

# **Ra Ximhai**

Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo  
Sustentable

Ra Ximhai  
Universidad Autónoma Indígena de México  
ISSN: 1665-0441  
México

2011

**¿CÓMO SE DISTRIBUYEN LOS RECURSOS PARA EL COMBATE A LA  
POBREZA? ANÁLISIS REGIONAL DE LA ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO  
DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN EL ESTADO DE PUEBLA, MÉXICO**

Mariana Betzaidet Cortés Sánchez; José Pedro Juárez Sánchez y Benito Ramírez Valverde

Ra Ximhai, enero-abril, año/Vol. 7, Número 1

Universidad Autónoma Indígena de México

Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa. pp. 1-11.



**e-revist@s**

## ¿CÓMO SE DISTRIBUYEN LOS RECURSOS PARA EL COMBATE A LA POBREZA? ANÁLISIS REGIONAL DE LA ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN EL ESTADO DE PUEBLA, MÉXICO

### ¿HOW ARE THE RESOURCES FOR FIGHTING POVERTY DISTRIBUTED? A REGIONAL ANALYSIS OF BUDGET ASSIGNING OF THE OPPORTUNITIES PROGRAM IN THE STATE OF PUEBLA, MÉXICO

Mariana Betzaidet Cortés Sánchez<sup>1</sup>; José Pedro Juárez Sánchez<sup>2</sup> y Benito Ramírez Valverde<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Estudiante de la Maestría en Desarrollo Regional del Colegio de Puebla. Dirección: Tehuacán Sur 91 Col. La Paz. Puebla, México. CP 72160, Tel (222) 226 54 00. <sup>2</sup>Profesor Investigador Adjunto del Colegio de Postgraduados Campus Puebla. Dirección: Carretera Federal México-Puebla Km. 125.5 Puebla, Puebla. México. C.P. 72130, Tel (222)2 850013. <sup>3</sup>Profesor Investigador Titular del Colegio de Postgraduados Campus Puebla. Dirección: Carretera Federal México-Puebla Km. 125.5 Puebla, Puebla. México. C.P. 72130, Tel (222)2 850013.

#### RESUMEN

La pobreza es uno de los principales problemas en México y para enfrentarlo el Estado ha desarrollado políticas sociales que buscan de crear una asignación más eficiente de los recursos financieros a través de transferencias focalizadas hacia los grupos vulnerables en espacios marginados. El objetivo de la investigación fue analizar la política social y específicamente la distribución de los recursos financieros a las regiones del estado de Puebla que realizó el programa Oportunidades en el año 2005. Para el análisis se utilizó información proporcionada por las instituciones oficiales. Los recursos financieros se destinaron principalmente a las regiones donde se encuentran los mayores núcleos de población en condiciones de pobreza, pero los recursos asignados son insuficientes para un combate efectivo a la pobreza.

**Palabras clave:** Política social, desigualdad, marginación

#### SUMMARY

Poverty is one of the most important issues in México. In order to face it, the government has developed social policies looking for more efficient ways to distribute financial resources through focused transfers towards vulnerable groups in marginated areas. The goal of this research was to analyze the social policy and specifically the distribution of financial resources in areas of the State of Puebla carried out by the program called Oportunidades in 2005. The analysis was done with information give by governmental institutions. The financial resources were mainly directed to the regions where the poorest population lived, nevertheless these resources were not enough to effectively fight poverty and revert the situation.

**Keywords:** social policy, inequality, margination.

#### INTRODUCCIÓN

A pesar de los esfuerzos realizados por las diferentes sociedades para alcanzar el desarrollo, se han enfrentado a un problema persistente: la Pobreza, y la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas de la población, la superación de estos problemas constituyen una parte fundamental del ejercicio del desarrollo (Sen, 2000). En México las

estrategias que se han empleado en el combate a la pobreza y en la mejora del bienestar de la población han variado a través de la historia. Durante muchos años la política social se basó en ideales derivados de la revolución, donde el gobierno fomentó la expansión de los servicios de salud y educación y la provisión de una amplia red de subsidios al consumo (González, 2005). La política social debe entenderse como el conjunto coherente de principios y acciones gestionadas por el Estado, que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por la vía política (Herrera y Castón, 2003).

Posteriormente con el modelo neoliberal la política de desarrollo social se caracterizó por ser asistencialista y por pretender apoyar a la población sin modificar los problemas estructurales. El estado, bajo este modelo, se caracteriza por dar prioridad a la política económica subordinando la política social, como se ha manifestado en la asignación presupuestal. Esta situación ha sido particularmente aguda en las políticas y los programas orientados a la superación de la pobreza (Ochoa, 2006).

La política social en México tiene como objetivo erradicar los diferentes umbrales de pobreza, para ello cuenta con una infraestructura institucional encabezada por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), quién coordina distintas subsecretarías y organismos desconcentrados en una serie de programas sociales (Aparicio, 2007). Los antecedentes de la política social más recientes están en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) creado en 1988, el cual retomó los programas y estructuras del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural

(Pider) y de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) (Székely, 2002). Fue concebido como un programa de superación de la pobreza basado en la focalización de los beneficios y en la participación de las comunidades operó a través de subprogramas de bienestar social, apoyo productivo y desarrollo regional, con una fuerte recuperación presupuestal sobre todo en salud y educación (Chávez y Rodríguez, 1998).

En 1997 bajo el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo se implementó el programa de Educación, Salud y alimentación (Progresá), que buscaba la creación de capital humano mediante la entrega de apoyos condicionados a la inversión en salud y educación por parte de los beneficiarios, con la intención de crear una política exitosa en el largo plazo (Ochoa, 2006). Sus objetivos y formas de funcionamiento fueron similares a los del programa precedente, por lo que fue un programa focalizado que subsidiaba a la población para la provisión de servicios básicos, buscando reducir la pobreza extrema, particularmente la que se generaba por transmisión inter generacional mediante la componente de educación, salud y alimentación (Aparicio, 2007).

El programa Progresá, en el sexenio del Presidente Fox, cambio de nombre a Oportunidades, pero continuó con la estrategia empleada y buscó superar la pobreza por medio de la transferencia monetaria y suplementos alimenticios condicionados a la asistencia de los niños a la escuela y a la supervisión de sus niveles de salud. También incorporó apoyos a la educación de los jóvenes que concluían la educación media superior. Es así como Oportunidades se convirtió en un conjunto de transferencia monetarias focalizadas, que buscaban impactar en la pobreza promoviendo la corresponsabilidad. En la década de los noventa la política social sufrió cambios al dejar de centrar sus objetivos en grupos y regiones, y ahora consideran a las localidades y municipios a partir de un diagnóstico que incluyó la medición de la marginación elaborado por CONAPO y la Comisión Nacional del Agua (Camberos y Bracamontes, 2007). Este cambio permite conocer la eficacia de la asignación de recursos financieros a los municipios que lo requieren,

es el caso de los de muy alta y alta marginación.

El gasto en desarrollo social en 1990 tuvo un crecimiento de 276% en términos reales, de 1990 a 1994 creció en un 91% y experimentó una caída de 23% entre 1994 y 1995, para una posterior recuperación en 1996 que fue de 537 mil millones de pesos para pasar a 1,136 mil millones en 2007 (CONEVAL, 2008). El programa *Oportunidades* se constituyó en el instrumento más importante para la superación de la pobreza por parte del gobierno Federal, con un presupuesto para 2006 de poco más de 35 mil millones de pesos, operando en 86,091 localidades, en casi todos los municipios o delegaciones políticas de las entidades federativas del país, beneficiando a 5 millones de familias, lo que representó aproximadamente 25 millones de mexicanos (Torre, 2005). Para el año 2007, Oportunidades beneficiaba a 5 millones de familias en 2,444 municipios y 92,961 localidades, el 85.8% de las familias que integran el padrón se ubicaba en localidades rurales y el 14.2% en localidades urbanas (Presidencia de la República, 2008). La población objetivo de Oportunidades son los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza de capacidades.

El impacto que ha tenido Oportunidades a escala nacional según evaluaciones externas, se ha visto reflejado en las tasas de terminación y progresión escolar en estudiantes de secundaria y preparatoria; en el aumento de peso y talla en niños menores de dos años; y en el mejor manejo del riesgo en adolescentes y adultos jóvenes.

### **Desigualdad regional y la política social en el combate a la pobreza**

En la mayoría de los países en vías de desarrollo se encuentra la coexistencia de sectores modernos y atrasados, que presentan una estructura espacial diferente, lo que genera problemas de pobreza. Actualmente los procesos de globalización y liberalización económica están contribuyendo al incremento de las desigualdades sociales y territoriales en muchos de los países que han liberalizado su economía y ello ocasiona una mayor polarización social, en donde sólo un limitado número de espacios parece estarsacando provecho de las nuevas oportunidades que

brinda el proceso de globalización (Rodríguez, 2001)).

Sin lugar a duda que este proceso ha contribuido a la desigualdad en el desarrollo regional, siendo un fenómeno complejo, que está vinculado al crecimiento económico y a factores sociales y políticos. Es por ello que la idea de que el crecimiento económico redundará, tarde o temprano en progreso social, se ha revelado como falsa (Guillén, 2007). Ya que las regiones con mayor crecimiento aumentarán su concentración y las regiones de menor crecimiento continuarán dependiendo de los centros al tener insuficiencia financiera y de consumo por parte de sus mercados internos: ello distorsiona los patrones de producción y distribución del ingreso de las economías periféricas (Bielschoswsky, 1998).

En este sentido Kay (1998) menciona que la división económica y la brecha en materia de ingresos que existen entre el centro y la periferia se han ampliado de manera constante, especialmente durante los años 80, quedando así reivindicadas las predicciones de las teorías estructuralistas y de la dependencia en contraposición con las teorías neoclásicas y neoliberales que preveían la convergencia. En este contexto, los cambios estructurales ocurridos en los años noventa influyeron marginalmente en el crecimiento, así como en el empeoramiento del cuadro social que ya adolecía de graves deficiencias e incluso contribuyeron al aumento del desempleo y de la precariedad laboral (Machinea y Cruces, 2006).

La dinámica económica implementada en las últimas décadas es un reto para el desarrollo social, ya que conlleva a un proceso de expansión del sistema económico que genera concentración-dispersión y se refleja en el crecimiento económico acompañado de una gran desigualdad social. Se puede decir que las políticas económicas neoliberales aplicadas al sistema mundial capitalista reproducen y profundizan las relaciones desiguales entre los países y entre los diferentes grupos sociales dentro de cada nación (Vargas, 2004). Es por ello que la actual política económica se caracteriza por tener espacios con una modernidad marcada por altos grados de

competitividad, pero también de exclusión social.

La teoría regional ha desarrollado diversas posturas con respecto al papel que el Estado debe tomar en el desarrollo regional. Se basa en los lineamientos del crecimiento desequilibrado, en donde se plantea que el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado no conducen por sí misma a la eliminación de las diferencias geográficas en las manifestaciones del desarrollo, por el contrario dichas fuerzas tenderán a agravar esas diferencias, a menos que el Estado intervenga para contrarrestarlas y en su caso regularlas (Palacios, 1989).

Para reducir las desigualdades en el desarrollo de las diferentes regiones, bajo el modelo neoliberal, se establece la intervención del Estado solo como un complemento del sistema de mercado, para paliar las desigualdades económicas. La intervención estatal se justifica cuando una situación real difiere de las metas establecidas por sus creadores y cuando el sistema no lo alcanzará por sí solo. En este modelo, con las políticas de ajuste estructural se promueve una nueva articulación entre el mercado y el Estado como base del bienestar social que implica la transformación de mercancías de gran parte de los bienes y servicios sociales. Y marca el retorno de las ideas del libre mercado como principal proveedor de recursos y por consiguiente el papel del gobierno y del sector privado en la provisión de educación, salud y otros servicios sociales (Medrano, 1997 y Adelantado y Scherer, 2008). Pero dentro de este modelo también se considera que el Estado no es el único actor de la política social y se afirma que debe ser sólo uno entre varios aportantes de recursos (Franco, 1996). Entre ellos se incluye a los beneficiarios.

De este planteamiento se deduce claramente que el mercado por sí solo no puede corregir la desigualdad regional, ya que este mecanismo funciona para la asignación eficiente de recursos, pero no para resolver el problema de la inequidad o desigualdad social. Al respecto Guillén (2007) menciona que el mercado no redistribuye el ingreso ni crea estructuras productivas articuladas. Pero aun así la política social es considerada residual en términos de importancia. El neoliberalismo se centraba en la idea de que el crecimiento económico es

primero. En consecuencia, las políticas sociales son marginadas y a menudo se centran en mitigar los efectos no deseados del cambio económico en vez de fomentar activamente un mejor desarrollo social para todos. El enfoque residual y asistencialista ha prevalecido durante más de dos décadas y ha acrecentado las tensiones sociales y el malestar político en un gran número de países (Ortiz, 2007).

Se puede decir que las políticas sociales son generalmente de carácter redistributivo ya que comportan transferencias y equilibrios de recursos y capacidades entre unos ciudadanos y otros (Moreno, 2003). Además combinan algún grado de universalismo (limitado y en descenso) en la provisión de los principales servicios sociales básicos, con programas focalizados sobre todo en la lucha contra la pobreza (Sánchez, 2008). Las nuevas políticas sociales focalizadas y descentralizadas fueron diseñadas para atender asistencialmente las emergencias al menor costo posible (Guardiola, 2010). Se puede decir que de acuerdo a las diferentes posturas teóricas el gobierno influye para mejorar las condiciones de vida o para estimular la acumulación del capital.

La seguridad social en México se presenta en circunstancias diferentes a las de los países desarrollados, los cuáles atravesaron por etapas de desarrollo económico continuo para los diferentes sectores económicos acompañados de una transición demográfica, así se tuvo la oportunidad de generar recursos que permiten una mejor repartición entre la población, así como menores presiones en el mercado laboral. Es así como la política social del país ejerce presión sobre el Producto Interno Bruto (PIB), al haber un continuo crecimiento poblacional, recesiones continuas, y bajos niveles de recaudación (Lomelí, 2007). La estructura poblacional de México está formada por un alto porcentaje de jóvenes y puede verse como una oportunidad, pero también representa un reto, ya que requiere un mercado de trabajo dinámico, el cuál requerirá mano de obra calificada, para lo cual se requiere un nivel de educación creciente que permita una igualdad de oportunidades.

Ante esta situación se han generado formas de mejorar las condiciones del mercado laboral, para el cual existen programas para estimular

la demanda de trabajo, en la que influyen múltiples aspectos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos, de desarrollo tecnológico, políticas de desarrollo regional e incluso el marco regulatorio; y los que estimulan la oferta de trabajo los cuales pretenden incidir sobre las tendencias demográficas y los comportamientos sociales que resulten relevantes como la educación, la salud y protección social (CEPAL, 2004).

Es por ello que el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la escasez de oportunidades económicas y sociales. En donde la pobreza se puede definir desde dos perspectivas, la absoluta y la relativa. Desde la perspectiva absoluta se considera que es posible identificar un conjunto de necesidades básicas, cuya insatisfacción caracteriza la pobreza, independientemente de cómo se distribuyan los estándares de vida dentro de una sociedad (Fresneda, 2007). Según esta definición la pobreza no toma en cuenta al sistema social en el que vivimos, sino simplemente la diferencia entre los ingresos desde una perspectiva individual. La visión relativa de la pobreza de acuerdo a Fresneda (2007), se define en cada contexto histórico con la condición que afecta a quienes tienen sentimientos de privación respecto a otros en su propia sociedad, o bien, el estado de quienes tienen condiciones objetivas de privación respecto a un estándar social.

Al hablar de necesidades elementales, tenemos que especificar que estas comprenden tres grandes grupos. El primero corresponde a las necesidades de alimentación diaria; el segundo a las necesidades de educación y salud, que corresponde a las necesidades de capacidad; y el tercero a la necesidad de contar con una vivienda digna. La importancia de poder cubrir estas necesidades es fundamental para una sociedad, ya que esto permitiría mejorar las oportunidades de desarrollo social. De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la pobreza se divide en tres grandes rubros:

1. Pobreza alimentaria: es la población que cuenta con un ingreso *per cápita* insuficiente para adquirir una alimentación mínimamente aceptable.
2. Pobreza de capacidades: es la población que si bien puede cubrir sus

necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso *per cápita* insuficiente comopara realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar.

3. Pobreza patrimonial: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso *per cápita* que no le es suficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros del hogar (Poder Ejecutivo Federal, 2007).

Una reducción de la pobreza también se reflejara en una menor desigualdad en la distribución del ingreso, para generar la igualdad de oportunidades. Sin embargo, la dispersión poblacional afecta significativamente esta variable y se convierte en un reto para llevar a cabo la asignación del gasto, por lo que se vuelve fundamental en el modelo.

En los últimos años el país ha atravesado por una serie de crisis recurrentes y profundas, lo que ha generado problemas económicos que han repercutido en la disminución del presupuesto asignado por parte del estado al desarrollo social y por consiguiente a la atención de la población pobre.

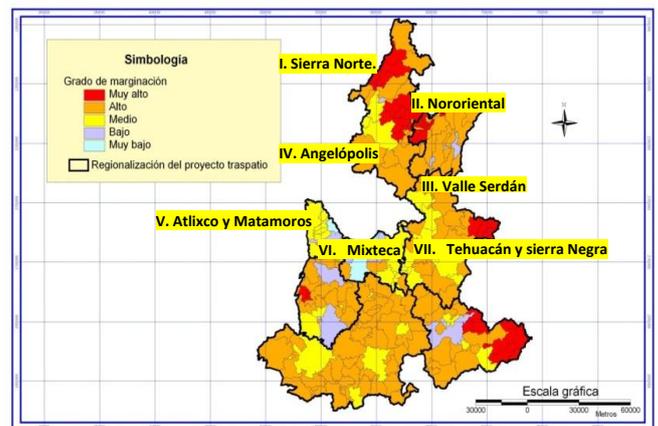
**OBJETIVOS Y METODOLOGÍA**

El objetivo de la investigación, es analizar la política social y específicamente la distribución de los recursos financieros que realiza el programa Oportunidades a las regiones del estado de Puebla.

La información que se utilizó en este estudio sobre el monto de recursos y familias beneficiadas se tomó con base en información proporcionada por SEDESOL y estadísticas socioeconómicas proporcionadas por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo municipal (INAFED), así como estimaciones de CONAPO con base al II Censo de Población y Vivienda 2005. También se consideraron los anuarios estadísticos del Estado de Puebla. Para establecer el estudio de la distribución de los recursos entre los municipios indígenas y no indígenas se consideró como municipio

indígena a todo aquel en donde más del 70% de su población habla un idioma indígena.

El estado dePuebla tiene una superficie de 33, 919 km<sup>2</sup> lo que representa el 1.7% de la superficie total del país; se ubica al norte 20° 50', al sur 17° 52' de latitud norte, al este 96° 43', al oeste 99° 04' de longitud. Colinda al norte con Hidalgo y Veracruz; al este con Veracruz, al sur con Oaxaca y Guerrero; y al Oeste con Guerrero, Morelos, México, Tlaxcala e Hidalgo. En cuanto a su integración territorial, Puebla cuenta con 4,930 localidades, 217 municipios y lo integran 7 regiones socioeconómicas: la Norte, Nororiental, Angelópolis, Valle de Atlixco y Matamoros, Valle Serdán, La Mixteca y Tehuacán y Sierra Negra.



**Figura 1. Regionalización del estado de Puebla**  
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CONAPO y Plan Estatal del Estado de Puebla

Tiene una Población Económicamente Activa de 2'446,090, el sector primario concentra el 36.9% de la PEA, el 24.9% el secundario y el 35.1% el sector terciario. Como se puede apreciar el sector primario tiene un peso importante dentro de la económica del estado, recientemente se observa un proceso de terciarización de la económica. La actividad manufacturera concentración espacial en aproximadamente 40 kilómetros, de San Martín Texmelucan a Puebla capital, aquí se aglutina el 33% de la PEA total y el 84.6% de la producción manufacturera; fuera de esta región solo destacan los municipios de Tehuacán y Teziutlán, concentrando el 5.6% y 1.2% de dicha producción.

De acuerdo al CONEVAL (2007) para el 2005 el 59% de la población total del estado se

encontraba en condiciones de pobreza alimentaria. Es decir, que 3.2 millones de personas no cuentan con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de salud, educación, alimentación, vivienda, vestido y de transporte público; aunque destinaran todo su ingreso en ello.

### Distribución regional de los recursos económicos destinados al desarrollo social

Antes de iniciar el análisis de la distribución de los recursos de Oportunidades es importante conocer la dinámica demográfica ya que permite observar los cambios en la población que se presentan en un espacio, además permite conocer expresiones en los aspectos socioeconómicos, como la oportunidad de empleo y las diferencias en el ingreso *per cápita*, que generan movimientos migratorios campo – ciudad. Al respecto se tiene que la población estatal de 1970 a 1995 casi se duplicó, y en este periodo se tuvo la tasa de crecimiento media poblacional anual más alta (3.23), pero esta tendencia ha venido disminuyendo en el tiempo. La tasa fue de 1.23 en el periodo que comprende del año 2000 al 2005. Observe el cuadro siguiente.

**Cuadro 1. Tasa de crecimiento y población en el estado de Puebla de 1970 a 2005.**

Población Total Estatal, 1970 - 2005				
1970	1990	1995	2000	2005
2,508,226	4,126,101	4,624,365	5,070,346	5,383,133
Tasa media de crecimiento poblacional estatal				
1950-1970	1970-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005
1.29	3.23	2.42	1.93	1.23

**Fuente:** Elaboración propia según datos elaborados por la Facultad de Economía de la BUAP con base en datos de INEGI, IX Censo General de Población, 1970. México, 1972; INEGI, XI Censo general de Población y Vivienda, 1990. México, 1992; INEGI, XI Censo general de Población y Vivienda, 1990. México, 1992, INEGI, Conteo de Población y Vivienda 1995, INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, resultados preliminares.

Para el 2005 el estado contaba con una población de 5'383,133 habitantes, distribuidos en 217 municipios de forma heterogénea, el municipio con menor población tenía 426 habitantes y el de mayor concentración poblacional fue Puebla con 1'485,941 habitantes. Esta tendencia se polarizó con una concentración de 24.2% de la población en 1980 y para el 2005 se incrementó al 27.6%. En el periodo de 1970 a 1990 se presentó el mayor crecimiento de las ciudades medias, al incorporarse cinco municipios que tienen de 60

a 230 mil habitantes y siete municipios con una población entre las 40 y 60 mil personas. El mayor número de municipios del estado tiene menos de 20 mil pobladores.

Con respecto a la población, utilizando las regiones antes descritas, se tiene que Angelópolis concentra al 45.5% la cual se distribuye en 33 municipios, la Sierra Norte agrupa al 11.7% en 35 municipios, el Valle de Serdán al 11.1% en 31 municipios, la sierra Nororiente al 9.3% en 28 municipios, ello significa que en 4 regiones se asienta más del 70% de la población del estado y que solo una región concentra casi el 50% de la población.

**Cuadro 2. Personas en pobreza de capacidades, de patrimonio o alimentaria en el estado de Puebla.**

Regiones del Estado de Puebla	Núm. de mpios	%	Población total	%	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio	%	Pobreza alimentaria	%	
Norte	35	16.1	628,962	11.7	339949.06	479595.74	18.0	15.2	276351.19	19.4
Nororiental	28	12.9	500,611	9.3	263607.47	370587.46	14.0	11.7	216316.48	15.1
Valle de Serdán	31	14.3	598,305	11.1	278585.61	425922.69	14.7	13.5	217623.47	15.2
Angelópolis	33	15.2	2'452,931	45.6	511737.43	1088498.30	27.1	34.4	338926.19	23.7
Valle Atlixco Matamoros	24	11.1	363,621	6.8	125441.89	220852.50	6.6	7.0	90817.60	6.4
Mixteca	45	20.7	240,934	4.5	101066.06	158570.15	5.3	5.0	78524.57	5.5
V. Tehuacán y Sierra negra	21	9.7	597,769	11.1	268980.66	417400.95	14.2	13.2	209497.92	14.7
Total	217	100	5'383,133	100	1889368.18	3161427.80	100	100	1428057.42	100

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos proporcionados por CONAPO y SEDESOL.

Por lo que atañe a la pobreza de capacidades se encontró que la región Angelópolis, Norte, Valle de Tehuacán, así como el Valle de Serdán y la sierra Nororiente tienen el mayor número de personas en esta condición (88%). Además que en estas regiones se concentra la población en pobreza de patrimonio y alimentaria. Esto significa que en estos espacios se ubica el mayor número de personas en pobreza, ya sea alimentaria, de capacidades o de patrimonio, especialmente en la región de Angelópolis y Norte reúnen a más del 40% de la población en pobreza.

Es importante destacar que la región de Angelópolis en función de su población tiene el menor porcentaje de personas pobres ya sea

alimentaria (13.8%), de capacidades (20.86%) o de patrimonio (44.3%). En cambio en la sierra Norte se caracteriza por tener el mayor número de personas en pobreza de capacidades (54.1%), alimentaria (43.9%) y de patrimonio (76.2%). La sierra nororiental se encuentra en una situación muy similar.

Oportunidades es un programa que se creó con el propósito de contribuir a disminuir la desigualdad regional y busca coordinar acciones interinstitucionales para ayudar a la superación de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades básicas de las personas a través de acciones articuladas de educación, salud y nutrición (González, 2005). Para lograr este objetivo y mejorar las condiciones de vida de la población en pobreza el gobierno federal invierte un importante monto de recursos financieros. Al respecto se tiene que el presupuesto asignado al programa Oportunidades para el 2005 en el Estado de Puebla fue de 2'589,923,150.00, cifra que ha venido aumentando en el tiempo en un promedio del 14% aproximadamente.

A la región a la que se le destinó la mayor cantidad de recursos económicos de este programa fue la sierra Norte, recibió el 22% del gasto total ejercido, en promedio recibieron los municipios \$16'275,341.00, beneficiando a 83,665 familias que equivalen al 21.3% de las familias apoyadas en el Estado de Puebla, cabe mencionar, que esta región concentraba el 11.7% de la población estatal lo que significa que tiene una importante concentración poblacional. Es importante comentar que el 54% de la población de la región padece pobreza de capacidades, siendo la más alta en el estado. En este sentido se puede decir que los problemas sociales comunes que contribuyen a crear divisiones sociales y desigualdades, como género, clase, etnicidad, edad, etc., no intervinieron en este caso, ya que esta región tiene una importante cantidad de pobladores indígenas.

Angelópolis es la segunda región con mayor cantidad de recursos económicos asignados, absorbió el 16.9% del monto total de Oportunidades y apoyó a 64,561 familias. La región se caracteriza por tener la mayor concentración poblacional del estado (45.6%) y por tener el mayor número de personas pobres de capacidades, alimenticia y de

patrimonio, pero también presenta los más bajos porcentajes de pobreza en función al total de sus habitantes. A la región del Valle de Serdán se le otorgó el 15.7% de los apoyos, en promedio se le proporcionaron \$13'148,910.60 a cada uno de los municipios que integran la región y benefició a 61,999 familias del total estatal. Tienen una concentración poblacional similar a la región sierra Norte, pero el porcentaje de pobreza son inferiores. La región Nororiental ocupó la cuarta posición con respecto a los recursos financieros brindados por Oportunidades, los apoyaron con \$ 403'597,095, el promedio de los recursos otorgados por municipio fue de \$14'414,181, beneficiando a 60,916. Esta región es la segunda con mayor cantidad de personas en pobreza de acuerdo a su población total.

**Cuadro 3.** Apoyo otorgado por oportunidades en 2005 en el estado de Puebla.

Regiones del Estado de Puebla	Total	%	Familias beneficiadas	%	Promedio Fam. Benef.	Apoyo otorgado total	C.V
Norte	569,636,935	22.0	83,665	21.2	2390,4	6809	88.3
Nororiental	403,597,095	15.6	60,916	15.4	2175,6	6625	85.6
Valle de Serdán	407,616,230	15.7	61,999	15.7	2000,0	6575	76.8
Angelópolis	436,893,460	16.9	64,561	16.4	1956,4	6767	134.1
Valle Atlixco	185,047,625	7.1					
Matamoros			28,932	7.3	1205,5	6396	112.6
Mixteca	216,327,585	8.4	34,093	8.6	757,6	6345	86.0
V. Tehuacán y Sierra negra	370,804,220	14.3	59,059	15.0	2812,3	6279	112.0
<b>Total</b>	<b>2,589,923,150</b>	<b>100</b>	<b>393,225</b>	<b>100</b>	<b>1812,1</b>	<b>6586</b>	<b>112.5</b>

**Fuente:** Elaboración propia elaborados a partir de datos proporcionados por SEDESOL. A la región del Valle de Tehuacán y Sierra Negra se le entregaron \$370'804,220, el promedio de apoyos otorgados por municipios fue de \$19'793,786.70 con un total de 59,059 familias beneficiadas. Las regiones a las que se le destinaron menos recursos fue la Mixteca y el Valle de Atlixco y Matamoros, ya que les brindaron solo el 8.4 y 7.1% de los recursos del programa respectivamente. Por lo tanto, fueron las regiones que ayudaron a un menor número de familias -34,093 en la Mixteca y 28,932 en Atlixco-, es importante mencionar que estos espacios regionales tienen una menor concentración poblacional en el estado -4.5% y 6.8% de la población estatal respectivamente- y el menor número de personas en pobreza. Se realizó un análisis de correlación entre las variables población total y apoyo otorgado por Oportunidades, se encontró una correlación positiva ( $r=0.630$ ;  $p=0.001$ ), es decir, que a medida que la población es mayor, se presenta un aumento en los apoyos económicos del programa.

Al analizar el apoyo de Oportunidades por persona, suponiendo una repartición equitativa (aportaciones *per cápita*), la región sierra Norte es la que en promedio percibió cantidades mayores (\$1040.90) en comparación con las demás regiones. La segunda región que recibió en promedio más fondos por persona fue la Mixteca Poblana

(\$1003). La región Sierra Nororiente recibió aportaciones *per cápita* por \$968. La región Tehuacán y Sierra Negra se colocó en la cuarta posición ya que tuvieron un apoyo promedio \$851 por persona. El Valle de Atlixco y Matamoros recibió en promedio por persona \$757, colocándose por debajo de la media Estatal (\$851). La región que menos recursos recibió por persona en promedio fue Angelópolis, de los 33 municipios que la conforman solo uno obtuvo un aporte mayor a \$1000.

**Cuadro 4. Apoyo promedio por persona en las regiones del Estado de Puebla, 2005.**

Regiones	Media	Mínimo	Máximo	C.V
Norte	1,041.0	370.0	1,401.3	21.1
Nororiental	968.7	402.3	1,415.4	25.7
Valle de Serdán	700.1	193.0	1,001.0	27.1
Angelópolis	497.1	68.3	1,106.7	52.1
Valle Atlixco Matamoros	757.1	268.9	1,214.7	34.2
Mixteca	1,003.0	434.0	1,640.6	23.
V. Tehuacán y Sierra negra	851.4	364.0	1,279.1	27.7
<b>Total</b>	<b>842.6</b>	<b>68.3</b>	<b>1,640.6</b>	<b>35.5</b>

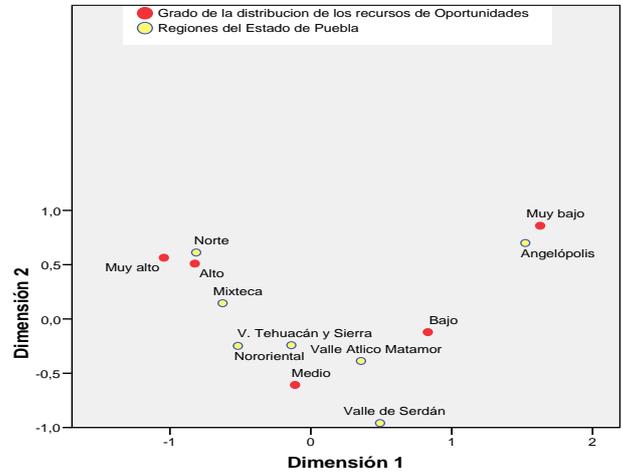
Fuente: Elaboración propia elaborados a partir de datos proporcionados por SEDESOL

Nota: El apoyo promedio por persona se obtuvo suponiendo una repartición equitativa entre el 100% de la población

Al realizar un análisis de correspondencia comparando el grado de distribución de los recursos de Oportunidades *per cápita* -se calculó al obtener los Ingresos *per cápita* de Oportunidades por municipio dividido entre la población total de cada uno- en las regiones del estado. Los resultados del análisis muestra que existe relación estadísticamente significativa entre las dos variables ( $\chi^2 = 105.8$ ;  $p < 0.001$ ). La primera dimensión explica .802 de la proporción de la inercia, mientras que la segunda explica el .185 de ella y en forma acumulada el .987.

En la gráfica siguiente es posible identificar 3 grupos de acuerdo a la asignación de recursos de Oportunidades en el estado. Los tres grupos serían los siguientes: a) regiones con muy alta y alta asignación de recursos, en ella destaca la Sierra Norte y Mixteca; b) regiones con medio y bajo nivel de asignación de apoyos de Oportunidadesse encuentra la Sierra Nororiente, el Valle de Atlixco y Matamoros, Valle de Tehuacán y Sierra Negra y el Valle de Serdán; c) regiones con muy bajo apoyo de recursos de Oportunidades *per cápita* y en esta situación se encuentra Angelópolis. Se observa

que la mayoría de las regiones se concentran en el grado de distribución medio y bajo. Estos resultados coinciden con el apoyo promedio por persona en las regiones del estado.



**Figura 2. Grado de distribución de los recursos de Oportunidades entre las regiones del Estado de Puebla, 2005.**

Fuente: Elaboración propia elaborados a partir de datos proporcionados por SEDESOL

Para analizar el apoyo otorgado por Oportunidades por persona, se dedujo que cada familia tiene en promedio 4 miembros, por lo que a nivel regional, la sierra Norte se mantiene como la región que apoyó a un mayor número de población con respecto a la población estatal (21%), ello significó que atendieron al 53.2% de su población regional. La segunda región en apoyar a un mayor número de personas con respecto al total estatal fue Angelópolis, sin embargo, si se analiza el porcentaje de personas que apoyó en comparación con su población total equivale al 10.5%, debido a que tiene la concentración poblacional más importante del estado.

La región del Valle de Serdán es la tercera en apoyar a un mayor porcentaje de población con respecto al total estatal, en promedio apoyaron al 41.4% de su población regional. La región de sierra Nororiente y Tehuacán ayudaron al mismo porcentaje de la población estatal (15%). Sin embargo, la Nororiente apoyó al 48.6% de su población regional, mientras que Tehuacán apoyó al 39.5%. Estas regiones son muy similares en cuanto a población total y personas en pobreza de capacidades, de patrimonio y de pobreza alimentaria.

**Cuadro 5. Porcentaje de personas beneficiadas por el Programa Oportunidades.**

Regiones del Estado de Puebla	Personas beneficiadas	%	Coeficiente		
			Promedio	Desv. típ.	de variación
<b>Norte</b>	334660	21.3	9561.71	7869.63	82.30
<b>Nororiental</b>	243664	15.5	8702.29	7212.08	82.88
<b>Valle de Serdán</b>	247996	15.8	7999.87	5862.62	73.28
<b>Angelópolis</b>	258244	16.4	7825.58	10833.95	138.44
<b>Valle Atlixco Matamoros</b>	115728	7.4	4822.00	5288.16	109.67
<b>Mixteca</b>	136372	8.7	3030.49	2393.58	78.98
<b>V. Tehuacán y Sierra negra</b>	236236	15.0	11249.33	11547.27	102.65
<b>Total</b>	1572900	100	7248.39	7879.95	108.71

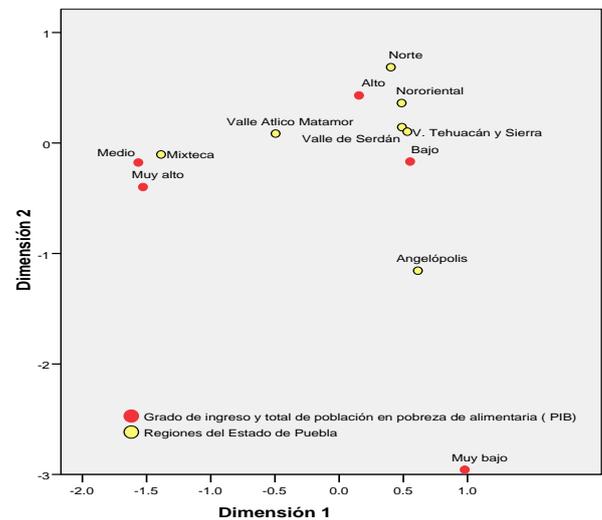
Fuente: Elaboración propia elaborados a partir de datos proporcionados por SEDESOL

Las regiones que menor porcentaje de población apoyaron con respecto a la población estatal es la región Mixteca y la de Valle de Atlixco y Matamoros. Sin embargo, la Mixteca apoyó al 56.1% de su población regional y la región Valle de Atlixco y Matamoros ayudó al 31.8% de su población. Estas regiones tienen la menor densidad de población. La sierra Mixteca se caracterizó por beneficiar a un mayor número de personas en relación con su población total.

Hasta aquí se ha analizado como se asignan los recursos del programa Oportunidades entre las diferentes regiones, sin embargo, recordemos que sus objetivos son combatir la pobreza, la cual se clasifica en tres grandes categorías, la pobreza alimentaria, la pobreza de capacidades y la pobreza de patrimonio. Mediante el análisis de correspondencia se comparó el grado de distribución de los recursos de Oportunidades entre la población en pobreza alimentaria -se calculó los Ingresos de Oportunidades por municipio dividido entre la población en pobreza alimentaria de cada municipio- en las regiones del estado. Los resultados muestran que existe relación estadísticamente significativa entre las dos variables ( $\chi^2 = 104.1$ ;  $p < 0.001$ ). La primera dimensión explica .753 de la proporción de la inercia, mientras que la segunda explica el .191 de ella.

En la gráfica es posible identificar diversos grupos de acuerdo a la asignación de recursos *per cápita* de Oportunidades en el estado, tomando en cuenta la pobreza alimentaria. Los grupos son los siguientes: a) regiones con alta asignación de recursos *per cápita* se ubica la

Sierra Nororiental y Norte; b) regiones con nivel medio de asignación de apoyos de Oportunidades, se encuentra el Valle de Serdán y el Valle de Atlixco Matamoros; c) regiones con asignación baja de recursos se ubica el Valle de Tehuacán y Sierra Negra y d) regiones con muy baja asignación de recurso *per cápita* destaca Angelópolis.



**Figura 3. Grado de distribución de los recursos de Oportunidades entre la población en pobreza alimentaria en las regiones de Puebla, 2005.**

Fuente: Elaboración propia elaborados a partir de datos proporcionados por SEDESOL

A través de un análisis de correlación entre población con pobreza alimentaria y apoyo otorgado por Oportunidades, se encontró una correlación positiva ( $r=0.903$ ;  $p=0.001$ ), que indica que a medida que la población en pobreza alimentaria aumenta, se incrementan los apoyos económicos del programa por persona. Este resultado es el esperado y se puede decir que Oportunidades está llegando a las regiones con mayor pobreza. Cabe señalar que del monto total destinado al programa Oportunidades el 32% se destinó a alimentos, el 52% a apoyos en becas educativas, el 4% a útiles escolares y adultos mayores, y el 9% a apoyo energético.

**CONCLUSIONES**

El Estado de Puebla tiene un grave problema de pobreza y rezago social, que se intensifica en función de las grandes desigualdades que existen entre las regiones. Si bien los recursos destinados a solucionar este problema a través del programa de *Oportunidades* se han

incrementado en el tiempo, al analizar el año 2005, se puede apreciar que a la región Sierra Norte le brindaron el mayor porcentaje de recursos, con lo que se logró el apoyo a un gran porcentaje de su población (67%) la cual se encuentra en altos grados de rezago social y marginación, sin embargo solo representa al 11.7% de la población estatal. A pesar de recursos destinados a esta región, son insuficientes para cada familia, el monto anual otorgado es bastante bajo, por lo que solo permite mantener a la población en condiciones de subsistencia y no contribuye a mejorar su calidad de vida. La región Nororiente recibió un apoyo importante comparado con otras regiones y apoyó al 60% de su población.

La región de Tehuacán tiene una concentración poblacional similar a la región Sierra Norte, aunque recibió un porcentaje inferior de recursos, presenta un nivel de rezago social menor que la sierra Norte y Nororiente, apoyó solo al 48% de su población. Con respecto a la región del valle de Serdán ocupó la tercer posición en el otorgamiento de recursos de Oportunidades recibió el 15.7% y con ello apoyó al 44% de su población, es una región que tiene un importante número de personas en pobreza. La región Mixteca aunque recibió un porcentaje relativamente bajo de recursos por parte del programa (8.4%) solo concentra al 4.5% de la población del estado, pero es la región que apoya al mayor porcentaje de su población (67%).

La región de Atlixco es la que menor porcentaje de recursos recibió por parte del programa de oportunidades (7.1%), sin embargo también su concentración poblacional es baja, apoyó al 48% de su población. La región Angelópolis tiene el menor rezago social y de marginación, sin embargo, presenta la mayor concentración poblacional, aunque fue la segunda región en recibir recursos del programa es la región que apoyó a una menor proporción de su población, pareciera que esto es congruente ya que tiene el menor porcentaje de su población con rezago social, habría que matizar, ya que el 27% de su población padece pobreza alimentaria, el 36% pobreza de capacidades y el 60% pobreza de patrimonio y es importante decir que tiene el mayor número de pobres en el estado.

## LITERATURA CITADA

- Adelantado, J. y Scherer, E. 2008. **Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina.** *Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 11, pp. 117 – 134.
- Aparicio, A. 2007. **Política de trabajo y política social.** En: *La política social en México: Tendencias y perspectivas.* Cordera, R. y Cabrera, C. J (coordinadores). Facultad de Economía de la UNAM. pp. 347 - 372.
- Bielschoswsky, R. 1998. **Evolución de las ideas de la CEPAL.** *CEPAL, núm. extraordinario*, pp. 21 – 45.
- Camberos, M. y Bracamontes, J. 2007. **Marginación y políticas de desarrollo social: Un análisis regional para Sonora.** *Problemas del Desarrollo*, vol. 38, núm. 149, pp. 113 – 135.
- Chávez, A. M. y Rodríguez, F. 1998. **El programa de Solidaridad y la organización comunitaria en el estado de Morelos, México.** *Estudios demográficos y urbanos*, núm. 38, pp. 379 – 405.
- CEPAL 2004. **Panorama Social de América Latina 2002-2003.** ONU, pp. 401.
- CONEVAL, 2008. **Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008.** CONEVAL, pp. 116.
- CONEVAL, 2007. **Mapas de pobreza por ingresos y rezago social 2005.** CONEVAL, pp. 505.
- Franco, 1996. **Los paradigmas de la política social en América Latina.** *CEPAL*, núm. 58, pp. 9 – 22.
- Fresneda, O. 2007. **La medida de necesidades básicas insatisfechas (NBI) como instrumento de medición de la pobreza y focalización de programas.** *CEPAL, Serie de Estudio y Perspectivas*, núm. 18, pp. 193.
- Guillén, A. 2007. **La teoría latinoamericana del desarrollo.** Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo. En: *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, G. y Guillén A. (comp.). CLACSO, pp. 489 – 518.
- González de la, M. 2005. **Familias y política social en México.** El caso de oportunidades. *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales.* Arriaga, I. (Editora). Serie Seminarios y conferencias CEPAL, 28 y 29 de junio Santiago de Chile, pp. 245 - 274.
- Guardiola, 2010. **La Transformación del Estado y las Políticas Sociales: repercusiones en la Práctica del Trabajo Social en Puerto Rico.** Ponencia en: *Asamblea Anual de la Asociación Nacional de*

- Trabajadores Sociales*, 26 de marzo, pp. 28.  
 Página Web:  
<http://www.naswpr.org/guardiola.pdf>
- Herrera, M. y Castón, P. 2003. **Las políticas sociales en las sociedades complejas**. Ariel, pp. 248.
- Kay, C. 1998. **Estructuralismo y teoría de la dependencia en el periodo neoliberal**. Una perspectiva latinoamericana. *Nueva Sociedad*, núm. 158, noviembre-diciembre, pp. 100-119.
- Lomelí, L. 2007. **La reforma inconclusa de la seguridad social en México**. En: *La política social en México: Tendencias y perspectivas*. Cordera, R. y Cabrera, C. J (coordinadores). Facultad de Economía de la UNAM. pp. 267 – 307.
- Machinea, J. L. y Cruces, G. 2006. **Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos**. CEPAL, Serie: Informes y Estudios Especiales, núm. 17, pp. 36.
- Medrano, A. 1997. **Neoliberalismo y política social**. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, núm. 5, pp. 85 – 92.
- Moreno, L. 2003. **Ciudadanía, desigualdad social y Estado del bienestar**. Documento de Trabajo, CSIC Unidad de políticas comparadas, núm. 8, pp.
- Ochoa, S. M. 2006. **Los avances en la institucionalización de la política social en México**. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 6, pp. 37.
- Ortiz, I. 2007. **Política social**. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, pp. 75.
- Palacios, J. J. 1989. **La política regional en México, 1970 – 1982: las contradicciones de un intento de redistribución**. Universidad de Guadalajara. Departamento de investigación científica y superación académica. México, pp. 249.
- Poder Ejecutivo Federal, 2007. **Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012**. Presidencia de la República, pp. 322.
- Presidencia de la República 2008. **Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 428. Página Web:  
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Rodríguez, A. 2001. El papel de la OIT en la puesta en práctica de estrategias de desarrollo económico local en un mundo globalizado.> Página Web:  
<http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/DHL/RodríguezPoseElpapeldelaOIT.pdf>
- Sánchez, A. 2008. **Políticas sociales y factores de convergencia territorial**. En *Política territorial en México*. Javier Delgadillo Macías (coordinador). Ed. UNAM / Plaza y Valdez, pp. 301.
- Sen, A. 2000. **Desarrollo y Libertad**. México, Ed. Planeta, pp. 440.
- Székely, M. 2002. **Hacia una nueva generación de política social**. *Cuadernillos de Desarrollo Humano*, núm. 2, pp. 19.
- Torre, R. 2005. **Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades**. Instituto Nacional de Salud Pública. En: [http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/docs/docs\\_eval\\_2005](http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/docs/docs_eval_2005)
- Vargas, J. G: 2004. **Del Estado-nación al EstadoCosmopolita**. *Nueva Sociedad*, núm. 191, pp. 25-37.

**Mariana Betzaidet Cortés Sánchez**

Estudiante de la Maestría en Desarrollo Regional del Colegio de Puebla. Dirección: Tehuacán Sur 91 Col. La Paz. Puebla, México. CP 72160, Tel (222) 226 54 00, correo electrónico: mariana\_cortes\_s@hotmail.com.

**José Pedro Juárez Sánchez**

Profesor Investigador Adjunto del Colegio de Postgraduados Campus Puebla. Dirección: Carretera Federal México-Puebla Km. 125.5 Puebla, Puebla. México. C.P. 72130, Tel (222)2 850013, correo electrónico: pjuarez@colpos.mx.

**Benito Ramírez Valverde**

Profesor Investigador Titular del Colegio de Postgraduados Campus Puebla. Dirección: Carretera Federal México-Puebla Km. 125.5 Puebla, Puebla. México. C.P. 72130, Tel (222)2 850013, correo electrónico: bramirez@colpos.mx.