y patrimonial). Se obtienen los siguientes resultados:

Cuadro 32 Pobreza de ingresos en Baja California 2000

Tipo de pobreza	Mexicali		Tijuana	
	Personas	Hogares	Personas	Hogares
Alimentaria	62,427 11.4%	15,922 11.5%	129,772 11.3%	31,152 11.1%
Capacidades	79,522 14.5%	19,525 14.1%	165,098 14.4%	3,8020 13.6%
Patrimonial	291,119 53.1%	67,239 48.5%	592,517 51.7%	128,816 45.9%

Fuente: Creación propia con base a la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Datos expandidos.

Los resultados que se consiguen permiten derivar una serie de conclusiones que desmitifican a Baja California, el cual es considerado como el estado “menos pobre” del país:

1ro. Más del 50% de la población de Mexicali y Tijuana se encuentra en condición de pobreza, al igual que el resto del país.

2do. La pobreza alimentaria y de capacidades aunque representan cerca del 40% de lo que tenía el país en ese año (comparados con los resultados de SEDESOL reportados en el cuadro 22), constituyen un sector muy grande para la cantidad de población que tiene el estado.

3ro. La pobreza patrimonial constituye el nivel más importante del estado, lo que es perfectamente congruente con los resultados obtenidos en el capítulo IV en donde se define el contexto fronterizo (concentración urbana, déficit de suelo, vivienda y servicios básicos, entre otros).

A continuación el cuadro comparativo con los resultados oficiales de la pobreza para Baja California y lo obtenido del estudio local

Cuadro 33 Comparativo de niveles de pobreza alimentaria 2000 (% de personas)

Municipio	Resultados Comité técnico 2000	Resultados CONEVAL 2005	Resultados estudio local 2000
Mexicali	3.15	1.5	11.4
Tijuana	3.52	0.5	11.3

Fuente: Creación propia

Cuadro 34 Comparativo niveles de pobreza 2000 y 2005 (% de personas)

	Mexicali		Tijuana	
	CONEVAL 2005	Estudio local 2000	CONEVAL 2005	Estudio local 2000
Alimentaria	1.5 %	11.4%	0.5%	11.3%
Capacidades	2.6 %	14.5%	1.1%	14.4%
Patrimonial	10.3 %	53.1%	7.1%	51.7%

Fuente: Creación propia

Los datos “oficiales” no tienen ninguna relación ni cercanía con los porcentajes mostrados por SEDESOL para el año 2000 y mucho menos con lo presentado por CONEVAL para el año 2005, aún suponiendo que existiera una subestimación en las respuestas del Censo de Población y Vivienda y se tuviera que hacer algún ajuste al porcentaje obtenido, no se logra acercarse a lo señalado “oficialmente” para los municipios de Baja California, lo que demuestra que el modelo aplicado por la federación o no tiene el diseño metodológico adecuado o se tiene un error en el cálculo, por lo menos para el caso de los municipios de Baja California.

Esta problemática afecta en forma determinante a la entidad, porque al catalogarla como “la menos pobre”, implica una drástica reducción en los recursos asignados.

Los elementos revisados en este capítulo permiten afirmar que el modelo de medición oficial de la pobreza de ingresos, no es el más adecuado no sólo para Baja California sino para el país en general, porque sus estimaciones no están basadas en valores reales de las canastas básicas en las diferentes regiones.

La sugerencia es que la administración federal mida la pobreza en las entidades federativas a partir de datos reales, una canasta básica alimentaria y no alimentaria costeadas con precios de mercado locales y también la aplicación de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto con representación y desagregación estatal. Sólo estos resultados permitirán realizar una medición de la pobreza más cercana a la realidad y dará confianza sobre los resultados a las administraciones gubernamentales locales (gobierno del estado y municipios).

Capítulo VI

Atención de la pobreza en Baja California

En el capítulo III de este trabajo se describieron y analizaron las acciones que el gobierno federal ha realizado para la atención de la pobreza a nivel nacional, tanto en lo que respecta a la asignación directa de recursos a los estados y municipios, como a la operación de programas que ejercen las dependencias federales. En este capítulo se analiza la aplicación de dichas acciones pero de manera particular para el estado de Baja California, así como también se revisa el esquema de coordinación que para tal fin se da entre los tres órdenes de gobierno.

De igual manera, con el propósito de contar con un diagnóstico integral, se analizan de manera general las acciones desarrolladas por los gobiernos locales, así como su percepción sobre las acciones que emprende la federación en la entidad.

6.1 Asignación del FAIS en Baja California

La asignación de recursos del FAIS para Baja California ha tenido gran movilidad, principalmente porque se han presentado modificaciones en la definición de la masa carencial desde su inicio en 1998 y por otra, porque a veces la asignación de los recursos no ha sido congruente con la masa carencial determinada.

Cuadro 35 Cálculo de masa carencial para Baja California

2001	2002	2003	2004	2005	2006
0.545938942	0.738128877	0.735716776	0.736313702	0.736313702	0.736573842

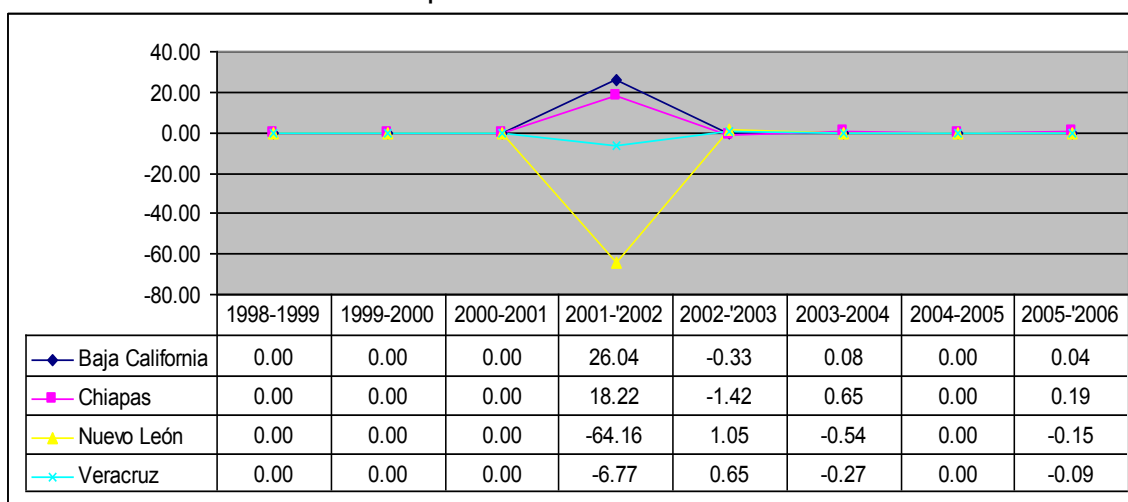
Fuente: Diarios oficiales de la federación 2001-2006

En el período que se revisa Baja California recibió por este fondo la cantidad de 1008.2 millones de pesos, que lo ubica como el quinto estado que menos recursos recibió, después de Baja California Sur, Colima, Aguascalientes y Quintana Roo.

Con el propósito de analizar el comportamiento del FAIS asignado a Baja California se realizó un comparativo en números relativos con otros estados de la república, así como también a nivel nacional, primero se utilizaron los datos de las masas carenciales y segundo el monto del presupuesto otorgado.

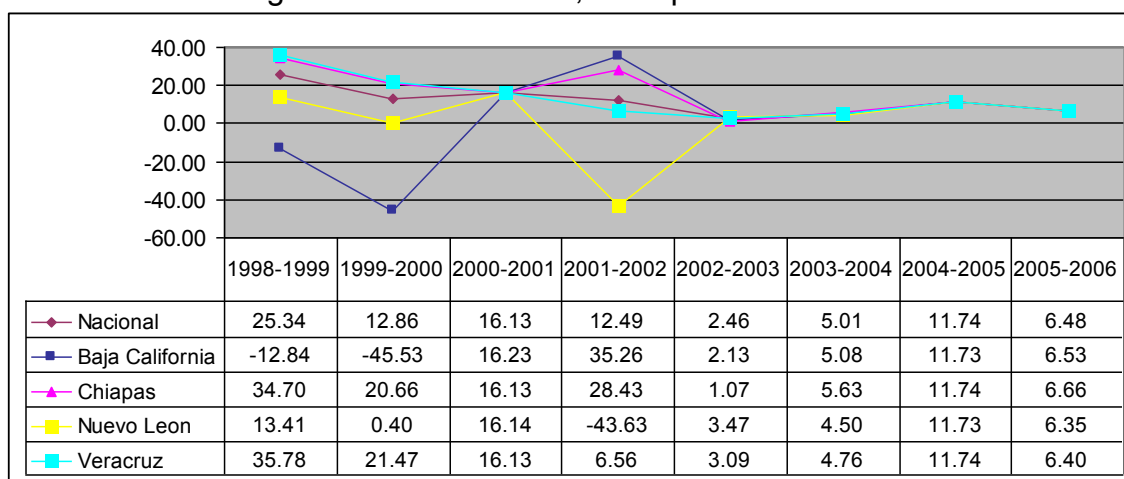
Los estados elegidos son Chiapas, Veracruz y Nuevo León y el criterio para su definición fue que los dos primeros estados tienen masas carenciales muy altas y en el caso de Nuevo León porque presenta un comportamiento similar al de Baja California. Los resultados que se obtuvieron son los siguientes:

Gráfica 11 Comparativo: Porcentaje de evolución de masas carenciales en el período 2001- 2006



Fuente: Creación propia

Gráfica 12 Comparativo: Porcentaje de la evolución de los recursos entregados del fondo FAIS, en el período 2001-2006



Fuente: Creación propia

La gráfica 12 muestra las variaciones anuales que se presentaron en el período 1999-2006. En el caso de Baja California se le redujeron los recursos de 1999 al 2000 y posteriormente de 1999 al 2000 se reintegran recursos, para darse finalmente un proceso de estabilización, aunque esta no termina por compensar la primera reducción. Lo mismo sucede con el estado de Nuevo León pero del año 2002 al 2003.

Por otra parte, de los recursos asignados a Baja California, aproximadamente el 81.9% corresponden al Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal (FISM) y el resto al Gobierno del estado a través del Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE).

La distribución de los recursos del FAIS, de los estados a sus municipios, debe ser convenida con la SEDESOL antes de su publicación en los órganos de difusión oficial de los estados. De hecho la propia SEDESOL desde 2002 ha entregado a los Gobiernos de los Estados, en forma electrónica, la base de datos y el algoritmo para calcular distribución porcentual tanto del FISE como del FISM.

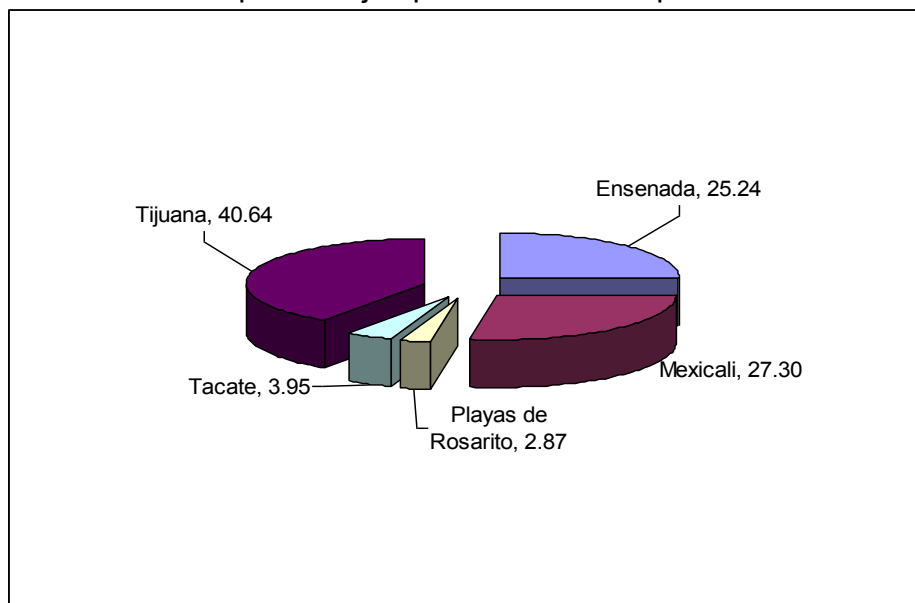
A su vez Baja California, al igual que el resto de las entidades federativas, debe aplicar la misma fórmula establecida en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal para hacer la distribución respectiva de los recursos del FISM entre sus municipios. En aquellos casos en los que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se podrá utilizar la fórmula alternativa que está establecida en el artículo 35 de dicha ley.

Cuadro 36 Asignación de recursos del FISM en los municipios del 2001-2006
Cifras en pesos corrientes

MUNICIPIO	FISM 2001	FISM 2002	FISM 2003	FISM 2004	FISM 2005	FISM 2006
Ensenada	22,622,434	35,732,512	36,620,550	38,471,718	43,589,071	46,626,035
Mexicali	26,656,526	38,234,402	39,255,480	41,165,399	46,641,124	49,890,659
P. de Rosarito	2,704,328	4,052,494	4,139,740	4,363,153	4,843,513	5,287,950
Tecate	3,236,108	5,639,917	5,776,960	6,072,265	6,943,613	7,359,320
Tijuana	36,244,426	57,645,756	58,598,720	62,064,801	70,320,311	75,219,817
Total	91,463,822	141,305,081	144,391,450	152,137,336	172,337,632	184,383,781

Fuente: Periódicos oficiales de la federación 2001-2006.

Gráfica 13 Distribución de recursos de FISM acumulado 2001-2006 en porcentajes para cada municipio



Fuente. Creación propia con datos de los Periódicos Oficiales de la federación 2001-2006.

En este proceso de análisis se identificaron inconsistencias desde el año 1988 que se estableció el fondo; a continuación se enuncian por año de publicación:

Cuadro 37 Descripción de inconsistencias

Año	observaciones
1998	<p>Se integra un artículo transitorio en la Ley Fiscal que modifica los montos, el cual señala:</p> <p>Quinto.- Para el ejercicio fiscal de 1998, la distribución de los recursos entre los Estados, del Fondo para la Infraestructura Social Municipal a que se refiere el primer párrafo del artículo 32 de la Ley, se hará de la siguiente manera: El 69% de los recursos se distribuirá de acuerdo a la fórmula a que se refiere el artículo 34 de esta Ley y el monto restante por partes iguales entre los Estados. Sin embargo, para la distribución hacia los Municipios por parte de los Estados, del monto total que resulte del procedimiento descrito, se aplicará estrictamente la fórmula a que se refiere el artículo 34 de esta Ley.</p>
1999	<p>Se integra un artículo transitorio en la Ley Fiscal que modifica los montos el cual señala:</p> <p>TERCERO.- Para el ejercicio fiscal de 1999, la distribución de los recursos entre los Estados, del Fondo de Infraestructura Social Municipal a que se refiere el primer párrafo del artículo 32 de la Ley, se hará de la siguiente manera: el 84.5% de los recursos se distribuirá de acuerdo a la fórmula a que se refiere el artículo 34 de esta Ley y el 15.5% restante por partes iguales entre los Estados. Sin embargo, para la distribución hacia los Municipios por parte de los Estados, del monto total que resulte del procedimiento descrito, se aplicará estrictamente la fórmula a que se refiere el artículo 34 de esta Ley.</p> <p>En esta ocasión el porcentaje de asignación de recursos para Baja California se reduce un 12.84% a pesar de que la masa carencial es la misma que en 1988.</p>
2000	<p>De nuevo el porcentaje de asignación de recursos para Baja California se reduce en un 45.53%.</p>
2001	<p>Permanecen constantes las masas carenciales para cada entidad federativa, pero la asignación de recursos es del 16% igual para todos.</p>
2002	<p>Se modifican de manera importante las masas carenciales sin existir una modificación en la fórmula de asignación.</p> <p>La masa carencial para Baja California se incrementa un 26% respecto al 2001, mientras que el porcentaje de asignación de recursos se incrementa un 35.26% (como si se repusiera por la reducción de 58.37% de años anteriores).</p> <p>Lo mismo sucede con otras entidades que disminuyen o se incrementan, como es el caso de Nuevo León que presentó una severa reducción en su masa carencial y en los recursos asignados.</p>

2003	Se presentan mínimas modificaciones en las masas carenciales en todas las entidades federativas y se aplican diferentes porcentajes de asignación de recursos para las entidades federativas.
2004	En el 2004 se modifican en forma mínima los porcentajes las masas carenciales y también la asignación de recursos más o menos en la misma promoción.
2005	Los montos de masas carenciales son iguales a las del 2004 y se aplica un 11.7% de incrementos a los recursos para todas las entidades federativas.
2006	Se modifican ligeramente los montos de masas carenciales y los porcentajes de asignación de recursos.

Fuente: Creación propia con información de los Diarios oficiales de la federación 1988-2006

Díaz Cayeros (2004), realizó un estudio sobre el efecto del gasto descentralizado en México en la provisión de infraestructura social básica en las municipalidades, en el cual obtiene los siguientes resultados:

Mogollón (2002) afirma que no obstante la pretensión de transparencia, las fórmulas del FAIS son relativamente complejas [...] Para asignar fondos hacia sus municipios, la mayoría de los estados optaron por utilizar lo que se conoce como la fórmula 2 (artículo 35 de la Ley de Coordinación fiscal), que es un simple promedio de las carencias municipales medidas por medio de cuatro variables: el analfabetismo de la población mayor de 15 años, la población ocupada ganando menos de dos salarios mínimos, el porcentaje de viviendas sin conexión al drenaje y el porcentaje de viviendas sin electricidad. El uso de dicha fórmula alternativa reduce el peso relativo del indicador de brecha de pobreza por medio de los ingresos, dando implícitamente un mayor peso a un elemento poblacional (p. 17)

El Gobierno de Baja California también eligió la segunda fórmula para aplicar a los municipios. En este sentido las observaciones de Díaz Cayeros se cumplen; por ejemplo, en la asignación del recurso, el municipio de Tijuana que presenta menor pobreza de ingreso (CONEVAL) y menor marginación (CONAPO), recibe por el componente poblacional el 40.64% de los recursos totales del FAIS, mientras que Ensenada que es el más pobre recibe el 25.24%.

También señala Díaz Cayeros que la distribución del FAIS entre los estados inicialmente obedeció a un criterio adicional. Se repartió un 1% del fondo a cada estado, sin importar su población o nivel de pobreza. Esto significó que estados pequeños como Colima o Baja California Sur recibieran montos desproporcionados respecto de sus características de pobreza o necesidades sociales. En el año 2000 se redujo este criterio de distribución a medio punto porcentual, y en el 2002 se eliminó por completo ese criterio. Esta situación, sobre todo al inicio, afectó notablemente a Baja California, como puede verse observado en el comparativo de gráficas de masas carenciales respecto a la gráfica de recursos asignados.

Finalmente en el estudio realizado por Díaz Cayeros sobresalen los siguientes aspectos:

Los municipios que más dependen del FAIS, según la información contenida en la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre desarrollo municipal de 2002, tienden a ser los más pobres.

Al principio en la aplicación del fondo, los resultados en la focalización hacia la población mas pobre empeoraron, pero en adelante, los cambios marginales en formulas y la eliminación del 1% distribuidos por partes iguales a cada estado tuvieron efectos positivos en cuanto a una mejor focalización (p. 19).

Con los datos encontrados y los hallazgos en el estudio de Díaz Cayeros podemos afirmar:

1. Que la fórmula inicial utilizada para asignar los recursos del FAISE no fue equitativa y eso trajo consigo que el recurso no se aplicara correctamente en los estados, de manera particular en Baja California.
2. La administración federal 2001-2006, en el transcurso del período mejoró el proceso de asignación del recurso, pero no realizó ningún incremento

significativo al fondo y mucho menos presentó reformas para su ampliación o bien para darle mayores atribuciones a los gobiernos locales.

3. La complejidad de la fórmula impide que haya claridad en sus resultados, tanto que los estados prefieren aplicar la segunda opción a los municipios, sin lograr los mismos efectos en la focalización.
4. La fórmula de masas carenciales utiliza una metodología distinta respecto a la medición de la pobreza de CONEVAL y esto genera confusiones e incertidumbre en los estados y municipios, al no saber que se va a obtener en una y otra fórmula.
5. Con base en la información obtenida de los gobiernos locales de Baja California, se puede afirmar y generalizar que la aplicación del recurso que se ha asignado los gobiernos estatales y municipales por el FAIS, ha sido eficiente, lo que daría cabida a una mayor transferencia de recursos.

6.2 Programas federales escasamente aplicados en Baja California

Dada la diversidad de acciones y sobre todo que no se cuenta con toda la información desagregada a nivel estatal y menos aún municipal, se tomaron para su análisis los programas y acciones ejecutados en Baja California por parte de SEDESOL y por sus organismos desconcentrados, que además constituyen las acciones más importantes de atención a la pobreza desarrollados por la administración federal y son las que se “convienen” directamente con las entidades federativas, el resto de los programas acciones y/o fondos descritos en el Capítulo III, son complementarias y directamente ejecutados por las Dependencias federales como SAGARPA, Secretaría de Economía, entre otras.

Esquema de coordinación

El Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano conocido como CODESOL es el instrumento de coordinación entre la Federación y los Estados y se define como: El marco único que determina la distribución y ejercicio de recursos del Ramo 20 Desarrollo Social, conjunta la oferta institucional del Gobierno Federal en dicha materia y la de los propios estados y municipios para dirigir de manera coordinada los esfuerzos para la superación de la pobreza y el desarrollo regional hacia áreas y sectores definidos y consensados, identificados como regiones prioritarias y de atención inmediata, así como aquellas regiones o grupos sociales que definan las partes conforme a indicadores de pobreza (SEDESOL, 2007).

En dicho documento, que se firma anualmente por el Presidente de la República, el Secretario de SEDESOL y los Gobernadores de los Estados, se integran la mayor parte de los programas operados por SEDESOL con la respectiva definición de los recursos programados para cada año.

En general los programas y acciones que no están contenidos en el CODESOL se firman en convenios adicionales o acuerdos, entre los cuales destacan: el Convenio de Coordinación para el desarrollo de la vivienda y del suelo "CODEVISU" que tiene como objeto establecer los compromisos por parte de la federación y los estados en materia del desarrollo de la vivienda y suelo y ampara las acciones que desarrollan organismos como FONHAPO y FOVISSSTE entre otros. Destaca por su inversión en este convenio el desarrollo del Programa de ahorro, subsidio y crédito Tu CASA que está dirigido a la población del país que presenta pobreza de patrimonio.

Se encuentra también el Convenio de Concertación para el Programa Microrregiones que se firma entre Delegado de SEDESOL y el Gobierno del estado anualmente.

El Acuerdo de Coordinación para la Asignación y Operación de Subsidios del Programa Hábitat, permite sentar las bases de la operación y ejecución de proyectos y acciones del programa, se firma por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social y por funcionarios estatales y municipales.

Programas que no se aplicaron Baja California

De los 25 programas implementados en el país por SEDESOL en el período de estudio 2001-2006, sólo 19 se aplicaron en Baja California, a continuación se señalan los programas no aplicados:

1. Identidad jurídica
2. Para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas
3. Programas regionales para zonas de alta marginación e indígenas
4. Expertos en acción
5. Capacitación y fortalecimiento institucional

Por su parte los funcionarios del gobierno del estado manifestaron en las entrevistas realizadas, que algunos programas no fueron promovidos ante la Delegación de SEDESOL por la dificultad de cumplir con los requisitos, ya sea por su rigidez o porque el estado no cumplía a cabalidad con los requerimientos, aunque las problemáticas existen en la entidad; tal es el caso de la población indígena migrante asentada en el sur del municipio de Ensenada y diversas colonias populares de Tijuana, que no fueron aceptadas porque no cumplían la condición de homogeneidad en el uso de la lengua indígena, entre otros condicionantes.

Programas de mínima aplicación en el estado

SEDESOL presentó muchas variantes en la oferta anual de los programas y/o en las vertientes de los programas, e incluso algunos de ellos desaparecieron o se transformaron en nuevos programas, esto puede verse en las modificaciones en los Convenios para el desarrollo social y humano que se firmaron con el Gobierno del Estado año con año y por supuesto en sus reglas de operación.

En este sentido, de los 19 programas aplicados en Baja California, algunos de ellos tuvieron un mínimo impacto en el estado, es decir solo se ejecutaron en un corto período (un año o dos) y la cobertura o inversión fue insignificante respecto a los datos nacionales. Estos programas son:

Jóvenes por México

Este programa tuvo una participación mínima en Baja California, se aplicó sólo en año 2006 y recibieron apoyos 30 beneficiarios.

Cuadro 38 Comparativo de cobertura acumulada de Jóvenes por México de Baja California, Nuevo León, Chiapas, Veracruz y Nacional

Estados	Beneficiarios efectivos 2005	Beneficiarios efectivos 2006	Beneficiarios efectivos 2005-2006
Baja California	0	30	30
Chiapas	1070	605	1675
Nuevo León	31	0	31
Veracruz	777	182	959
Nacional	4464	1848	6312

Fuente: SEDESOL, (2007 d). Evaluación externa 2006 realizado por Red para el desarrollo sostenible de México A.C.

Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)

Los apoyos del PAIMEF en Baja California se reducen al otorgamiento de recursos en el año 2006 para la “Campaña en contra de la violencia familiar y

hacia la mujer en el estado de Baja California”, por la cantidad de \$500,000 y recursos para la adquisición de bienes inmuebles para el Instituto de la Mujer de Baja California por la cantidad de \$40,000.

Programa de adquisición de leche nacional (LICONSA)

En este programa participaron 20 entidades federativas y Baja California sólo aparece en el año 2003 y 2004. No se tiene información sobre la inversión.

Cuadro 39 Baja California: Participación del Programa de Adquisición de Leche Nacional

2003			2004			2005		
% estatal de producción	% estatal en la adquisición	% de Liconsa en la producción	% estatal de producción	% estatal en la adquisición	% de Liconsa en la producción	% estatal de producción	% estatal en la adquisición	% de Liconsa en la producción
2.59%	3.62%	3.29%	2.68%	0.79%	0.56%	2.40	0.00	0.00

Fuente: LICONSA, página electrónica

Programa de abasto social de leche (LICONSA)

Baja California es una de las entidades que presenta menor número de beneficiarios de abasto de leche LICONSA; a continuación el cuadro descriptivo que contiene información de los últimos tres años de la administración y en donde se compara con otras entidades federativas y con el resultado nacional.

Cuadro 40 Comparativo de abasto de leche LICONSA

Estado	Beneficiarios 2004	Beneficiarios 2005	Beneficiarios 2006
Baja California	44,227	42,861	42,861
Chiapas	91,079	95,431	95,431
Nuevo León	51,719	53,077	53,077
Veracruz	178,486	179,746	179,746
Nacional	5,834,446	5,850,927	5,850,927

Fuente: SEDESOL (2007 e). Evaluación externa 2006 realizada por Tecnológico de Monterrey.

Programa de abasto rural (PAR)

En los resultados que se obtuvieron de evaluaciones externas al programa del 2001 al 2006, se aprecia que las tiendas de distribución en Baja California sólo representan el .60% del total de tiendas instaladas en el país, además se ubican en zonas de bajo y muy bajo nivel de marginación de acuerdo a los criterios de CONAPO. No se obtuvieron datos de la inversión.

Programa de apoyo alimentario (PAL)

Las localidades atendidas con este programa en Baja California han presentado un proceso de reducción, en 2004 constituían el .82% del total en el país, para 2005 se redujo al .71% y en el 2006 sólo fue el .62%. No se obtuvieron datos de la inversión.

Programas del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)

La participación de Baja California fue mínima solo se reportan 13 acciones en el año 2006, que representa casi el 0.033% del total de acciones a nivel nacional. No se obtuvieron datos de la inversión.

Vivienda rural

En el año 2005 se apoyaron a 40 familias con paquetes de materiales para el mejoramiento de su vivienda, la inversión realizada es por la cantidad de \$347,022.

Adultos mayores

Se apoyaron en el año 2005 y 2006 a 68 personas de las zonas rurales de Mexicali y Ensenada con una inversión federal de \$142,800.

Programa de Coinversión social

Este programa sólo aplicó en Baja California en el año 2006, y se atendieron a 34 proyectos con una inversión federal de \$3,610,022.00, por parte del estado se aportaron \$1,550,044.00, por de lo municipios \$20,000.00 y a los beneficiados les correspondieron \$ 2,283,803.00.

6.3 Programas de participación activa en Baja California

Una vez que se han revisado los programas no aplicados en el estado, así como otros cuyos beneficios han sido mínimos en la entidad, ahora corresponde el análisis a los programas que han operado con mayor eficacia.

Cuadro 41 Programas aplicados en Baja California

Programa	Organismo promotor federal	Organismo(s) Operador(es)
Empleo temporal	SEDESOL	Gobierno del estado y Delegación SEDESOL
Jornaleros agrícolas	SEDESOL	Coordinación estatal de PRONAJ en las Delegaciones de SEDESOL y el Gobierno del estado
Programa 3x1 para migrantes	SEDESOL	Gobierno del estado y Delegación de SEDESOL
Opciones productivas	SEDESOL	Delegación de SEDESOL con apoyo de los municipios.
Desarrollo local Microrregiones	SEDESOL	Gobierno del estado y Delegación de SEDESOL
Incentivos estatales	SEDESOL	Gobierno del estado
Coinversión social	INDESOL	Gobierno del estado y Delegación de SEDESOL
Programa Tu Casa	FONHAPO	Gobierno del estado

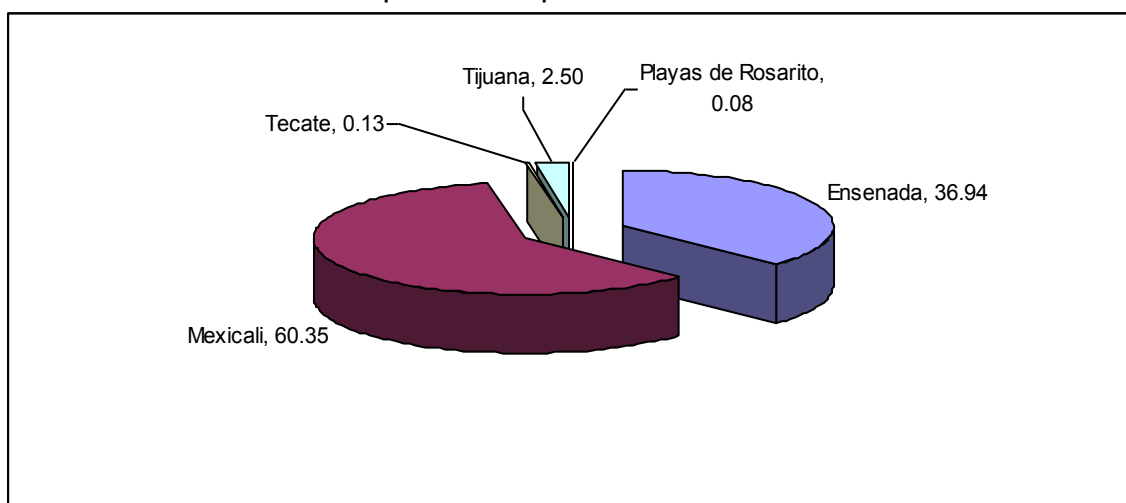
Fuente: Creación propia con información de la Delegación estatal de SEDESOL.

Programa de Empleo Temporal

Este programa se aplicó en todo el período de estudio y benefició a 61,609 personas en los cinco municipios del estado, pero fueron los municipios de

Mexicali y Ensenada los que mayor atención recibieron los seis años, por tener un área rural extensa a diferencia de los otros tres municipios. Por ejemplo Tijuana sólo tuvo apoyos en el año 2006 para 1,541 personas, Playas de Rosarito y Tecate solo participaron en 2003 con 50 beneficiarios y 78 respectivamente.

Gráfica 14 Porcentajes de beneficiarios por municipio del Programa de Empleo Temporal en el período 2001-2006



Fuente: Creación propia con datos proporcionados por la Delegación de SEDESOL.

Con respecto a los recursos, los fondos federales ascienden en todo el período a \$17,665,830.44 que representan aproximadamente el 1.25% a nivel nacional, a los cuales hay que agregarle la aportación de un 32% del Gobierno del estado que significa \$8,420,588.17. En este programa no hay aportación de los municipios.

El que captó mayor porcentaje del recursos fue Ensenada con el 56.25% del total, aunque tuvo menor número de beneficiarios; Mexicali obtuvo el 39.65%, el resto de los municipios recibieron 4.10% restante.

Jornaleros agrícolas

Este programa ha sido aplicado solo en Mexicali y Ensenada y no se registran datos en el año 2001, es a partir de 2002 cuando se le dio continuidad en el Valle de Mexicali (existen antecedentes del programa antes del año 2000); en el año 2002 fue beneficiado solo el municipio de Ensenada y a partir de 2003 hasta 2006 ambos municipios recibieron apoyo de este programa, el número total de beneficiarios es de 83,858 y la inversión federal asciende a \$24,537,141.95 al cual se le agrega la aportación estatal por \$3,436,112.12.

Programa 3x1 para migrantes

No se realizaron acciones ni el año 2001 ni el 2006 y la inversión se efectuó solo en los municipios de Ensenada y Mexicali, beneficiando a 20,447 personas.

La inversión contó con aportaciones de la federación, gobierno el estado, municipios y la propia población beneficiada, a continuación el desglose:

Cuadro 42 Inversión del Programa 3x1 en el período 2001-2006

Aportación federal	Aportación estatal	Aportación municipal	Aportación beneficiarios
\$ 4,243,701.56	\$ 4,243,701.57	\$ 4,249,701.58	\$ 3,949,701.58

Fuente: Delegación de SEDESOL en Baja California

Opciones productivas

En el 2001 no se ejerció el programa en Baja California, es a partir del año 2002 cuando empezó a fluir la inversión hasta 2006, la cual benefició a 775 personas, unidades familiares, grupos sociales y unidades productoras en condición de pobreza.

El monto total invertido en el período asciende a \$15,522,903.06, de los cuales el 35.5% es aportación federal, el 19.5% es del gobierno del estado y el 45% restante le corresponde a los beneficiarios.

Desarrollo local Microrregiones

En los años 2001 y 2002 no se realizó inversión del programa en la entidad, fue a partir del 2003 cuando se iniciaron operaciones hasta el 2006, tiempo en el que se pudo beneficiar a 106,160 personas de los municipios de Mexicali y Ensenada exclusivamente.

La aportación federal fue de \$ \$5,294,368.52, la del gobierno del estado fue por \$2,582,083.01 y solo se tuvo una pequeña aportación de los municipios del \$842,763.58

Incentivos estatales

Con este programa la federación apoyó al Gobierno del estado en los años 2003 y 2004 con recursos por \$84,309,678.00, que permitieron complementar la inversión de uno de los programas de mayor impacto de la administración estatal, que es el Programa Integral de Pavimentación y Calidad del Aire “PIPCA”, el cual consiste en la pavimentación de 14.9 millones de m² de superficie de calles en los municipios de Tijuana, Mexicali, Ensenada, Tecate y Playas de Rosarito, en un plazo de cuatro años y medio que terminará en diciembre de 2007. Con la ejecución total del proyecto se espera aumentar la cobertura de pavimentación de las calles urbanas del estado del 59% al 80%. Es necesario agregar que el proyecto cuenta con el financiamiento del Banco de América del Norte “BDAN” por la cantidad de \$27,620,000 de dólares sólo para la Fase I que tiene una duración de 18 meses. Los recursos se integraron de la siguiente forma:

Cuadro 43 Distribución de Aportaciones para el Programa Incentivos Estatales

Participantes	Cantidad	Porcentaje
Federación	\$84,309,678.00	30.0%
Gobierno del estado	\$43,880,244.59	15.6%
Municipios	\$40,429,434.37	14.4%
Beneficiarios	\$112,412,904.70	40.0%
Total	\$281,032,261.66	100%

Fuente: Delegación de SEDESOL en Baja California

Ahorro, subsidio y crédito para la vivienda progresiva “tu casa”

Con este programa se beneficiaron 4,101 familias y se dio una inversión federal de \$106,442,865.00, la cual se multiplicó con la aportación estatal, municipal y de los beneficiarios. A continuación el desglose:

Cuadro 44 Distribución de recursos del Programa Tu Casa

Inversión	Ensenada	Rosarito	Tijuana	Mexicali	Total
federal	21,393,080.00	5,376,000.00	16,750,000.00	62,923,785.00	106,442,865.00
estatal	21,393,080.00	6662500	14,499,100.00	90,944,358.00	133,499,038.00
municipal	42,786,160.00		7,038,000.00	21,521,021.00	71,345,181.00
beneficiarios	5,683,671.00	1,344,000.00	4,191,500.00	16,570,893.00	27,790,064.00
Total	91,255,991.00	13,382,500.00	42,478,600.00	191,960,057.00	339,077,148.00

Fuente: Delegación de SEDESOL en Baja California

Cabe agregar que la aportación federal constituye aproximadamente el 1.7% de la inversión realizada a nivel nacional que fue por más de 6,242.5 millones de pesos.

6.4 Programas de mayor impacto

En este apartado se analizan los dos programas de mayor impacto en la entidad, catalogados así por la inversión ejercida, por su diversidad de modalidades y por el número de beneficiarios atendidos, estos programas son: Desarrollo Humano Oportunidades y Hábitat. Por su importancia ambos se tratarán con mayor profundidad.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

El estado de Baja California ha presentado un crecimiento sostenido de las familias beneficiadas por el programa del 2001 al 2006; sin embargo de acuerdo al promedio nacional y según lo contenido en el 6to. Informe de Gobierno de Vicente Fox Quesada, Baja California es el segundo estado de la república que recibe menos recursos del programa, el primer lugar lo ocupa Baja California Sur.

En esencia esto se debe a la ubicación de la entidad en las escalas de medición del nivel de Marginación, del Índice de Desarrollo Humano y Pobreza de Ingresos. En el primer caso se ubica en el nivel “muy bajo” y ocupa el lugar número 30, en el segundo caso el grado es “alto” y se ubica en el lugar 4 a nivel nacional, en medición de la pobreza de ingreso como ya se revisó es catalogado como el menos pobre. También influye el asentamiento de la población en Baja California, donde más del 92% se localizaba en áreas urbanas y sólo el 8% en áreas rurales.

La inversión realizada en la entidad en el período mencionado es de más 290 millones de pesos.

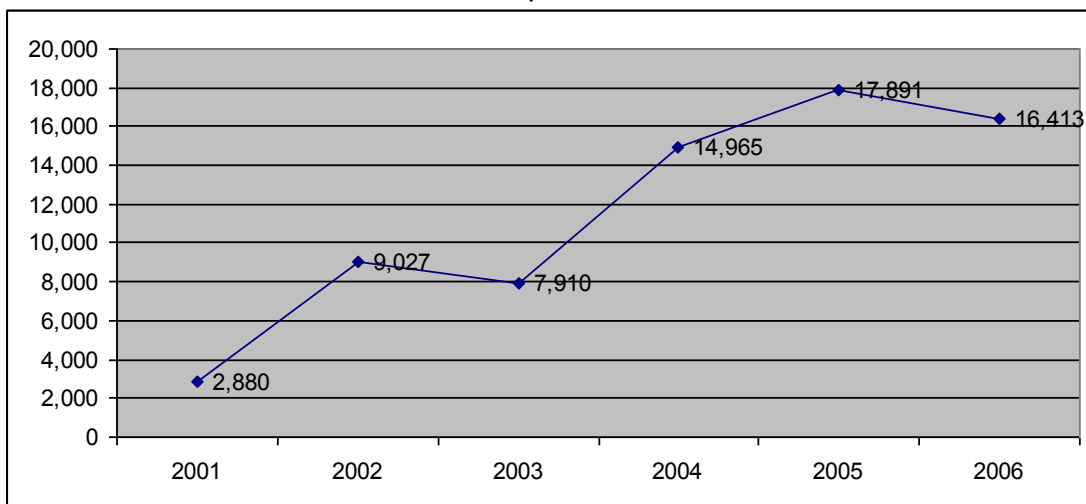
Cuadro 45 Inversión realizada en el Programa Oportunidades en Baja California, por vertiente en el período 2001-2006 (Miles de pesos)

Año	Alimentación	Becas (incluye útiles)	Adultos Mayores	Total	Variación
2001	\$3,718.30	\$4,333.05		\$8,051.34	
2002	\$8,510.46	\$11,619.32		\$20,129.77	150%
2003	\$13,316.15	\$24,126.26		\$37,442.40	365%
2004	\$19,944.03	\$30,333.46		\$50,277.49	524%
2005	\$27,405.84	\$49,151.15		\$76,556.99	851%
2006	\$32,586.37	\$62,956.95	\$2,570.00	\$98,113.32	1119%
Total	\$105,481.13	\$182,520.17	\$2,570.00	\$290,571.30	

Fuente: Coordinación General del Programa Oportunidades, Delegación Baja California.

La cobertura que presenta el programa en Baja California es para 427 localidades principalmente ubicadas en zonas rurales. En cuanto a la evolución en la cobertura en el año 2001 el padrón apenas ascendía a 2,860 familias. Para 2005 se incrementó á 17,091 y en 2006 se tuvo un descenso del 4%, cerrando en el año 2006 beneficiando a 16,413 familias.

Gráfica 15 Familias beneficiadas con el programa Oportunidades en Baja California en el período 2001-2006



Fuente: Coordinación General del Programa Oportunidades, Delegación Baja California.

El padrón presenta una gran movilidad por la condición migratoria del estado. Esta situación ha sido uno de los mayores problemas que presenta la

Delegación estatal como lo señala su titular, pues en términos generales en el resto del país los padrones son más estables, por lo que se ha tenido que dar un proceso de negociación con oficinas centrales para que acepte esta realidad fronteriza.

Los beneficiarios del programa en Baja California en su mayoría lo compone población de reciente llegada al estado, que se asienta en las periferias de las ciudades, regularmente en zonas irregulares y comúnmente sin servicios, o bien se localizan en las áreas rurales donde generalmente se emplean como jornaleros agrícolas; muchos de ellos son migrantes de origen indígena.

Los beneficiarios, principalmente los asentados en zonas urbanas (sobre todo de Tijuana y Playas de Rosarito) mejoran sus ingresos en un corto período de dos a tres años, y pasan a otro estrato en donde por los requisitos del programa ya no pueden ser beneficiarios del mismo, o bien cambian de ciudad dentro del estado o emigran hacia Estados Unidos, lo que ocasiona muchas bajas en el padrón.

De acuerdo a la información recibida, la población de Oportunidades se localiza en un 42% en zonas rurales, 19% en zonas semi-urbanas y el 39% restante en áreas urbanas, situación que es muy diferente al comportamiento a nivel nacional en donde el 69% se ubica en áreas rurales y solo el 14% en áreas urbanas.

Respecto a la distribución por municipios en el año 2006, el 37.28% de las familias beneficiadas se localizan en el municipio de Ensenada principalmente en su zona rural, le sigue Mexicali con un 28.62%, Tijuana con el 25.76%, Tecate con 5.03% y finalmente Playas de Rosarito con el 3.29%.

Cuadro 46 Familias beneficiadas en los municipios del estado

Municipio	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ensenada	1,820	4,247	4,161	6,524	6,123	6,119
Mexicali	807	2,000	1,718	3,429	4,832	4,699
Tecate	213	928	743	762	733	826
Playas de Rosarito	40	950	707	743	625	541
Tijuana		902	581	3,507	5,578	4,228

Fuente: Creación propia con información proporcionada por Coordinación General del Programa Oportunidades, Delegación Baja California.

Programa Hábitat

Dado que los programas que fueron heredados de la administración anterior en su gran mayoría estaban dirigidos a la atención de la pobreza alimentaria y de capacidades y sobre todo para la atención de la población ubicada en zonas rurales, la SEDESOL en la administración del Lic. Vicente Fox Quesada, se aplicó el programa Hábitat (basado en el programa UN-HABITAT de la ONU), para atender la pobreza de tipo patrimonial en las áreas urbanas del país. Su operación inició en el año 2003.

El estado de Baja California fue de los tres estados más beneficiados con el programa junto con Tamaulipas y el Estado de México, entre estos tres ejercieron casi el 20% del presupuesto total.

Baja California recibió recursos por más de 400 millones de pesos en todo el período que representan el 6.5% del total nacional, beneficiando a las 5 cabeceras municipales, aunque por las carencias y déficits de suelo, servicios básicos y obras de infraestructura, fue Tijuana la que concentró el 57.23% del total invertido en la entidad, le siguen con un 22.87% Mexicali y el 19.9% restante fueron para los otros tres municipios.

Cuadro 47 Inversión federal realizada en el estado de Baja California

Municipio	Inversión	Porcentaje
Ensenada	\$66,612,874.20	15.8
Mexicali	\$96,563,398.14	22.9
Rosarito	\$11,542,390.31	2.7
Tecate	\$5,865,506.98	1.4
Tijuana	\$241,593,002.57	57.2
Total	\$422,177,172.20	100

Fuente: Creación propia con datos proporcionados por la Delegación de SEDESOL.

A la inversión federal hay que agregarle las aportaciones del gobierno del estado, los municipios y de los beneficiarios, las cuales varían mucho de acuerdo a las reglas de operación anual, que se aplican a las diferentes modalidades, vertientes y acciones del programa. En el anexo número 5 se integra un resumen de lo contenido en las reglas de operación 2006 sobre aportaciones locales.

En cuanto a las modalidades, fue por mucho Mejoramiento de barrios la que obtuvo mayor impacto con más del 58% de toda la inversión en los cuatro años de operación del programa, le sigue Desarrollo social comunitario con el 17% y Equipamiento urbano e imagen de la ciudad con un 10%. El estado sigue más o menos el mismo patrón que a nivel nacional.

Cuadro 48 Porcentajes de inversión por modalidad del programa Hábitat en Baja California

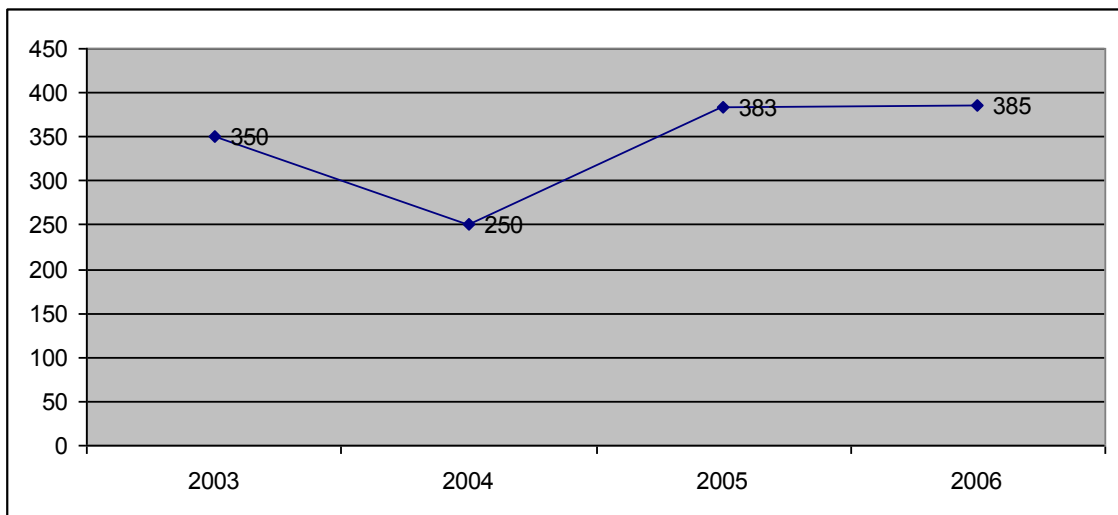
Modalidad	2003	2004	2005	2006
Superación de la pobreza urbana	7.52	3.90		
Mujeres jefas de familia	13.41			
Mejoramiento de barrios	70.36	45.47	56.29	60.54
Ordenamiento territorial	1.83	2.99	6.90	5.78
Reserva de suelo	4.14			

Agencias hábitat	2.74			
Equipamiento urbano e imagen de la ciudad		20.03	8.60	3.84
Oportunidades para las mujeres		5.08	3.03	2.60
Planeación urbana y agencias de desarrollo hábitat		2.83	5.57	4.22
Suelo para la vivienda social y el desarrollo Urbano		19.70	0.85	1.40
Desarrollo social comunitario			15.81	18.76
Seguridad para mujeres y sus comunidades			2.95	2.85
total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Creación propia con información proporcionada por la Delegación de SEDESOL.

En cuanto al número de proyectos, desde un principio se presentaron muchas solicitudes pero fueron seleccionadas 350; en el año 2004 disminuyeron y finalmente se ha mantenido en el 2005 y 2006 prácticamente en mismo número de proyectos.

Gráfica 16 Número de proyectos del Programa Hábitat en Baja California



Fuente: Creación propia con información de la página electrónica de Hábitat.

Dentro de los problemas que se han presentado para la realización del programa, sobre todo al principio cuando se presentó a los estados, fue la definición de los polígonos determinados como prioritarios por parte de oficinas centrales de SEDESOL, pues ni el personal de los ayuntamientos ni del

gobierno del estado estuvieron de acuerdo con la propuesta inicial; fue necesario replantear las zonas prioritarias, en principio porque había nuevas zonas con mayores necesidades que a nivel central no se habían identificado, segundo, no todos los predios cumplían con el 80% de ocupación de los lotes y en otros casos se presentaron muchas zonas prioritarias pero en áreas irregulares.

Aun así el programa ha operado con mayor éxito que las otras 24 opciones que ofrece SEDESOL, esto obedece a las características propias del estado: concentración de la población en zonas urbanas, enormes carencias de infraestructura en las ciudades de Baja California por efectos de la migración, y porque la pobreza en la entidad es más de tipo patrimonial. De igual manera los ajustes que SEDESOL ha hecho a su reglas de operación que han permitido una mayor oferta de modalidades de trabajo (como por ejemplo la de Desarrollo social comunitario que ha tenido un gran impacto en el estado), y también que se ha dado mayor flexibilidad en el cumplimiento de requisitos, según lo señalado por funcionarios del gobierno del estado.

6.5 Programas Locales

Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de Baja California (SEDESOL)

Esta secretaría tiene como funciones sustantivas instrumentar la política estatal de desarrollo social, coordinar las relaciones interinstitucionales entre los sectores y las entidades que la integran, planear y diseñar programas y mecanismos de instrumentación, ejecución y evaluación de los avances y logros de los objetivos y metas planteados.

La Secretaría opera sus programas a través de la asignación de recursos de tres fondos: el primero proviene del Programa Normal del Gobierno

del Estado (PRON), que representa el 50.9% del recursos total que ejerce la secretaría; el segundo del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), que significa 38.7% y; finalmente el resto proviene del Convenio con la federación CODESOL y que constituye el 10.4% restante.

Con dichos recursos DESOE organiza sus programas en dos vertientes que son: los programas federales de CODESOL, cuyas reglas de operación están perfectamente definidos por SEDESOL, así como el perfil de la población objetivo, y cuya operación se hace en coordinación con la Delegación en Baja California; los otros programas se denominan estatales y provienen del PAFEB y PRON en las que las reglas, población objetivo y metodología de asignación de recursos los define la propia secretaría. Estos últimos programas son: Inversión de Obra, Proyectos productivos, Apoyo a Organismos No Gubernamentales y Asistencia Social.

Inversión de obra: con estos recursos se atiende a regiones, zonas y comunidades con carencias sociales, que requieren de acciones integradoras encaminadas a fortalecer su incorporación a un desarrollo ordenado, promoviendo la participación de sus habitantes. Comprende los Programas de Obra Social Comunitaria, Infraestructura Educativa, Infraestructura Deportiva, Suelo y Vivienda y Cultura.

Proyectos productivos: El Programa de Proyectos Productivos consiste en impulsar el establecimiento de pequeñas unidades de producción en las zonas populares y rurales de los municipios del Estado, con el objeto de apoyar a personas o grupos con iniciativa emprendedora que no tengan acceso a crédito, fortaleciendo la aplicación de políticas de desarrollo que busquen

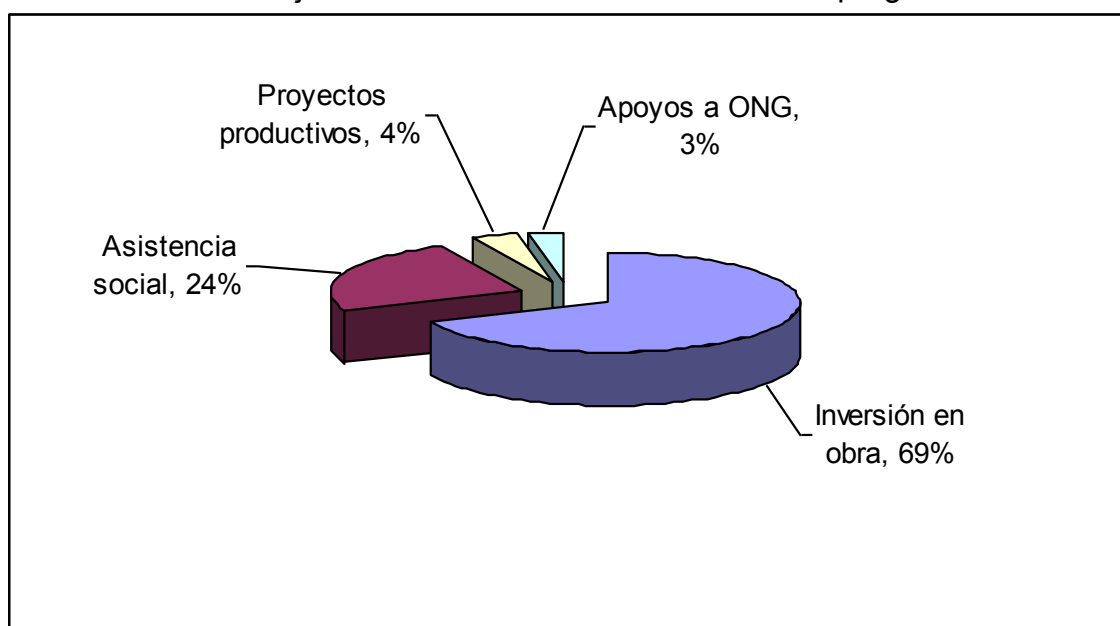
elevar el nivel de vida de las personas, permitiendo la diversificación de las fuentes de ingreso y la incorporación al sector laboral.

Los proyectos susceptibles de financiamiento son los consistentes en la instalación, rehabilitación o mejoramiento de tortillerías, molinos, panaderías, talleres de artesanías, carpintería, herrería, manualidades, cerámica, costura, economía de traspatio, acuacultura, cocina, entre otros.

Organismos no gubernamentales: se fomenta, apoya y coordinan las actividades que llevan a cabo las instituciones de beneficencia o asistencia o Asociaciones Civiles, denominadas Organismos No Gubernamentales (ONG's), y en general todo tipo de entidades privadas y sociales cuyo objeto sea la prestación de apoyos sin fines lucrativos.

Asistencia social: Tiene la finalidad de apoyar a las familias o personas con problemas emergentes que se presentan tanto en las comunidades donde se trabaja con los programas normales, como a personas que se acercan a solicitar apoyos por enfermedad, accidentes, apoyos a migrantes, entre otros.

Gráfica 17 Porcentajes de Distribución de recursos de los programas estatales



Fuente: Creación propia con información de SEDESOE.

En cuanto a los programas federales que se realizan en coordinación, el personal de SEDESOL manifestó los problemas que se tienen para la integración de los expedientes técnicos que se presentan ante la Delegación, no sólo por la rigidez de los requisitos generales, sino por los requerimientos adicionales que se les solicita; el otro aspecto, es por el cambio constante cada año de las reglas de operación, lo que a veces origina eliminación de programas, ampliación o reducción de modalidades y sobre todo cambios en los requisitos, lo que implica un nuevo proceso de aprendizaje y por lo tanto retraso en la integración de expedientes técnicos para la solicitud de recursos.

Municipios de Baja California

Se tuvo comunicación directa con funcionarios de los Ayuntamientos de Mexicali y Ensenada, a quienes se les solicitó información específica sobre los programas de atención a la pobreza y el llenado de un cuestionario, además de realizar entrevistas con los Directores de COPLADEM y Desarrollo Social. Los resultados que se obtuvieron son los siguientes:

Las acciones realizadas dependen en gran parte de los fondos federales asignados para ese fin o bien de algunos programas federales de SEDESOL como son:

- Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), que proviene del FAISE
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)
- Programa Hábitat, 3x1 migrantes, Proyectos productivos, entre otros.

Respecto a programas con recursos propios, se detectan acciones complementarias en el trabajo comunitario de baja inversión. En el caso de

Mexicali, Desarrollo Social Municipal se encarga de la administración de catorce Centros de Desarrollo Humano que proporcionan instalaciones deportivas y se ofrecen otros servicios de capacitación, educación para adultos, manualidades, entre otros servicios para la comunidad en general.

Con referencia a los programas federales, la opinión fue que existe mucha rigidez en los requisitos, centralismo y poco conocimiento de los problemas locales, lo que a veces hace difícil su aplicación; además se observa cierta competencia con el gobierno del estado.

6.6 Análisis general de los programas

Si revisamos todo el contenido de los programas para la atención a la pobreza ofrecido por SEDESOL, encontramos que de los 25 programas, cinco nunca se aplicaron en Baja California, al menos en el período en estudio, por las razones ya señaladas, estos programas son: Identidad jurídica, Para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, Programas regionales para zonas de alta marginación e indígenas, Expertos en acción y Capacitación y fortalecimiento institucional

Por su parte 10 programas, tuvieron una aplicación mínima, es decir su monto de inversión y número de acciones fueron insignificantes, incluso uno de ellos se aplicó solo un año, estos son: Jóvenes por México, PAIMEF. Adquisición de leche nacional LICONSA, Abasto social de leche LICONSA, Programa de abasto rural (PAR), Programa de apoyo alimentario (PAL), FONART, Vivienda rural, Adultos mayores y Coinversión social.

Algunos de estos programas manejan presupuestos importantes a nivel nacional como Coinversión Social, Vivienda rural y los programas de adquisición y abasto de leche de LICONSA.

Por otra parte los programas que aparentemente tuvieron mayor presencia en la entidad fueron: Empleo temporal, Jornaleros agrícolas, Programa 3x1 para migrantes, Opciones productivas, Desarrollo local Microrregiones, Incentivos estatales y Tu Casa.

Sin embargo si comparamos el monto de inversión y/o acciones a nivel nacional muchos de los programas considerados “con mayor presencia” apenas representan el 1.25 respecto a la inversión nacional, este comparativo pudo realizarse en las acciones donde se contó con los datos precisos locales y nacionales, hubo otros casos en donde no se pudo obtener información de inversión nacional ni local, como por ejemplo los programas LICONSA y DICONSA en donde sólo se obtuvieron conclusiones a partir del número de acciones.

En cuanto a los programas considerados de “mayor Impacto”, quedan reducidos a dos: Oportunidades y Hábitat, el primero el más importante de la administración federal destinado a pobreza alimentaria y de capacidades y el segundo a pobreza de patrimonio, lo que se infiere con toda esta información es:

1. Que todos aquellos programas que tienen una población focalizada hacia población rural o bien rural y urbana de extrema pobreza prácticamente no aplicaron en la entidad, lo mismo sucedió con acciones federales que presentaron mayor rigidez en cuanto a las reglas de operación, en cambio el Programa Tu Casa y Hábitat destinados a la pobreza de Patrimonio tuvieron mayor éxito y aceptación.
2. La inversión federal en Oportunidades solo fue del .24% de la inversión nacional, la propia Coordinación estatal del de programa nos señalaba el

esfuerzo que se realiza por identificar a la población y retenerla en el programa, es decir no es que no exista población en condición e pobreza alimentaria, lo que sucede es que se ubica en el rango mas alto del limite de pobreza alimentaria y se moviliza mucho el padrón por la condición migratoria del estado.

3. Por la condición propia de los municipios, Mexicali y Ensenada que presentan mayor población rural recibieron la mayor cantidad de recursos de los pocos programas que llegaron al estado destinados a ese tipo de población. Lo mismo sucedió con Hábitat del que fue Tijuana la que concentró más del 50% del recurso por las grandes necesidades que presenta en infraestructura urbana.
4. En cuanto al modelo de medición o de identificación de la población objetivo podemos resumir en el siguiente cuadro los 19 programas operados en Baja California:

Cuadro 49 Resumen de modelos de medición

Modelo de marginación CONAPO	Modelo de pobreza del Comité Técnico	Marginación CONAPO y pobreza de SEDESOL	Otros Modelos de SEDESOL	SEDESOL y marginación CONAPO	SEDESOL y pobreza CTMP
5	1	2	8	2	1

Fuente: Creación propia

Es decir, la mayor parte de los programas mencionan en sus reglas de operación, que se destinan a zonas de pobreza o de marginación, pero en el apartado de selección de población objetivo clarifican el método utilizado, y en general el proceso para identificar y seleccionar a los “pobres” no es en su mayoría el establecido por el Comité Técnico de Medición de la Pobreza, más bien utilizan los criterios de marginación de CONAPO o bien una metodología propia, como pueden ser estudios socioeconómicos (Tu

Casa y Vivienda Rural). Otros como Hábitat utilizan una metodología muy complicada en donde combinan criterios de marginación de CONAPO con otra serie de indicadores que les permiten identificar los polígonos en donde se localiza la población objetivo (técnicas de análisis discriminante y herramientas geo-referenciadas).

- De acuerdo a la información proporcionada tanto por la Delegación de SEDESOL, así como por la Coordinación estatal del programa Oportunidades, la inversión federal realizada en Baja California en el periodo estudiado es de más de 968 millones de pesos, sin considerar en este monto los programas de DICONSA, LICONSA y FONART.

Cuadro 50 Inversión total realizada en Baja California

Programa	Beneficiarios		Inversión
	Familias	proyectos	
1. Oportunidades	16,413		\$290,571,300.00
2. Hábitat		(sin definir)	\$422,177,172.20
3. Programa Tu casa	4,101		\$106,442,865.00
4. Vivienda rural	40		\$347,022.00
5. Empleo temporal	61,609		\$ 17,665,830.44
6. Jornaleros Agrícolas	83,858		\$ 24,537,141.95
7. Programa 3 x 1 para migrantes	20,447		\$ 4,243,701.56
8. Opciones productivas		775*	\$ 5,510,300.84
9. Coinversión social		34*	\$3,610,022.00
10. Desarrollo local Microrregiones	106,160		\$8,719,215.11
11. Adultos mayores	68		\$142,800.00
12. Incentivos estatales	142,196		\$84,309,678.00
Total			\$968,277,049.10

Fuente: Creación propia con información de la Delegación de SEDESOL en Baja California

6. Dentro de los aspectos de tipo cualitativo detectados en entrevistas, se observa la molestia tanto de parte de funcionarios del Gobierno del estado, como de los municipios por la rigidez en los requisitos establecidos para la operación de los programas de atención de la pobreza de SEDESOL, sobre todo en los criterios para seleccionar a la población objetivo. Destaca las dificultades que se han tenido para operar Hábitat en la definición de los polígonos prioritarios.
7. Respecto a la duplicidad de funciones, se observa mayor rivalidad o competencia entre los gobiernos municipales y el gobierno del estado, que con la propia federación.
8. En general los programas federales son aceptados, el problema lo constituyen la rigidez en las reglas de operación y la poca flexibilidad de la Delegación federal en el proceso de solicitud y operación de los programas.
9. La Delegación de SEDESOL, se percibe más como obstáculo que como apoyo para el Gobierno del Estado, porque su intervención no se limita a ser normativa, sino que adquiere funciones de ejecución, que dificultan la buena marcha de los programas. La solicitud concreta es la descentralización del todo el Ramo XX a los gobiernos de los estados y municipios y la desaparición de la delegación federal en el estado.
10. En lo referente a los programas locales, lo que se observa en el caso del Gobierno del Estado es que las acciones que desarrollan con recursos propios o con los fondos federales, es para atender a la población en condición de pobreza que no puede ser beneficiada por los programas federales porque no “cumplen” con los requisitos establecidos, lo mismo sucede con las administraciones municipales, al tener mayor libertad de

aplicar los recursos del FISM que provienen del FAIS. Sin embargo no existe un plan de complementariedad en las acciones por parte del Gobierno del Estado, ha faltado, y lo reconocen, iniciativa para complementar los diagnósticos de pobreza por municipios y también para la generación de propuestas a la federación, siguen esperando que desde el centro vengan las soluciones a problemáticas particulares de la entidad.

Conclusiones

Las políticas públicas, y entre éstas las de atención a la pobreza, se diseñan y realizan en un conjunto de instituciones que forman parte del sistema político mexicano; este sistema es el federalismo, el cual es un arreglo político-institucional que implica una distribución funcional y territorial.

Teóricamente se trata de una forma de organización institucional que persigue la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental, creando un poder soberano (el gobierno federal), en el que las entidades locales se encuentran representadas, a la vez que son soberanas en sus territorios y sociedades. Todo esto está contenido en un marco legal que en México empieza por lo que establecen los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y posteriormente en las Constituciones locales.

Como es bien conocido durante, más de setenta años el federalismo mexicano fue profundamente centralista y funcional a un régimen de partido único, en el que el ejecutivo federal subordinaba a los gobiernos estatales y municipales en su actuación gubernamental. Es apenas hasta la década de los ochenta cuando empieza un proceso de apertura política, justamente con el inicio de triunfos electorales de la oposición en diferentes municipios, en la composición de los Congresos locales y nacional, así como en 1989 con el reconocimiento del triunfo del primer gobierno de oposición, precisamente en Baja California.

En este período en donde prevaleció el sistema de partido único, se estableció el modelo de estado de bienestar (1950-1980) y por lo tanto el gasto

social se centralizó y fue del control absoluto de la Presidencia de la república. Dicho gasto se estableció como un componente fundamental del clientelismo político en tanto se estableció un intercambio de bienes y servicios básicos a cambio de votos. Por ello, la alternancia en el control del aparato de gobierno no garantiza que se pueda modificar, en el corto plazo, este componente central de la cultura política mexicana de la que son portadores tanto los políticos y los funcionarios que forman parte de las instituciones ejecutoras, como los propios ciudadanos.

En este lapso de tiempo tan largo los gobiernos locales jugaron un papel principalmente en la creación de infraestructura social básica, mientras se confinó al gobierno federal el diseño y aplicación de las políticas sociales básicas universales, en materia de asistencia, bienestar, salud y educación, las cuales a partir de la década de los ochenta comenzaron a traspasarse sin mucho éxito a los gobiernos estatales.

Como ya se revisó en el capítulo II y III donde se describe el antecedente de la política pública en México de atención a la pobreza en México, las acciones de la política han sido de tipo incrementalista, pues su resultado se ha dado a partir de una serie de aproximaciones sucesivas durante varios sexenios; el ejemplo más representativo es la continuidad que se ha dado en los programas focalizados de mayor impacto como PRONASOL, PROGRESA ahora Oportunidades, los cuales además, siempre han estado a cargo del ámbito federal, en la secretaría del ramo SEDESOL, o incluso dependiendo directamente de la Presidencia de la república, así que poco o nada participan los gobiernos locales ni en el diseño ni en la implementación de

estos programas, mas bien su reiterado reclamo llevó a que se les entregara el fondo municipal de recursos para infraestructura social.

En general el país ha crecido con grandes desigualdades y muchas de ellas se deben a la herencia histórica del centralismo y aunque se han realizado acciones de descentralización de funciones a los gobiernos locales, ha sido muy poco lo que se ha hecho en materia de atención de la pobreza, a pesar de que existen regiones del país con grandes contrastes.

Tal es el caso de la franja fronteriza norte de la República Mexicana, que como ya se revisó en este trabajo en el capítulo IV, es una zona que expresa una singularidad con respecto al resto del país, pues su desarrollo desarticulado del aparato productivo nacional, difiere en gran medida de lo que prevalece en la nación, con un mayor nexo a las economías de las ciudades vecinas norteamericanas, y con un fenómeno industrializador basado en las factorías maquiladoras, aún más dinámico que la del sector terciario que es bastante fuerte en la frontera (Alegría, 1995).

En lo particular Baja California presenta una enérgica y creciente dinámica social y económica, que la constituye en una entidad de “atracción de población migrante”, lo que a su vez ha generado grandes concentraciones urbanas, que requieren y reclaman atención sobre todo para suelo habitacional, servicios públicos, vivienda, educación, salud, seguridad pública, equipamiento urbano entre otros.

Es en este tenor, se planteó el análisis de la aplicación de la política pública federal de atención a la pobreza en Baja California, en el período administrativo del Lic. Vicente Fox Quesada, estableciéndose como hipótesis que las características de la pobreza que se manifiestan en ésta entidad tienen

particularidades que deben ser atendidas por una política pública más adecuada, cuya definición parta del contexto regional fronterizo y que su implementación responda a las necesidades reales.

Para demostrar esta hipótesis general y las específicas, se siguió el esquema de análisis de política pública propuesto por José Luis Méndez, descrito en la introducción de este documento. Estos son los hallazgos más importantes de este trabajo de investigación:

Marco jurídico.- La revisión de los documentos normativos Plan Nacional de Desarrollo, Programa General de Desarrollo Social y de manera particular la Ley General de Desarrollo Social, nos muestran una serie de contradicciones. Aquí una muestra del contenido de dicha ley

- Señala con precisión que los principales ejecutores de los programas de Desarrollo Social son los gobiernos locales, de manera particular los municipios (Artículo 17) y como pudimos observar en el desarrollo del capítulo VIII los que menos participación tienen en la ejecución de programas son las administraciones municipales, prácticamente su intervención se reduce a la operación del FISM y el FORTAMUND y este último no es para la atención de la pobreza sino para la seguridad pública, sin embargo parte de sus recursos complementan las obras comunitarias que se realizan con el FISM.
- En el artículo 37 se plantea que se harán estudios con una periodicidad mínima de dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años y hasta donde sabemos no se ha realizado en Baja California ningún trabajo de investigación específico para la entidad.

- El reglamento de la misma ley, sigue fortaleciendo el modelo centralista de la política pública al querer tener el control de los padrones de beneficiarios (artículo 16) y además en determinar las zonas de atención prioritarias en el país (artículo 29).

En este sentido, podemos concluir que la Ley General de Desarrollo Social sigue teniendo un carácter centralista y por otra, los pocos aspectos que integra para la participación de los gobiernos locales, se cumplen parcialmente.

Medición de la pobreza.- La revisión del procedimiento como de los resultados del modelo oficial de medición de la pobreza de ingresos y su contraste con los resultados del trabajo de investigación de Canastas básicas para Mexicali y Tijuana realizado por la UABC, nos llevan a concluir que el modelo oficial de medición de la pobreza de ingresos es un ejercicio basado en supuestos teóricos que llevan a resultados muy alejados de la realidad regional; por lo tanto para que ganaran credibilidad los resultados de la medición, se requiere:

- Analizar los patrones de consumo regionales y/locales con los cuales se puedan determinar canastas básicas alimentaria y no alimentaria, y cotizar su valor en los mercados locales con información real y actualizada.
- Que la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto sea representativa en cada entidad federativa, para evitar distorsiones en el proceso de imputación ENIGH-Censo de Población.
- A partir de la realización de los dos ejercicios determinar las líneas de pobreza de ingresos: alimentaria, capacidades y de patrimonio.

Respecto a Baja California, podemos señalar que la información revisada tanto sobre su conformación, dinámica actual, contexto fronterizo y además de los resultados obtenidos de la investigación de la UABC para Mexicali y Tijuana, nos demuestran que más del 50% de la población se encuentra en condición de pobreza, sobre todo de tipo patrimonial, sin que eso minimice la importante existencia de pobreza alimentaria y de capacidades que se da, sobre todo en la población migrante recién asentada en los grandes centros de población y en comunidades rurales alejadas. Esta situación desmitifica a la entidad como la “menos pobre” y en general ponen en tela de duda todo el modelo de medición aplicado a nivel nacional.

Fondos federales para la atención de la pobreza.- La teoría sobre federalismo y el contraste de su aplicación real en el país, permitió identificar el porqué del carácter centralista de las política públicas y cómo los cambios políticos en el país, fueron configurando el muy reciente proceso de descentralización de atribuciones que se ha venido dando de la federación a los estados y municipios en los últimos veinte años en el país.

En este sentido pudimos apreciar que el único fondo del Ramo XXXIII Aportaciones a los estados y municipios, que va dirigido a atender a la pobreza es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual a su vez se distribuye en Infraestructura Social Estatal (FISE) y para la Infraestructura Social Municipal (FISM). La revisión de la aplicación del FAIS en Baja California permite concluir:

- En la administración federal 2001-2006 se hicieron correcciones al proceso de asignación, que de algún modo resarcó en parte a Baja California la inadecuada reducción de ingresos que tuvo en el año 2000.

Sin embargo no se presentaron incrementos importantes en la asignación del fondo a los estados y tampoco se promovieron modificaciones en la ley que le dieran mayores atribuciones en las entidades. En conclusión no hubo aportes importantes en la descentralización de funciones y recursos a los estados y municipios en materia de atención a la pobreza.

- El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) del cual se deriva el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), constituye para las administraciones municipales una importante fuente de recursos para la atención de la pobreza y se puede señalar no sólo por lo observado en Mexicali y Ensenada, sino también por los resultados de la investigación de Díaz Cayeros de la cual se hizo amplia referencia en el Capítulo VI, que los recursos del fondo han sido bien aplicados y que se ha logrado una mayor focalización del recurso hacia las zonas más pobres. Por lo tanto no existe una razón que limite la asignación de mayores recursos para la hacienda estatal y sobre todo municipal.
- La aplicación de la fórmula para asignación del FAIS federación-estados es sumamente compleja, impide la transparencia y se presta a manipulación en la asignación de los recursos, por lo tanto se propone su simplificación, con la intención de que los gobiernos estatales puedan aplicarla adecuadamente a sus municipios, situación que actualmente no sucede.

Los programas federales para la atención de la pobreza.- La estrategia federal “Contigo es posible” para la atención de la pobreza es de carácter

sectorial y prácticamente no integra en su definición a las regiones, al menos no a la franja fronteriza norte del país. Los más de 50 programas que se derivan de dicha estrategia, algunos heredados de administraciones anteriores y otros de nueva creación, responden a una acción “focalizada” hacia la población en pobreza extrema (pobreza alimentaria), principalmente asentada en las zonas rurales del país. En general son muy pocos los programas destinados a la atención de la pobreza patrimonial asentada en los grandes centros de población.

Esta focalización de los programas se refleja en las reglas de operación precisas y rígidas en cuanto a su población objetivo; este aspecto no es cuestionable pero lo que sí genera es que estados que presentan una pobreza mas de tipo patrimonial asentada en zonas urbanas y sobre todo que son receptores de población migrante, no puedan aplicar con eficiencia los programas ofertadas por la federación. Tal es el caso de Baja California que sólo pudo aplicar 19 acciones de las 25 que SEDESOL presenta en su marco programático, además que de estos programas 10 tuvieron un impacto mínimo. La mayor queja de los funcionarios estatales y municipales entrevistados fue la dificultad para tener acceso a los programas, pues su reglas no aplican a la realidad de la población en Baja California.

El Programa para el Desarrollo Humano Oportunidades, identificado como el más importante para la atención de la pobreza, no sólo por el monto de de recursos asignados sino por sus diversas de modalidades, para Baja California ha sido un poco complicado su operación. Se aplicaron 290 millones de pesos en el período de estudio que representan el .24% de la asignación de recursos totales en el país, con los cuales se ha podido incrementar poco a

poco el padrón de beneficiarios, partiendo en 2001 con 2,880 familias y hasta llegar al 2006 a beneficiar 16,413 familias.

Dentro de los problemas que se detectan en la operación del programa Oportunidades, es la movilidad en el padrón de beneficiarios por el carácter migratorio de la entidad, situación que le ha costado mucho esfuerzo a la Coordinación estatal del programa para que se acepte en las oficinas centrales,

El programa de mayor impacto sin duda alguna en Baja California es Hábitat, no sólo porque está orientado a la población pobre asentada en zonas urbanas, sino porque su operación ha requerido la participación de los tres órdenes de gobierno. Los planteamientos y sugerencias se han visto reflejados en las modificaciones en sus reglas de operación que han ofertado diversas vertientes y modalidades que puede ser aplicadas con mayor facilidad a la realidad fronteriza de la entidad.

Respecto a los programas locales se tiene que hacer la clasificación del gobierno del estado y por otra de los municipios:

En el primer caso las acciones de atención a la pobreza desarrolladas ya sea con recursos propios o con fondos federales se destinan en un 69% a la atención de obras y servicios comunitarios y un 24% a acciones de tipo asistencial, el resto se distribuye en otro tipo de programas de bajo impacto, es decir de nuevo se confirma que las necesidades más apremiantes se encuentran en obras de infraestructura básica. Por otra parte los programas federales que se promocionan a través del gobierno del estado, en la mayoría de los casos se operan y supervisan de manera conjunta con la Delegación de SEDESOL en el estado.

En cuanto a los municipios, las Direcciones de Desarrollo Social se dedican a la aplicación de fondos FISM y FORTAMUNDF y también a aplicar algunos recursos propios en pequeñas obras de infraestructura que complementan lo realizado con los fondos federales.

En general la percepción sobre los gobiernos locales, principalmente del gobierno del estado, es que no existe un sistema de planeación de acciones que ayude a maximizar los recursos de los tres órdenes de gobierno, tampoco han concluido los diagnósticos municipales y por lo tanto falta iniciativa para proponer a la federación ya sea la exigencia de la asignación de mayores recursos a través del FAIS o bien el diseño e implementación de programas concretos que atiendan las problemáticas específicas de la entidad. En este sentido se puede afirmar que la cultura “centralista” de toma de decisiones prevalece no sólo de la federación a los estados, sino también de los estados y los municipios, que siguen esperando del gobierno federal soluciones a las problemáticas particulares, al menos en el caso de Baja California no se han podido desarrollar políticas públicas regionales.

Finalmente, se puede señalar que la acción pública para la atención de la pobreza no tendrá éxito mientras no incorpore en su diseño y ejecución a los actores locales, que son quienes conocen las características del problema y cuáles son las formas más convenientes para atenderlas. Los resultados del estudio local de la canastas básica para Mexicali y Tijuana, el FAIS, así como la oferta de programas federales, reflejan las consecuencias de continuar diseñando políticas públicas a miles de kilómetros de distancia, aun cuando éstas hayan sido desarrolladas por “expertos”. La pobreza como ya se mencionó es multifactorial y tiene muchas formas de expresión, el percibir un

poco más de ingresos o acceder a ciertos bienes no es necesariamente ser menos pobre, cuando el costo de vida es mucho más alto y sobre todo cuando el punto de comparación no es nada más con otras regiones del país sino con el vecino inmediato, que es poderoso y con el que no se puede competir porque no se tienen las capacidades para hacerlo. Baja California es el gran estado receptor de migrantes, atiende a población de todo país y no existe un sólo programa federal que esté dirigido a atender sus problemas más graves. En este sentido se presentan las siguientes sugerencias generales:

Sugerencias

La política pública de atención a la pobreza en el país, debe responder a dos premisas:

Primera, el respeto al modelo federalista del país, reconociendo el carácter soberano de las entidades federativas y la autonomía de los municipios.

Segunda. El reconocimiento de los contrastes y desigualdades en la manifestación de la pobreza en las diferentes regiones del país, que reclaman atención particular.

Configurar una estrategia que integre ambas premisas no es una tarea sencilla, pero la misma experiencia de aciertos y desaciertos en las acciones emprendidas, muestran el camino a seguir, por lo tanto se propone lo siguiente:

1. Elaborar un diagnóstico que integre a todas las regiones del país, que permita la identificación de vertientes de trabajo y a partir de ello la definición de acciones concretas.
2. Aplicar un modelo de medición sobre información real y actualizada de cada entidad federativa, definir canastas de consumo alimentaria y no alimentaria, siguiendo patrones de consumo de cada entidad; segundo cotizar en el

mercado local dichas canastas; tercero que la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto tenga representatividad en cada entidad federativa (con la misma fecha de referencia) y; finalmente determinar con dichos elementos las líneas de pobreza: alimentaria, capacidades y patrimonial específicas a cada entidad.

3. Apoyar a los municipios en la consolidación de sus estructuras institucionales, que les permita hacer frente a nuevas acciones y asumir nuevas atribuciones, para incrementar el porcentaje de recursos del FISM.

4. El establecimiento de un sistema de planeación de la política pública de atención a la pobreza, que integre las acciones de los tres órdenes de gobierno.

5. Respetar el Marco jurídico vigente y además hacer modificaciones de manera particular a la Ley General de Desarrollo Social, en donde se reconozca la participación de los gobiernos locales y se otorgue mayores atribuciones en la definición y operación de la política pública de atención a la pobreza.

6. Establecer un plan a mediano y largo plazo para la descentralización de recursos y atribuciones a los estados y municipios en materia de atención a la pobreza. En el caso de Baja California, sus cinco municipios cuentan con estructuras institucionales bien consolidadas, que les permitiría organizar a la población objetivo y operar con eficiencia programas y acciones.

7. El gobierno del estado de Baja California y sus municipios a partir del trabajo realizado por la Universidad Autónoma de Baja California, puede concluir el diagnóstico sociodemográfico de la entidad para proponer y exigir de manera puntual el tipo de apoyos que requiere para la atención de la pobreza, de acuerdo a las necesidades de cada municipio. Para empezar puede

implementar un sistema de planeación que al menos permita una mejor aplicación de los recursos de los tres órdenes de gobierno.

Bibliografía consultada

- Alegría, T. (1995). Reestructuración urbana en la frontera norte de México” en Desarrollo Regional y Urbano (tendencias y alternativas) Tomo I. Calva J. (Coordinador). Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana. (pp. 58-77). México: Instituto de Geografía, UNAM. Juan Pablos Editor.
- Arroyo, J. y Medina, M.A. (1996). La Pertinencia de una descentralización regionalizada o la Regionalización de las Políticas Públicas, en *El Desarrollo Regional en México*. México: AMECIDER, UAQ e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Baca L., Bokser J., Castañeda, F., Cisneros, I., Pérez, G. (2000). *Léxico de la política*, FCE, México, 2000.
- Barajas, G. (2002). Las Políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populistas a neoliberales. *Revista Venezolana de Gerencia*. 7(20), 553-578.
- Beccaría, L., Feres J., y Sáinz P. (1997). *Medición de la Pobreza: Situación Actual de los Conceptos y Métodos*, Chile.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (Local) ¿De qué estamos hablando? en *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local.*, Rosario: Homo Sapiens.
- Boltvinik J (2003). Tipología de los métodos de medición de la pobreza. *Revista Comercio Exterior* 53 (5), 453-465.
- (2005, 11 de noviembre). La pobreza en México 2000-2004, en *Economía Moral, La Jornada*, Sección Economía. 32

Boltvinik, J. y Damián, A. (2001). La pobreza ignorada. Evolución y características. *Papeles de Población* (29), 21-53.

----- (2003). Derechos Humanos y medición de la pobreza en México. *Papeles de Población* (35), 101-136.

Cámara de Diputados, *Federalismo*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Recuperado el 2 de octubre de 2007 en la página http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/federalismo.htm

Cantú, De la Torre y Hernández (2005). Cálculo de una canasta básica no alimentaria para México. En *Los Números que mueven al mundo: medición de la pobreza en México*, (pp 483-531). D.F. México: Porrúa.

Cardozo, M. (2006). Políticas de lucha contra la pobreza en México. Principales resultados y limitaciones". *Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 16(45), 21

Carpizo, J. (1994) *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México.

Cavadi E. (2001). El Nuevo Institucionalismo en América Latina. *Ciencias de Gobierno*, (10), 11-25.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública *Federalismo* [Actualización: 20 de abril de 2006]. Recuperado el 11 de octubre de 2007 en www.diputados.gob.mx/cesop/

Colegio de la Frontera Norte, (2002). [CD-ROM]. Tijuana: Diagnóstico integral de la frontera norte.

Comité de Planeación para el Desarrollo de Baja California. (2001). *Programa Sectorial de Desarrollo Económico de B.C.* Mexicali, Baja California.

- (1995). *Memoria de Suelo y Vivienda 1989-1995*. Mexicali, Baja California.
- Consejo Estatal de Población (2006). *Cuadernos de Población 3*. Mexicali, Baja California.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2007 a). Nota técnica: Aplicación de la Metodología para la Medición de la Pobreza por Ingresos y Pruebas de Hipótesis 2006. Enero 2007. México, D.F
- (2007 b). *Los Mapas de la Pobreza en México*. Julio 2007. México, D.F
- Cortés F. y Hernández L. E. (2005). Elaboración de una canasta alimentaria para México. En *Los Números que mueven al mundo: medición de la pobreza en México*, (pp 483-531). D.F. México: Porrúa.
- Delgado Brito Yeni. (2006). *La conceptualización de la pobreza un enfoque sociológico*. Recuperado el 13 de octubre de 2006, del sitio web de CEPES, <http://www.ilustrados.com>.
- Díaz C. A. (2004). Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social. En *Estudio y perspectivas de CEPAL 15*, México.
- Diccionario de la Real Academia Española (22^a.ed.). Consultado en <http://www.rae.es/>.
- Dror, Y. (1996) “Salir del paso, ¿ciencia” o inercia?”. En Luis F. Aguilar Villanueva (comp) *La Hechura de las Políticas* (pp. 255-264). México: Porrúa.
- Dunn, W. (1981). *Public Policy Analysis. An Introduction*. Edith. Prentice-Hall

- Dye, T. R. (1987). *Understanding Public Policy*. (6th. Ed). Englewood Clifs N.J: Prentice Hall.
- Elorduy, E. (2002). Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007. Mexicali Baja California.
- Estrella, G., Canales, A. y Zavala, M. E. (199). *Ciudades de la frontera norte: migración y fecundidad*, UABC, Mexicali. B.C.
- Etzioni A. (1992) La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones. En Luis F. Aguilar Villanueva (comp.) *La Hechura de las Políticas* (pp. 265-282). México: Porrúa,
- Feld, W. (1980). "Regional organizations and the global system". En Gavin Boyd (comps.), *Comparative Regional Systems* (pp. 482-496). Nueva York: Elsevier Science Ltd.
- Feres, J.C. y Mancero X. (2001). El Método de las necesidades básicas insatisfechas y sus aplicaciones en América Latina [Versión electrónica], *Estudios Estadísticos y Prospectivos de la CEPAL*, (7), 78-79.
- Ferrerira, H. (2005) *Construir las Regiones: Por una aproximación regional a la formulación y gestión de Políticas Públicas en México*. México: Integración Editorial.
- Flores, S. (2000). *Nuevos Paradigmas del Desarrollo Regional*. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Fox, V. (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México.
- Frey-Wouters, E. (1969). "The prospects for regionalism in World affaire". En RC. Falk y C.E. Black (comps.), *The future of the international legal order, vol. I: Trends and Paterns* (pp 463-555). Princeton: Princeton University Press.

- Frohock, Fred. (1979). *Public policy: Scout and Logic*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, Inc.
- Garafoli, G. (1995). Desarrollo económico, organización de la producción y territorio, en Vásquez Barquero y G. Garafoli (eds.), *Desarrollo económico local en Europa*, Madrid, Colegio de Economistas de Madrid.
- García, J. (1987). Diagnóstico de largo plazo de la economía de Baja California. 1950-1980- *Cuadernos de Economía* (4)3, UABC. Tijuana B.C.
- Gran enciclopedia GER (1991), Recuperado el 12 de noviembre de 2007, de http://www.canalsocial.net/GER/ficha_GER.asp?id=10145&cat=politica
- Grijalva, G. (2004). Generación de empleos en la frontera norte ¿Quiénes han aprovechado el TLC?. *Revista Frontera Norte*, COLEF 16(31), 33-68.
- Gobierno del estado de Baja California, Secretaría de Infraestructura y Desarrollo urbano. Recuperado el día 15 de enero de 2007 en <http://www.bajacalifornia.gob.mx/sidue/pedu/ped05.htm>
- Gobierno del estado de Baja California, Secretaría de Desarrollo Económico. Recuperado el día 1 de noviembre de 2006 en <http://www.bajacalifornia.gob.mx/sedeco>
- Gobierno del estado de Baja California, Consejo Estatal de Población de Baja California. Recuperado el día 21 de octubre de 2006 en <http://www.bajacalifornia.gob.mx/conepo/entrada.htm>
- Gordon, S. (1997). Pobreza y patrones de exclusión social en México. *Instituto Internacional de Estudio Laborales (IIEL)*. Recuperado en día 25 de noviembre de 2007 en <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inst/papers/1997/dp92/index.htm#preface>

Grupo CEIDIR, *El desarrollo humano: definición e importancia de su promoción*. Recuperado el 14 de octubre de 2006, de http://perso.wanadoo.es/delocalmx/IDH_CR.htm

Guillén L. T. (1999). "Conclusiones: el federalismo imperfecto" en *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, N°17. México, Instituto Federal Electoral., pp.55-59.

Hernández E. R. (1996). Sobre los conceptos de región y totalidad. Consideraciones metodológicas para el estudio de los procesos sociales. En Rodríguez, Camarena y Serrano (Coordinadores). *El desarrollo regional en México*, (pp. 87-98). México: AMCPDR A.C, UAQ y UNAM.

Hernández Laos, E. (1992). *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, México, CIIH-UNAM.

Herrera, M. (1988). Políticas del gobierno mexicano en la región fronteriza norte. *Estudios demográficos y urbanos* 3(7), 63

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2007 a). XII Censo de Población y Vivienda 2000. Recuperado el 03 de agosto de 2007 en <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10202>

----- (2007 b). II Conteo de Población y Vivienda 2005. Recuperado el 05 de agosto de 2007 en <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10202>

----- (2007 c). Sistema Nacional de Estadística y de Información Geográfica: Producto interno bruto por entidad federativa. Recuperado el 05 de septiembre de 2007 en <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar>

Kulinski, A. (1985). *Desarrollo Polarizado y Políticas regionales*. México: Fondo de Cultura Económica.

LICONSA S.A. de C.V. (2007). Pagina electrónica: Programas. Recuperado el día 12 de octubre de 2007 en <http://www.liconsa.gob.mx/Programas.html>

Lindblom, Ch. (1992 a). La ciencia de “salir del paso”. En Luis F. Aguilar Villanueva (comp) *La Hechura de las Políticas* (pp. 201-225). México: Porrúa

Lindblom, Ch. (1992 b). Todavía tratando de salir del paso. En Luis F. Aguilar Villanueva (comp) *La Hechura de las Políticas* (pp. 227-254). México: Porrúa.

Ley de Coordinación Fiscal (2006, 27 de diciembre). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis, Recuperado el 25 de mayo de 2007 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>

Ley General de Desarrollo Social (2004, 20 de enero). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis, Recuperado el 02 de febrero de 2007 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>

López Vallejo O. M. (2002). Tesis de maestría: *Federalismo y relaciones internacionales: comparación de la actividad internacional de unidades federadas en Canadá y Estados Unidos*. Universidad de las Americas Puebla, Cholula Puebla.

March J. y Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política*. México: FCE.

Martínez, J. y Díaz, A (2003). De la descentralización al federalismo, en *Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. México: CIDAC.

Méndez, J.L. (2000). La política pública como variable dependiente: Hacia un análisis integral de las políticas públicas. En *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. D.F. México: COLMEX.

Mercer Human Resource Consulting. (2004) Costo de vida nacional 2004-2005. Recuperado el 20 de septiembre de 2007 en <http://mx.mercer.com/pressrelease/details.jhtml/dynamic/idContent/1164215>

Merino, M. Notas sobre Nuevo Institucionalismo y Política Pública. Recuperado el 29 de marzo de 2007 en http://www.joseacontreras.net/diplomado/tema03/M_Merino.pdf

Moncayo, E. (2002). Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. *Gestión Pública* (2). Chile: ILPES.

Nagel S. S. (1999). *Evaluaciones opuestas de los estudios de políticas*, México: FCE.

North D.C. (1955). Location Theory and Regional Economic Growth," *Journal of Political Economy*, 63 (3).

Novensà, M.B. (2005). Naciones sin estado: ¿Acomodación en democracias plurinacionales o secesión?. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, 002. Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, España

- Olivarria G. M. (2001). Pobreza: Conceptos y Medidas, Universidad de Chile, Documento de Trabajo, (76). Recuperado el 3 de julio de 2007 en <http://www.inap.uchile.cl/gobierno/publicaciones/olavarria-pobreza.pdf>
- Ornelas J. (2006). La Política de Combate a la Pobreza en México, 1982-2005, *Papeles de Población* (47): 85-114.
- Ordóñez, G. y Ortega, G. (2006 a). La lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox: Continuidad en la alternancia. En Ordoñez, B., Enríquez, R., Morales, I. y Valencia, E. (coords.). *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México* (pp. 159-192) México: COLEF, ITESO, UdG.
- Ordóñez, G. y Ortega, G. (2006 b). Programas de Combate a la Pobreza. En Ordoñez, B. y Reyes, M. (coords.). *Los Retos de la Política Social en la Frontera Norte de México* (pp. 245-281). México, COLEF.
- Ornelas J. (2006). La Política de Combate a la Pobreza en México, 1982-2005 *Papeles de Población* (47): 85-114
- Ortega, J. (2004). Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa en la Evolución del Federalismo en México, CIDE – Programa de Presupuesto y Gasto Público, México.
- Palacios J, J. (1988). Las inconsistencias de la Política Regional en México, 1970-1982: el caso de la asignación de la inversión pública federal”, *Estudios Demográficos y Urbanos*. (3).
- Palacios, J. (1988).Las inconsistencias de la Política Regional en México, 1970-1982: el caso de la asignación de la inversión pública federal”, *Revista Estudios Demográficos y Urbanos* 3(7), Colegio de México. México.
- Pallares, F. (1988). Las políticas públicas: El sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos* (62) 141-162

- Parra, J. F. (2005). Liberalismo: nuevo institucionalismo y cambio político. *Política y Cultura*, (24), 31-61.
- Pérez, G. y Valencia, L. (2004). El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario. *Actualidad Contable FACES* (8), 85-95.
- Pimentel, N. (2003) Análisis jurídico administrativo de los ingresos municipales. Tesis de grado, Licenciatura en Derecho con especialidad en Derecho Fiscal, Universidad de las Américas Puebla, Puebla.
- Pineda, N. (2007, febrero). El concepto de política pública: alcances y limitaciones, Seminario de Políticas Públicas, Colegio de Sonora, Hermosillo, Sonora.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). Informe sobre el Desarrollo Humano 2005, Indicadores del Desarrollo Humano. Recuperado el 5 de noviembre de 2006, del sitio web <http://www.undp.org/spanish/>
- Quiroz E. (2002). *Lecciones de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, p.197.
- Rabasa, E. (2002) La Línea quebrada: el federalismo en México, *Biblioteca Jurídica Virtual*. Recuperado el día 11 de octubre de 2007, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/8/37.pdf>
- Ramírez J. y Castillo, V. (1985). La frontera México-Estados Unidos, Estudio de las economías de Baja California y California. *Cuadernos de Economía* (1)1, UABC. Tijuana B.C.
- Richardson W. H. (1978). *Regional Economics*. EUA.

Rodríguez H. (2005 a). Propuesta Metodológica para la medición de la pobreza en Nuevo León. *Centro de análisis de evaluación de la política pública ITESM*. Recuperado el 10 de noviembre del 2006 en http://www.mty.itesm.mx/egap/centros/caep/2_2.htm.

----- (2005 b). Enfoques para la medición de la pobreza: Breve revisión de la literatura *Centro de análisis de evaluación de la política pública ITESM*. Recuperado el 15 de noviembre del 2006 en <http://www.mty.itesm.mx/egap/centros/caep/imagenes/Pobreza.pdf>

Rózga, L. R. (2005). Teoría y modelos contemporáneos del desarrollo regional. En Torre, P. (coord.). *Desarrollo Regional y sustentabilidad en México*, (pp. 63-109). México: UAM Xochimilco, COLSON.

Secretaría de Salud. (2006). *Información estratégica por entidad federativa 2001-2005*. D.F., México,

Secretaría de Desarrollo Social. (2001). *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: Una tarea contigo*. México.

----- (2002). Comité técnico de medición de la pobreza. *Medición de la Pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar*. México, D.F: Autor.

----- (2003). Reglas de operación del Programa Hábitat 2003, México, D..F.

----- (2004 a).Reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2004. México, D..F.

----- (2004 b). Reglas de operación del Programa Hábitat 2004, México, D..F.

- (2005 a).Reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2005. México, D..F.
- (2005 b). Reglas de operación del Programa Hábitat 2005, México, D..F.
- (2006 a). Reglas de operación del Programa Hábitat 2003, México, D..F.
- (2006 b). *6to. Informe de labores*. México, D.F.
- (2007 a). Página electrónica del Programa Hábitat. Recuperado el día 15 de octubre de 2007 en <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=301111&len=1>
- (2007 b). Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Recuperado el día 15 de octubre de 2007 en <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/programas.htm#doctos>
- (2007 c) Resultados del estudio de imputación entre el CENSO de población y la ENIGH 2000. Recuperado el día 20 de octubre de 2007 en <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/Ingresos/Pobmun.pdf>
- (2007 d) Evaluación externa 2006 realizado por Red para el desarrollo sostenible de México A.C. Recuperado el día 21 de octubre de 2007 en http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/dgemps_evaluaciones_05.htm

----- (2007 e) Evaluación externa del Programa de Abasto LICONSA 2006 realizado por el Tecnológico de Monterrey. Recuperado el día 25 de octubre de 2007 en http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/evaluaciones/2005/sectorizados/abasto_social_leche/evaluacion_operacion.pdf

Secretaría de Desarrollo Social de Baja California. (2007). Página principal de la secretaría. Recuperado el día 14 de septiembre de 2007 en <http://www.bajacalifornia.gob.mx/sedesoe.htm>

Secretaría de Gobernación. (2002). *Diagnóstico Integral de la Frontera Norte*, México: COLEF.

Sen A. y Nussbaum M. (2002). *Calidad de Vida*. México: FCE.

Székely M. (2005). *Números que mueven al mundo: la Medición de la pobreza en México, Reflexiones finales*. México: SEDESOL, CIDE, ANUIES y Porrúa.

Tamayo, R. (2006), Gasto Social Descentralizado en Infraestructura Social: Un Estudio Sobre los Determinantes de su Efectividad, estudio sin publicar, Departamento de Economía, Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México.

----- (2006). Financiamiento de la Infraestructura Local en México: Temas Actuales y Perspectivas. CIDE. Recuperado el día 13 de noviembre de 2007 en <http://www.ammac.org.mx/archivos/0266.pdf>

Townsend P. (2003). "La conceptualización de la pobreza, en *Comercio Exterior*, 53(5), México 404-409.

Tuirán R. y Ávila J.L. (2002). Delimitación de la Franja Fronteriza Norte, Publicaciones de CONAPO en línea. Recuperado el 14 de septiembre de 2007 en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/inicios/001.htm>

Universidad Autónoma de Baja California (2006). Canasta de satisfactores básicos para Mexicali y Tijuana, Baja California, 2006. Mexicali, Baja California: Autor.

Vásquez B. A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *Revista Latinoamérica de estudios urbanos regionales* (79). Recuperado el 10 de noviembre de 2006, en <http://desarrollolocal.cebem.org/docs/dl/desarrollo%20endogeno>

----- (2002). El Desarrollo Endógeno, respuesta de las Comunidades Locales a los Desafíos de la Globalización, en *Globalización y Alternativas Incluyentes para el Siglo XXI*. México: UNAM.

----- (2005). *Las Nuevas Fuerzas del desarrollo*. España: Universidad Autónoma de Madrid. (Primera). Madrid, España.

Vergara, P. (2004, septiembre) ¿Es posible el desarrollo endógeno en territorios pobres y socialmente desiguales?, *Revista Ciencias sociales online*, III (1), 37-52. Recuperado el día 8 de agosto de 2007 en http://www.uvm.cl/csonline/2004_1/pdf/endogeno.pdf

Zenteno, R.ené y Cruz, R. (1988). Un contexto geográfico para la investigación demográfica de la Frontera. *Revista Estudios Demográficos y Urbanos* 3(9) Colegio de México. México.

Ziccardi, A. (2003). El federalismo y las regiones: Una perspectiva municipal. *Revista Gestión y política pública* (12) Centro de investigación y Docencia. México. 323-350.

Zimmerling, R. (2004). Región y regionalismo: significado y relevancia política actual. En L. Bieber (coordinador). *Regionalismo y federalismo* (pp. 21-30), México D.F. Colegio de México, UNAM y Servicio Alemán de Intercambio Académico.