

CAPITULO UNO

INEQUIDAD Y POBREZA

POBREZA Y DESIGUALDAD EDUCATIVA EN QUERETARO

DRA. ANA ISABEL ROLDAN RICO

INTRODUCCIÓN

Los últimos veinte años han atestiguado cambios profundos en las formas de relación entre el Estado y la sociedad, inicio de una nueva etapa en el desarrollo del país cuyas estrategias rectoras son guiadas por los principios neoliberales. La hegemonía adquirida por el pensamiento neoliberal va transformando profundamente las relaciones culturales, sociales y políticas en México.

Una de las manifestaciones más graves en este proceso es el incremento del número de personas que viven bajo la línea de pobreza.

Aunque la desigualdad y la pobreza son signos característicos del devenir histórico de México no podemos afirmar que esto sea resultado de gobiernos que no tuvieron en cuenta la justicia social, como dice Carlos Tello (1993) *“México siempre se destacó entre las naciones que llevaron a cabo esfuerzos institucionales en este sentido. Sería absurdo pensar que esos esfuerzos no significaron, y aún significan, grandes beneficios reales para millones de mexicanos”*. (p.57)

Pese a todas las características que distinguieron a México –sin duda propicias para combinar el crecimiento con la justicia social- durante los últimos veinte años la desigualdad y el número de pobres en lugar de disminuir, aumentó.

A pesar de ser un problema histórico, la pobreza de hoy tiene distinta significación. La condición de pobreza compromete a grandes porciones de población cuya miseria atenta contra la misma estabilidad económica y la creciente resistencia social puede conducir a salidas violentas que excedan los marcos del sistema.

A principios de los noventa la política social comenzó a modificarse; bajo el paradigma de *combate a la pobreza* se busca redefinir el campo de acción que compete al Estado y el que corresponde a la sociedad civil en lo referente al bienestar y calidad de vida de la población en general.

La redefinición lleva a profundos cuestionamientos en cuanto al papel que jugarán las instituciones para que los pobres obtengan su parte justa de las ganancias (no sólo las pérdidas) y que tengan oportunidades igualmente justas dentro del nuevo modelo.

Las políticas de combate a la pobreza son motivo de crítica y polémica por los resultados a todas luces insatisfactorios mostrados hasta ahora. En gran medida esto se debe a la prioridad que el Estado tiene en estabilizar la macroeconomía y los compromisos de deuda externa, factores que a su vez determinan las políticas de generación de empleo y mejoramiento salarial. Mientras tanto hay una tendencia a ir reduciendo el esquema de políticas sociales con carácter universal y diseñar programas para poblaciones pobres a fin de compensar los escasos ingresos de las familias. Un ejemplo de esto es el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) instrumentado durante el sexenio de Ernesto Zedillo y que en el gobierno del presidente Fox forma parte importante del programa llamado Oportunidades.

Es posible que este tipo de programas logre trazar un horizonte de redistribución económica, aunque deberíamos preguntar ¿cuánto tiempo tomará lograrlo?, por lo pronto el Banco Interamericano de Desarrollo estima que a tasas de crecimiento de 3% anual sostenido, reducir la pobreza a la mitad tomará aproximadamente cuarenta años. Si la tasa es menor a 3% el tiempo será mucho mayor porque la acumulación de rezagos hará que las tasas de pobreza crezcan exponencialmente.

El gran desafío es lograr superar la pobreza de siempre y los nuevos rostros de la pobreza, aunque para ello sea necesario contravenir las políticas económicas que no muestran signos de detener o revertir las tendencias de un empobrecimiento cada vez mayor de la población.

Revertir dichas tendencias requiere avanzar hacia una relación sinérgica entre políticas sociales y económicas mediante esfuerzos compartidos de todos los actores sociales.

La crisis social provocada por la aplicación de políticas neoliberales ha llevado a replanteamientos y propuestas más flexibles, que de modo general se identifican como

estrategias de “**desarrollo con equidad**”¹ o “**economía con rostro humano**”². Se proponen como alternativas a la visión neoliberal y se enfatiza en que el Estado no puede renunciar a su papel como orientador del desarrollo ni a su compromiso con los distintos sectores sociales.

El crecimiento económico del país no justifica los niveles de pobreza. La economía mexicana ocupa actualmente un lugar importante entre las economías del mundo (11º lugar) por lo que convendría preguntarnos cómo es posible que este país haya crecido tanto sin que mejoraran las condiciones de redistribución entre las clases; atemperar la desigualdad es condición única para que el desarrollo del país sea viable a corto y largo plazo.

Revisar las metas del crecimiento, guiar una economía con rostro humano y equitativa, es objetivo de organismos internacionales como PNUD. La noción de Desarrollo Humano aportada bajo el liderazgo intelectual de Mahbub ul Haq (1978) y Amartya Sen (1989,1995) va ganando cada vez más consenso en la comunidad internacional; dicho concepto se fortalece en torno a la idea de que el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino el medio privilegiado para ampliar las oportunidades y las capacidades de las personas en todas las esferas: salud, educación, alimentación, participación, seguridad. Poseer bienes materiales no es el mejor indicador del bienestar, el más adecuado es el desarrollo de las capacidades para que los individuos logren lo que valoran.

El desarrollo de capacidades humanas requiere, por sobre todo, contar con oportunidades suficientes para que los individuos puedan gozar de libertad política, económica, social y cultural; es decir, la disponibilidad de oportunidades con fines

¹ Regresaremos un poco más tarde sobre este concepto, sólo a manera de síntesis diremos que este paradigma es el resultado de los replanteamientos teóricos de la CEPAL, acerca del modelo de desarrollo de los países de América Latina; en palabras de Sunkel (1995), en él se comprende que el papel del Estado, en este momento de transformación productiva, radica en “*suplir las deficiencias del mercado y eliminar las tendencias excluyentes en la distribución de los beneficios del crecimiento*”. El Estado debe retomar “*su verdadero papel orientador del desarrollo y su compromiso ineludible como garante de la institucionalidad democrática*. (Cfr. también. CEPAL, *Transformación productiva con equidad*. 1993)

² El PNUD sostiene que los avances de un país deben medirse en base a sus indicadores sociales y no sólo económicos. El objetivo es eliminar la pobreza a través de la creación de empleos y medios de vida dignos y sostenibles, la participación de la mujer en la sociedad y la protección y regeneración del medio ambiente. La gestión y

productivos o de creación; para el respeto y el ejercicio pleno de los derechos humanos; para beneficiarse de la participación y pertenencia a una comunidad; para el respeto de sí mismos y de los demás, etcétera.

El consenso creciente alrededor de estas premisas permean el diseño del Programa de Educación Salud y Alimentación. Este trabajo busca aportar algunas reflexiones sobre el diseño y operación del programa, principalmente nos interesa reconocer su potencial para ofrecer mayores oportunidades educativas, que es uno de los objetivos fundamentales del programa. La desigualdad de oportunidades educativas que se ofrecen a los sectores sociales con diversos niveles socioeconómicos es de mayor interés porque es estratégico en la transmisión de la pobreza.

La política educativa a lo largo de la historia en México siempre estuvo cobijada por el discurso de la universalidad e igualdad en el acceso y la cobertura, pero en los hechos no fue así. Al iniciar este nuevo siglo, el censo 2000 mostró los rezagos que dejaba la hegemonía priista y el discurso revolucionario, más que evidente resultó la enorme desigualdad del reparto de bienes educativos entre la población y los territorios.

El vínculo entre inequidad socioeconómica e inequidad educativa puede ser tratado en varias dimensiones, en el ámbito individual es claro que los alumnos poseen condiciones diferenciales, resultantes de una amplia diversidad de factores que van desde el desarrollo y madurez psicomotora hasta la convivencia en un hogar que promueva el aprendizaje y la interacción social, esos factores inciden en los logros del niño en la escuela, de igual forma, la escuela puede inhibir o potenciar esos diferenciales.

Bajo la hegemonía neoliberal ha ido ganando primacía la idea de que la educación es el mecanismo para la promoción de individuos productivos que necesita el modelo económico actual; el carácter instrumental y funcional que conlleva esta lógica inhibe el poder transformador que la educación encierra. Si se le instrumentaliza así, el asunto de la inequidad se reduce a poner un tope mínimo de escolaridad y de qué tipo es requerida para el desarrollo económico.

administración de recursos para actividades de desarrollo debe comprender: eficiencia, transparencia, imparcialidad, economía, calidad y mitigación del riesgo. (Informe sobre Desarrollo Humano, 1990)

Contrario a lo anterior, si hablamos de educación para el desarrollo humano entonces hablamos de derechos, de conquista social que busca otorgar capacidades para el progreso de todos y para un desarrollo social que incuestionablemente rechace la injusticia y la pobreza.

Con este trabajo buscamos acercarnos a esos factores que hacen que los pobres cuenten con oportunidades educativas tan limitadas; reconocer las fuerzas que reproducen medios, cultural, social y económicamente desfavorecidos; avanzar para remover los obstáculos que impiden el desarrollo humano de las comunidades y localidades en el estado de Querétaro.

Si bien la inequidad educativa no es privativa de la entidad si muestra algunas particularidades que analizamos en este trabajo.

Nuestro objetivo es develar el esquema de oportunidades educativas que ofrece Oportunidades a las localidades pobres, así como comprender las dificultades que enfrentan para alcanzar los estándares de acceso, permanencia y desempeño escolar.

CAPITULO UNO

POBREZA Y DESIGUALDAD

Pobreza, un concepto en discusión

La pobreza es un fenómeno social que involucra una gran polémica, diferentes disciplinas sociales buscan develar su naturaleza y determinar indicadores para conocer la dimensión o cantidad de personas que la viven, asimismo las causas que determinan su permanencia y los obstáculos que dificultan los esfuerzos para reducirla.

Precisamente porque las metas trazadas son de largo alcance, e intentan implicar y comprometer a distintos sectores sociales y agentes económicos dentro de cada país o región, los organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se han abrogado el papel de conducir y estandarizar la definición y los indicadores de la pobreza. Esto no impide que algunos especialistas u otros organismos lo hayan abordado por su cuenta, principalmente para hacer cuestionamientos y mayores precisiones³ al punto de vista de estas organizaciones.

El concepto de pobreza si bien no tiene una significación única está relacionado con algunos indicadores que sirven para caracterizar el fenómeno, lo que posibilita su medición y la detección de beneficiarios en quienes focalizar los programas de combate a la pobreza.

En el contexto actual esto obedece a dos objetivos; en primer lugar, intentar un consenso entre los principales organismos que recogen periódicamente estadísticas, comparaciones y análisis, con el objeto de presentar criterios uniformes; de lo contrario se pueden llegar a plantear perspectivas contradictorias, todas apoyadas en cifras, sobre el desempeño de diversas economías en un período determinado. Segundo, si se quiere que la descripción de hechos lleve a una definición de políticas sociales, es preciso tener claro

³ En México varios especialistas han cuestionado los indicadores utilizados por estos organismos, que derivan en cifras totalmente distantes de pobreza.

Al iniciar los noventa, los datos de Hernández Laos señalaban a casi el 60% como pobres; entre 20 y 25% (20.2 millones) vivían en pobreza extrema y del 35 a 40% (28.4%) eran moderadamente pobres, de un total de 81 millones de población en 1990. (Hernández Laos, 1992). En 1989 BM calculaba el número de pobres en 21.6 millones (aunque sin distinguir entre pobres extremos y moderados), un año después corregía su cifra en 25 millones de pobres y 7 eran indigentes (citado por Levy, 1994). Julio Boltvinik con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), daba las cifras de 75% de pobres y 50% pobres en extremo. (Boltvinik, J. y Hernández Laos:1999).

a qué sector de la población se quiere atender prioritariamente, qué es lo primordial que deben cubrir estos programas y cuántos son los recursos que se necesitan para responder a ese reto.

La focalización de estos programas se justifica moral y socialmente en cuanto a que están dirigidos a quienes realmente los necesitan, pero determinar los criterios y reconocer quienes verdaderamente se apegan a ellos no es tan claro; de ahí la tendencia a reducir la pobreza a ciertas características que pueden ser medidas estadísticamente.

Se trata de caracterizar -no comprender- utilizando medidas sintéticas y sencillas que discriminan asentamientos humanos según el impacto global de las carencias que padece la población a fin de focalizar las acciones y recursos públicos. Por lo general se orientan bajo un determinado diagnóstico de la realidad social donde destaca el empleo de ciertos indicadores que se remiten a la línea de pobreza o a las necesidades básicas insatisfechas que, más bien, aportan información a los niveles (nacional, estatal y municipal) para la planeación del desarrollo, pero no para la satisfacción de las necesidades específicas de ciertos grupos o para reconocer su potencial productivo y vincularlos al desarrollo del país.

La medición de pobreza considera varias dimensiones, mismas que se definen y determinan en forma interdependiente; no obstante que existen diferentes perspectivas, en su conjunto se identifican con la idea de que la pobreza es **privación, carencia o exclusión**. Las diferencias radican en la prioridad que hacen de cada dimensión y los indicadores considerados como necesarios para una vida digna; por lo que podríamos hablar de una **pobreza por insuficiencia de ingresos** (o económica), de una **pobreza por la insatisfacción de necesidades básicas** (o social) y una **pobreza por falta de capacidades** (o personal). (Schubert,1995; Lerner,1997)

Perspectiva de ingresos. Una persona es pobre sólo cuando su nivel de ingreso es inferior a la línea de pobreza que se ha definido. Muchos países han adoptado líneas de pobreza de ingreso para vigilar los progresos hechos en la reducción de la incidencia de la pobreza. Con frecuencia se define la línea de pobreza en términos de no tener, o carecer de ingreso suficiente para comprar una cantidad determinada de alimentos.

Perspectiva de las necesidades básicas. La pobreza es la privación de los medios materiales para satisfacer en medida mínimamente aceptable las necesidades humanas, incluidos los alimentos. Este concepto de privación va mucho más allá de la falta de ingreso privado: incluye la necesidad de servicios básicos de salud y educación y otros servicios esenciales que la comunidad tiene que prestar para impedir que la gente caiga en la pobreza. Reconoce además la necesidad de empleo y la participación en la toma de decisiones que atañe a sus vidas.

Perspectiva de capacidades. La pobreza representa la ausencia de ciertas capacidades básicas para funcionar en la sociedad en la que vive, una persona que carece de la oportunidad para lograr algunos niveles mínimamente aceptables de esos funcionamientos, es pobre. Los funcionamientos pertinentes a este análisis pueden variar de los físicos, como estar bien nutrido, estar vestido y vivir en forma adecuada, evitar la morosidad prevenible, hasta logros sociales más complejos, como participar en la vida de la comunidad. El criterio de la capacidad concilia los conceptos de pobreza absoluta y relativa, ya que la privación relativa de ingreso y productos puede provocar una privación absoluta de capacidades mínimas.

Reducir la pobreza a condiciones empíricas, indicadores y medición obedece en gran medida a que la definición conceptual es compleja y el debate está lleno de contradicciones, avancemos un poco en este sentido.

Para iniciar es necesario distinguir, como lo hacen Salama y Valier (1994), la **pobreza del empobrecimiento**, *el primer término designa las condiciones sociales de reproducción de los individuos, el segundo las condiciones de vida de esos individuos*” (p.25).

Comúnmente, se califica como “empobrecimiento” o “enriquecimiento” una situación que evoluciona en un sentido negativo o positivo de acuerdo al nivel de ingresos; sin embargo, *“mejorar la situación de los más pobres no corresponde por tanto a un enriquecimiento, sino simplemente a las dificultades menos grandes que enfrentan para vivir decentemente”* (p.24)

El empobrecimiento se refiere a un cambio de estatus, que se traduce en mayores dificultades para acceder a mejores condiciones de vida. El empobrecimiento o enriquecimiento es provocado por un flujo nutrido de crisis económicas, inflación,

desempleo, salarios bajos, políticas públicas restrictivas, agudización (en determinados momentos) del conflicto distributivo entre las clases sociales y corrupción.

La pobreza o riqueza tiene su expresión en un tiempo y lugar determinado, significa las condiciones de vida y la redistribución del ingreso entre los diferentes sectores sociales.

La pobreza puede ser sentida de diferentes maneras según las historias sociales y culturales dominantes dentro de la población afectada. Así, la pobreza puede ser aceptada por las personas en tanto se comprenda como una consecuencia natural de su posición social, étnica, sexual, o por la jerarquización de la relación social; de la misma manera puede ser rechazada cuando se modifica la escala de valores.

La polémica en su definición se complejiza cuando hay que determinar lo mínimo necesario para llevar una vida decente y de qué manera podrían cubrirse esos requerimientos mínimos. En términos generales podríamos mencionar que dicha polémica gira en torno a tres componentes, que revisamos a continuación.

¿Ingresos, Necesidades o Capacidades?

El tema central del Informe sobre Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 1990, versó sobre la pobreza, podría decirse que del balance que hace se traza un horizonte que de alguna manera va a orientar los aportes posteriores y las críticas de otros organismos y centros académicos. En el mencionado informe el BM define a la pobreza como: *"la incapacidad para alcanzar un mínimo nivel de vida, representado por la inclusión no sólo del consumo de alimentos, ropa y vivienda, sino también el acceso a la educación,*

servicios de salud, agua limpia y cosas semejantes" (p.32) y utiliza la **línea de pobreza**⁴ como el punto que haría la diferencia entre ser o no pobre.

Resulta explicable que el método del *ingreso*, que adopta el poder adquisitivo (o la capacidad potencial) como parámetro esencial para medir la pobreza sea el que se emplea más comúnmente. *"El ingreso tiene sentido para todo el mundo.... El ingreso es un concepto que la gente entiende o cree que entiende. Los planificadores pueden formular programas nacionales en términos de metas de ingreso. También los políticos pueden concebir sus plataformas electorales en esos términos. Estas son virtudes del concepto de ingreso que, como tal, es una medida simple de un fenómeno complejo"*. (Desai,1992)

La línea de pobreza permite traducir en dinero el ingreso y por tanto es mensurable. A través de este método no sólo se establece la diferencia entre pobres y no pobres, sino también la proporción de pobres en cada país; mediante un concepto de gran importancia y muy usado en nuestros días, el "headcount ratio", se puede saber la **pobreza relativa**, es decir, la proporción de pobres, o número relativo de pobres, con respecto a la población total.

Gary S. Fields (2000) se acerca a la definición de pobreza del BM -*"incapacidad de un individuo o familia para disponer de recursos suficientes que le permitan satisfacer sus necesidades básicas"*-, pero hace notar que la línea de pobreza no debería ser uniforme para todos los países, sino que tendría que tomar en cuenta los estándares de vida de cada lugar, así como su estado de desarrollo. La idea, dice Fields, se remite a Ricardo quien al hablar del salario de subsistencia recordaba que *"en un mismo país varía en distintas épocas y difiere cuantiosamente de un país a otro. Depende esencialmente de los hábitos y de las costumbres de la gente"*.

Critica, además, el que se utilice preferentemente el *ingreso* como indicador de pobreza, ya que, conceptualmente, es mejor medir el *consumo* que el ingreso, porque el primero es más estable mientras que las variaciones abruptas del segundo se reflejan más bien en los niveles de ahorro.

⁴ La línea de pobreza es un método creado por Peter Townsend en Inglaterra, según decía "a falta de un criterio alternativo, el mejor supuesto sería relacionar la suficiencia (los recursos de los hogares para no ser considerados pobres) con el incremento (o disminución) medio de los ingresos reales, (citado por Boltvinik: 1993)

“Se debería imputar además como ingreso, el valor de los bienes producidos y consumidos en el lugar y es más conveniente tomar como sujeto de medición el hogar, y no los individuos, ya que éstos pueden vivir cómodamente sin obtener ingresos productivos, aunque, por supuesto, recibiendo transferencias (en el caso de familias acomodadas). Por otra parte, y por razones evidentes, habría que ajustar los ingresos del hogar de acuerdo al tamaño de la familia (per cápita), y hacer ajustes regionales (no sólo entre urbano y rural, como es común) tomando en cuenta los niveles de inflación de cada lugar”(idem).

Otros autores avanzan en que además de medir la proporción de pobres o "headcount ratio", convendría tomar en cuenta la brecha porcentual promedio del ingreso respecto a la línea de pobreza, así como la desviación respecto a la media. Se podría ver así la intensidad de la misma y reflejaría las diferencias existentes entre los mismos pobres (Foster, 2001).

El Índice de severidad de la pobreza, o de Foster , busca medir no sólo la proporción de pobres "headcount ratio" (H) sino que toma en cuenta la brecha porcentual promedio del ingreso (I) respecto a la línea de pobreza, así como la desviación respecto a la media, que reflejaría las diferencias existentes entre los mismos pobres. Esta desviación se mide por el conocido Coeficiente de Gini (G) que indica qué proporción de la población posee que determinadas proporciones del ingreso y refleja la desigualdad en la distribución de los recursos.

Existe otra línea de discusión que utilizando otro concepto importante **necesidades básicas insatisfechas** cuestiona a la línea de pobreza por asumir que la mayoría de los satisfactores esenciales están mercantilizados y es factible adquirirlos en el mercado, pero no es así. Hay satisfactores que no pueden adquirirse con ingresos, por ejemplo: la necesidad de tener una vida saludable no sólo se remite a tener ingresos para alimentarse, tiene que ver también con la tranquilidad, la seguridad, la pertenencia, etc. La complicación radica en cómo traducir, en cómo medir estos satisfactores. La preocupación por determinar una línea de pobreza basada en el ingreso o en el consumo ha oscurecido el hecho de que la pobreza es demasiado compleja para reducirse a una dimensión única de la vida humana.

Aunque el concepto de necesidades insatisfechas se ocupa de una dimensión importante, da sólo una imagen parcial de las muchas formas en que se puede afectar la vida humana. Alguien puede disfrutar de buena salud y vivir mucho tiempo pero ser analfabeta, con lo cual queda excluido del aprendizaje, de la comunicación y la interacción con otros. Otra persona puede estar alfabetizada y ser muy bien educada pero ser susceptible de morir en forma prematura por características epidemiológicas o disposición física. Todavía una tercera persona puede estar excluida de la participación en el importante proceso de adopción de decisiones que afectan su vida. La privación de ninguno de ellos puede comprenderse por el nivel de su ingreso.

Además, la gente entiende la privación de manera distinta, y cada persona y cada comunidad tiene su propia definición de la privación y las desventajas que afectan sus vidas.

La pobreza de las vidas y las oportunidades -o la pobreza humana- (PNUD,1997) tiene carácter multidimensional y diverso más bien que un contenido uniforme. La pobreza como fenómeno social adquiere un carácter normativo y está referida a la sociedad que la produce. Obedece a dos hechos: uno, la definición de condiciones de vida consideradas normales dentro de una determinada sociedad, concretizadas y proclamadas en los derechos económicos, políticos y sociales reconocidos en el orden jurídico y, dos, las posibilidades que ese mismo orden otorga para ejercer estos derechos a todos los ciudadanos. Quienes queden fuera de esa situación serán pobres, de ahí que el concepto de necesidades básicas insatisfechas sea el parámetro con el cual se mide la acumulación de desventajas o precariedad para obtenerlos.

Esto implica precisar un punto de suma relevancia, la diferencia que hace Amartya Sen (1984) entre pobreza absoluta y pobreza relativa.

Como ya dijimos, la **pobreza relativa**, tiene que ver con el número de pobres y existen diferentes opiniones en torno a ello. La llamada de atención de Sen es que no todos los bienes son mercantilizados y hay algunos cuya carencia pone en peligro la vida misma de las personas o las condiciones para participar de otros bienes, lo cual determina la **pobreza absoluta**. Carecer de salud, educación, trabajo, nutrición pone en riesgo sus condiciones de vida.

Ambas parten de un principio básico, el hombre para vivir necesita de ciertos medios que satisfagan sus necesidades naturales, la forma en que se satisfacen son producto de la historia, de las condiciones y hábitos existentes a nivel cultural y social. La pobreza relativa enfatiza en el hecho de que es un fenómeno relativo –en el tiempo y el espacio-. Mientras que la pobreza absoluta se sitúa en el campo de las **capacidades** del hombre, pero con diferentes dimensiones en el espacio de las necesidades humanas y de los recursos requeridos para la satisfacción de las mismas.

Desai, operacionaliza el concepto capacidades de Sen de la siguiente manera: *“distingue cinco capacidades básicas o fundamentales: a) la capacidad de permanecer vivo y disfrutar una vida prolongada; b) la capacidad de asegurar la reproducción (biológica) de las personas; c) la capacidad para tener una vida saludable; d) la capacidad para interactuar socialmente, y e) la capacidad para tener conocimiento y libertad de pensamiento y expresión”* (citado por Hernández Laos, 2001)

Estas capacidades –que tendrían un carácter absoluto- dan lugar a necesidades diferenciadas y cambiantes en el tiempo y en el espacio, cuya satisfacción, a su vez, requiere de recursos (bienes y servicios), los cuales pueden combinarse en diversas proporciones, dependiendo de las condiciones existentes en el tiempo y el espacio. La pobreza –deprivación de determinada capacidad- toma entonces una connotación absoluta en el espacio de la capacidades, y una relativa en el espacio de las necesidades y de las formas de satisfacerlas mediante la utilización de recursos. Es en estos dos últimos espacios –de las necesidades del uso de los recursos- en donde tiene lugar el punto de vista relativo de la privación. (idem)

El hecho que varios enfoques sobre pobreza se concentren en observar sólo los logros individuales como el consumo o el ingreso, dejan de lado otros elementos como las capacidades y las mediaciones que predisponen las acciones de las personas para lograr su bienestar. Los **funcionamientos** son aspectos constitutivos del ser y la condición de las personas, por lo que cualquier evaluación del bienestar debe tomarlos en cuenta.

Las capacidades, por su parte, tienen que ver con las **oportunidades** reales de que disponen las personas para llevar a cabo lo que efectivamente valoran, es decir son realizaciones en las que se expresa la libertad de elección de una persona. Así las

capacidades reflejan el espacio de combinaciones de funcionamientos entre los que una persona tiene oportunidades reales de elegir (Nussbaum y Sen, 1996)

Resalta que la norma de gasto en recursos es necesaria para garantizar el desarrollo de capacidades de los pobres para salir de esa condición. Si la pobreza es el resultado de capacidades individuales y familiares mínimas que se traducen en niveles inaceptables de funcionamiento social, la alternativa para desarrollar esas capacidades es el gasto en recursos de acuerdo con la práctica social: *“Sólo la sociedad en la cual viven las personas puede tener una perspectiva de lo que sus miembros deben tener con el objeto de llevar una vida decente o poseer un mínimo de capacidades para funcionar como miembros de esa sociedad”*. (idem)

El establecer como parámetro el ingreso (o el consumo) se centra en definir la pobreza a partir de determinar un nivel bajo el cual las personas se consideran pobres, dicho ingreso se determina comúnmente por el costo de una canasta básica de satisfactores esenciales. Pero bajo el enfoque de las capacidades, la pobreza no es sólo un asunto de carencias o de bajo nivel de ingresos, sino de la imposibilidad de alcanzar dicho bienestar, justamente por la falta de oportunidades para generar las capacidades y los funcionamientos mínimamente aceptados en la sociedad.

Esta línea de pensamiento se propone como una alternativa a las visiones economicistas. Es decir, la pobreza como una condición económica en la que los individuos o familias carecen total o parcialmente de los activos generadores de ingreso, lo cual redundaría en la existencia de niveles tan bajos de ingreso que no les permite acceder a una serie de satisfactores definidos como básicos o mínimos, de acuerdo a patrones determinados por cada país o región. (Pérez, 1985 refiriéndose al enfoque del Banco Mundial)

Como dice Sen, la posesión de bienes materiales, la satisfacción de los deseos del individuo o la “felicidad” no constituyen los ámbitos adecuados para medir y evaluar el bienestar. El espacio para hacerlo es el de las capacidades para **lograr** aquello que los individuos necesitan para funcionar en la sociedad en que viven.

Esta visión impone un reto al sistema de políticas sociales ya que lo importante aquí es determinar qué y cómo deben emplearse los recursos a fin de acercar oportunidades

para lograr esas capacidades y que los pobres puedan funcionar adecuadamente. Es decir, no basta garantizar la cobertura escolar si con ello no se logra educar e informar, en este sentido sería más importante evaluar las habilidades escolares o la información que permita tomar decisiones o participar social y políticamente, que la cantidad de escuelas construidas o el número de grados cursados. El tener instituciones de salud es importante si y sólo si con ello se garantiza una vida larga y sana y buena nutrición.

Por lo anterior, actualmente ha ido ganando prioridad la idea de que para superar la pobreza es necesario que las políticas sociales se orienten al desarrollo humano.

El Desarrollo Humano

Desde que PNUD inició en 1990 el *Informe sobre Desarrollo Humano* ha definido el desarrollo humano como el proceso de ampliación de las opciones de la gente. Las más fundamentales consisten en vivir una vida larga y sana, tener educación y disfrutar de un nivel decente de vida. Entre otras opciones adicionales se incluyen la libertad política, la garantía de otros derechos humanos y diversos ingredientes del respeto por sí mismo. Estas son algunas de las opciones esenciales, cuya ausencia puede obstaculizar muchas otras oportunidades. De esa manera el desarrollo humano es un proceso de ampliación de las opciones de la gente así como de elevación del nivel de bienestar logrado.

Si el desarrollo humano consiste en ampliar las opciones, la pobreza significa que se deniegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida larga, sana y creativa disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás.

Siguiendo estas consideraciones y buscando minimizar el uso excesivo de indicadores macroeconómicos para traducirlos por indicadores de desarrollo social, se propone como parámetro para medir el bienestar de una sociedad el **Índice de Desarrollo Humano** (IDH), si bien el crecimiento en el producto nacional (PIB) es necesario para alcanzar

todos los objetivos humanos esenciales, lo que es importante estudiar es cómo este crecimiento se traduce, o no, en desarrollo humano en varias sociedades.

Este propósito fue operacionalizado a través del IDH, que busca medir el desarrollo humano no con la vara del ingreso solamente sino con un índice más comprensivo que refleje la esperanza de vida, el alfabetismo y el acceso a recursos para un nivel de vida decente.

Se busca sustituir la preocupación excesiva que el PIB per cápita conlleva, con una atención centrada en los fines. El IDH es un promedio simple de tres grupos de indicadores: la esperanza de vida al nacimiento; un índice educativo que combina alfabetización con proporciones de población matriculada en diversos niveles escolares; y el PIB *per capita* real como reflejo del acceso a recursos. Los valores mínimos y máximos son los siguientes: 25 y 85 años para la esperanza de vida al nacer; 0 y 100% para la alfabetización de adultos; 0 y 100% para la tasa bruta de matrícula combinada ; y 100 y 4,000 dólares para el PIB real per cápita. Este índice procura ofrecer una visión distinta del desarrollo que la transmitida por el Banco Mundial

En su Informe sobre Desarrollo Humano de 1996 el PNUD introduce una novedad, una medida de la pobreza denominada **índice de pobreza de capacidades** (IPDC), que buscaría complementar lo hecho con el IDH. El IPDC intenta eliminar la unilateralidad de la medición de la pobreza cuando sólo se usa el ingreso. Mientras el IDH intenta *sustituir* al PIB y por ello lo incorpora como una de sus tres dimensiones, el IPDC tiene por objeto complementar el índice de pobreza de ingresos y no incorpora la dimensión de pobreza de ingresos. Mientras el IDH mira el nivel medio de las capacidades alcanzadas por la gente, el de pobreza refleja el porcentaje de gente que carece de capacidades humanas básicas. Tres son las carencias en capacidades básicas incluidas en el IPDC y que se comprenden como fallas en el otorgamiento de servicios sociales: la falla en la capacidad básica de estar bien alimentado y sano, representada por la proporción de niños menores de cinco años que tienen peso insuficiente. La segunda falla es la de la capacidad de procreación en condiciones saludables, medida por la proporción de nacimientos sin atención de personal de salud capacitado. La tercera es en la capacidad de tener educación y

conocimientos, representada por la proporción de mujeres analfabetas. El IPDC es el promedio de las tres proporciones. (Boltvinik, 1997)⁵

El problema de este índice es la arbitrariedad en la selección de los tres indicadores ya que sustituyen el conjunto de la población por los niños y mujeres. Supone que los hombres y los niños y niñas de más de cinco años no importan. Así, se premian los programas focalizados al binomio madre-niño, como en Progresá, que desatienden al resto de la población.

El contraste entre desarrollo humano y pobreza humana refleja dos maneras diferentes de evaluar el desarrollo. Una manera, la **perspectiva conglomerativa**, se concentra en los adelantos de todos los grupos de cada comunidad, desde los ricos hasta los pobres. Esto contrasta con otro punto de vista, **la perspectiva de privación**, en que se juzga el desarrollo por la forma en que viven en cada comunidad los pobres y las personas privadas de recursos. La falta de progreso en la reducción de las desventajas de las personas privadas de recursos no puede ser *borrada* por grandes adelantos - por grandes que sean - de la gente que vive mejor.

El interés en el proceso de desarrollo se refiere a ambas perspectivas. En un nivel muy básico la vida y el éxito de cada uno debe contar, y sería erróneo comprender el proceso de desarrollo de manera absolutamente insensible a las ganancias y pérdidas de quienes están en mejor o peor posición que otros. Atentaría contra el derecho de cada ciudadano a ser tomado en cuenta, y chocaría además con las preocupaciones amplias de una ética universalista. Pero una parte -una gran parte- del interés general en el progreso de una nación se concentra específicamente en la situación de las personas en desventaja (*idem*), más aún cuando esas desventajas afectan el futuro de los más desvalidos, como los niños.

⁵ Boltvinik, Julio. Economía Moral, La Jornada, 26 de marzo 1997

Infancia y pobreza

En 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas celebró la Convención sobre los Derechos del Niño, los acuerdos surgidos de la misma y firmados por todos los países de América (con excepción de Estados Unidos) son el instrumento más importante de los últimos años para salvaguardar los derechos humanos y en particular los de la infancia, en dicho documento se eleva a niños y adolescentes a la categoría de sujetos de derechos y establece obligaciones de los Estados y de las familias hacia ellos. Contiene principios fundamentales como la universalidad, la no discriminación, la indivisibilidad de los derechos, la seguridad y la libertad de expresión. La observancia de estos principios conlleva la decisión de desarrollar sociedades justas, incluyentes, donde las necesidades sean consideradas derechos exigibles y en las cuales el concepto de expansión de la ciudadanía integre tanto los derechos civiles y políticos como los económicos y sociales.

Años más tarde, en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social llevada a cabo en Copenhague en 1995, se inició una campaña para aumentar el gasto público enfocado a la infancia mediante la reformulación de políticas públicas de modo que permitieran el cumplimiento de los mandatos de la Convención. Había que reformar las políticas económicas, impositivas y presupuestarias para hacer efectivas las políticas sociales más directamente relacionadas con las necesidades de la infancia, como las de salud y educación.

Cumplir con estos compromisos conlleva retos importantes, según el análisis realizado en 1999 por CEPAL y UNICEF⁶ sobre la situación actual de la niñez y la adolescencia iberoamericana, más de la mitad de los niños en la región viven en condiciones de pobreza y están excluidos de los servicios y de las oportunidades que les corresponden porque las políticas públicas no han sido diseñadas para evitarlo, estas realidades perpetuarán la transmisión intergeneracional de la pobreza.

⁶ Cfr. CEPAL, *Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica*,

Las estimaciones, basadas en las encuestas de ingreso-gasto de los hogares, colocan al 44% de la población de la región por debajo de la línea de pobreza y un 19% en pobreza extrema. En las áreas rurales el porcentaje relativo es mucho mayor pues llega al 64%, mientras que en las ciudades es de 37%.

Dentro de cada hogar la pobreza está determinada por el empleo del jefe y de los contribuyentes secundarios y el número de dependientes, niños y adultos mayores; los hogares más pobres son los que tienen más niños. Si se considera únicamente esta cohorte, resulta que la proporción de niños de 0 a 12 que viven en pobreza es del 59% (51% en las ciudades y 80% en el campo). Si usamos estos mismos porcentajes con respecto a la población estimada para la región en 2002, tendríamos como resultado poco más de 220 millones de latinoamericanos pobres (87 millones de indigentes). Alrededor de 140 millones corresponden a la población urbana y 80 millones a la rural. Igualmente se calcula que cerca de 83 millones de ellos corresponden a niños de 0 a 12 años, o bien, casi 120 millones corresponden a niños y adolescentes de 0 a 19 años que se encontrarían en situación de pobreza en 2002 (CEPAL-UNICEF, 2002).

Los datos de nuestro país son igualmente preocupantes, según la Sedesol (2003) 53% de los mexicanos está por debajo de la línea de pobreza (cuyo ingreso no permite adquirir los satisfactores esenciales) y 19% son pobres en extremo (que no logran satisfacer las necesidades mínimas de alimentación). Manteniendo la misma proporción del comportamiento en el subcontinente, tendríamos que los niños de 0 a 12 años que viven en pobreza serían 20 millones, o bien, 31 millones corresponderían a niños y adolescentes de 0 a 19 años.

La pobreza está determinada por el modelo de desarrollo macroeconómico, que durante la década de los noventa se caracterizó por la inestabilidad, con ciclos expansivos y recesivos; lo que impactó severamente en la productividad, la generación de empleo y la redistribución del crecimiento, la desigualdad distributiva y los niveles de pobreza son inherentes a la concentración de capital físico, financiero y educativo. Aunque esta dimensión no es motivo de nuestro estudio, valdría la pena aportar algunos datos generales.

Después del milagro mexicano y con la grave crisis de 1982, la magnitud de la pobreza se aceleró, primordialmente entre 1984 y 1992, el porcentaje de pobres en 1990 sería equivalente al que existía en 1970; sin embargo, la crisis más grave del modelo

experimental del neoliberalismo mexicano fue en 1995. En ella se unieron varios elementos: la crisis estructural de las finanzas que llevó al quiebre del sistema bancario y al enorme crecimiento de carteras vencidas de créditos que no pudieron ser cubiertos por los deudores; el cierre masivo de pequeñas y medianas industrias y como consecuencia la caída en vertical del empleo y del poder adquisitivo de los que conservaron el trabajo, factores, entre otros, que venían generándose desde tiempo atrás.

En este escenario el gobierno también se empobreció y se vio impedido a sostener los gastos públicos, la reducción del gasto social principalmente en algunos programas de combate a la pobreza llevó a una reformulación profunda de los mismos. De ahí surge Progresas destinado exclusivamente a los grupos en mayor riesgo social.

Uno de los mayores riesgos sociales provocados por la pobreza está en los rompimientos familiares, el número de hogares con jefes femeninos y con hijos alcanza un 22%, a los que hay que agregar los hogares donde el jefe hombre se encuentra trabajando en otra localidad o en el extranjero. La unidad familiar se encuentra en graves problemas; los niños abandonan mas tempranamente la escuela o tardan más en concluir su educación básica; una gran mayoría, antes de comenzar su adolescencia, ya está entre los migrantes o han sido expulsados de sus casas.

Los “niños de la calle” alcanzan cifras y manifestaciones críticas en todos los aspectos de la dignidad humana, son la expresión límite de la incapacidad del núcleo familiar y de la insuficiencia de instituciones sociales. En el otro extremo, están los ancianos también abandonados y de los cuales ni siquiera hay cifras. A todo ello se suma el ascenso de la violencia doméstica, sea psicológica o física. El grupo familiar comienza a ser rebasado para mantener a sus miembros con sus escasos e irregulares ingresos y se rompe su integración en un círculo perverso regresivo. La pertenencia a un hogar pobre, aumenta las probabilidades de que el niño deba trabajar y deserte de la escuela. Las bajas tasas de escolaridad lo van marginando de la economía formal. Tendrá a su vez dificultades para formar familias que puedan superar esa condición. El destino de pobreza tenderá a reproducirse.

La pobreza tiene sus mayores perjuicios en los hogares desintegrados, niños que sufren el abandono físico y afectivo son las principales víctimas de violencia, abuso,

pandillerismo, drogadicción, maltrato y discriminación que reproducen el círculo vicioso de la pobreza.

Los sectores de bajos ingresos tienen escaso o nulo capital físico, vender su mano de obra se constituye en el único activo disponible para ellos; por consiguiente, su único potencial sería adquirir las habilidades para desempeñar su trabajo más productivamente. Hoy día el medio privilegiado para adquirir esas habilidades es la educación formal.

La dificultad para generar empleos estables y bien remunerados impacta en la familia orillando a los niños a ser incorporados más tempranamente al trabajo, el pago al trabajo infantil se castiga en mayor proporción que el salario de los adultos y en definitiva el trabajo infantil no logra sacar a la familia de la pobreza y, por el contrario, condena al niño o a la niña trabajadora a la pobreza futura y el abandono de la escuela los condena a la ignorancia, varios estudios han advertido que los trabajadores que no alcanzan a complementar la secundaria tienden a ganar entre un 20% y 40% menos que quienes la completaron.

Factores de orden demográfico y cultural, tales como elevadas tasas de fecundidad y dependencia, inequidad de género, etc. son más adversos en los hogares pobres y provoca mayor vulnerabilidad entre los niños, en ocasiones los daños ocasionados son irreparables al quedar expuestos a la desnutrición, la expulsión del hogar o el abandono de la escuela. La gravedad de la pobreza en la niñez es mayor que entre los adultos.

La pobreza no sólo roba a la infancia el derecho a ser niño, también restringe su derecho a estar sano, alimentado, educado, a la justicia y la participación

Es más que evidente que la inversión en educación y en habilidades laborales es un área estratégica de acción, por su papel privilegiado en la tarea de interrumpir la transmisión de la pobreza de padres a hijos y en mejorar las oportunidades de bienestar futuro. No obstante, previo a la inserción escolar existen muchos obstáculos a vencer como la salud y alimentación de la madre, la atención en el parto, la planificación familiar, las condiciones sanitarias y alimenticias en los primeros años de vida del infante. Posteriormente las fortalezas las obtendrá de la escuela.

A pesar de significativos logros en materia de cobertura de educación básica, aún se requieren esfuerzos para la cobertura universal, situación que refleja el alto rezago

educativo⁷ en el país; que en el año 2000 alcanzaba al 33% de la población de entre 6 y 15 años. Asimismo la calidad y pertinencia de la enseñanza muestra severas deficiencias, las altas tasas de deserción de niños que no llegan al quinto grado reflejan en parte esta situación.

De lo anterior cobra sentido evaluar la eficiencia, eficacia y el impacto de las acciones gubernamentales, tales como la magnitud del gasto social, la inversión en servicios, salud y alimentación, es decir, el conjunto de las políticas diseñadas para romper las causas que perpetúan el círculo vicioso de la pobreza.

Un adecuado funcionamiento en estas esferas es esencial para obstruir y eliminar los canales de transmisión intergeneracional de la pobreza, en el entendido que todo ser humano, pero en particular el niño, es una unidad de necesidades complementarias, interrelacionadas y funcionalmente interactuantes, la desarticulación entre ellas pone en riesgo su vida. Esto confirma la gravedad del problema y la necesidad de emprender acciones urgentes.

⁷ Se entiende como el conjunto de población mayor de 15 años que no tiene instrucción, mas la que tiene primaria incompleta y la que tiene completa la primaria pero no la secundaria.

CAPITULO 2

REDISTRIBUIR OPORTUNIDADES

NUEVAS FORMAS DE REDISTRIBUCIÓN

Con la implementación de las políticas neoliberales uno de los compromisos que asume el gobierno mexicano con el Banco Mundial es que el gasto social se oriente exclusivamente hacia territorios y poblaciones de incipiente desarrollo a fin de evitar que grandes segmentos queden excluidos durante el tiempo que dure la transición de un modelo de mercado protegido hacia otro de libre mercado. Es menester integrar a aquellos que se encuentran al margen del mercado y sólo bajo ese principio se justifica la intervención estatal, de ahí toma importancia la noción de focalización.

La focalización obedece, entre otras cosas, a la creciente diferenciación social que se está provocando en el país y de lo imposible que le resultad a un gran sector de la población satisfacer el umbral mínimo de sus necesidades por sí mismos.

Hay que establecer una diferencia entre aquellos sectores que teniendo todos los atributos para vincularse al trabajo se empobrecen por el abaratamiento del trabajo, de aquellos que nunca han podido incorporarse a las condiciones de trabajo, consumo y bienestar de esos otros sectores y por lo tanto requieren de las transferencias del gasto público. Se comienza a hablar de proteger sólo a aquellos grupos más vulnerables⁸ en la transición y evitar problemas futuros de analfabetismo, desnutrición o de salud pública (Banco Mundial, 1990)

Desde esta perspectiva el Banco Mundial justifica la intervención estatal, ya que sólo el Estado es capaz de garantizar que las nuevas generaciones, aún a pesar de no tener recursos, puedan educarse y mantenerse sanos, de no ser así la economía sufriría a largo plazo las consecuencias de la pobreza. El problema que surge es cuando los escasos recursos públicos se enfrentan con un elevado número de población en pobreza.

Detectar quiénes son más vulnerables entre los pobres pasa por el gran problema de definir lo que se busca; como dice el viejo proverbio “quien no sabe lo que busca, cuando encuentra no sabe lo que encuentra”.

De tal manera, la focalización se vuelve una búsqueda por encontrar entre los pobres a los pobres extremos y de entre estos últimos a los más vulnerables. Es decir, una focalización, de la focalización ya focalizada.

La estrategia neoliberal considera necesario optar por políticas sociales más selectivas debido al empobrecimiento provocado por las crisis económicas, lo que le

⁸ Los sectores vulnerables son segmentos de población que por razones de edad, condición física, género o raza están más expuestos al mal trato. El libre ejercicio de sus derechos humanos se ve obstruido por esta relación de debilidad con el resto de la comunidad nacional, que tiende a ubicarlos en los márgenes del desarrollo. La vulnerabilidad de los menores se deriva de una cuestión esencial, no pueden proveerse de los satisfactores básicos para su existencia, por lo que se encuentran indefensos ante las contradicciones y diferencias sociales. En la mujer la vulnerabilidad que experimenta comprende circunstancias tales como el abandono, la violencia intrafamiliar, el maltrato, la indefensión jurídica, indigencia y abuso sexual, que se combinan con la migración, la doble jornada, las actividades informales y la explotación laboral. En la población indígena, su vulnerabilidad se da por la pobreza y marginalidad, el racismo, el olvido y el desconocimiento de sus valores. En los adultos mayores se debe a la insuficiente capacidad para atenderlos tanto en el ámbito de la salud, de las jubilaciones y en general de todo lo relacionado con su condición gerontológica. (Fuentes, M.,1998)

concede validez a la atención especial de los más pobres durante el proceso de transición hacia la economía de mercado libre. Es igualmente legítimo orientar los esfuerzos hacia los grupos que nunca fueron beneficiados, o lo fueron de manera residual con las políticas anteriores. Bajo estas premisas el gasto social se destinará exclusivamente a aquellos grupos reconocidos como prioritarios.

La focalización se sustenta en criterios no sólo económicos, sino también políticos; armonizar la convivencia, la solidaridad, la gobernabilidad y evitar los estallidos violentos que puedan desestabilizar la transición. Se considera, además, que mediante estos programas los más pobres se organicen y superen su pobreza. *“Las políticas selectivas entrañan ‘hacer política’ en el buen sentido”* (Lerner, op. cit. p.34)

Pero el focalizar los recursos tampoco es garantía de que puedan llegar a los territorios y poblaciones objetivo si no existen criterios finos para la selección, ya que la pobreza y el empobrecimiento se distribuye entre grupos y territorios diversos. El debate actual sobre el concepto y medición de la pobreza nos refleja la complejidad de determinar lo mínimo necesario para llevar una vida digna; por otro lado, es evidente que los pobres no se concentran sólo en determinados territorios.

Amartya Sen (1995) expone algunas razones de cómo se puede debilitar el ejercicio de eliminación de la pobreza si se toma como criterio central la focalización. El punto teórico de la focalización es muy claro, mientras más precisamente llega un subsidio a los pobres, menor es el desperdicio y menor es el costo de lograr el objetivo deseado; por tanto es un asunto de costo-efectividad. El concebir a la población objetivo (targets) como *pacientes* más que como agentes, lleva a la idea errónea de que los “blancos” son fácilmente identificables y no reaccionan; sin embargo la gente involucrada reacciona y actúa en respuesta a las políticas implementadas de diferentes maneras. Sen señala que todo programa antipobreza debe tomar en cuenta las acciones y reacciones de la gente y los costos que los programas focalizados generan, por ejemplo:

“Distorsión de la información” Si el subsidio está dirigido a los pobres (identificados por un criterio específico, que no único)... aquellos que no satisfacen el criterio pueden, sin embargo, pretender que lo cumplen proporcionando información inexacta. Por lo regular los subsidios se dirigen a elevar el ingreso de los pobres, aunque existan mecanismos de

vigilancia es realmente imposible pedir a los pobres que sepan con exactitud cuál es el monto de los ingresos que perciben y que lo certifiquen.

“Distorsión de subsidios” Los subsidios focalizados pueden afectar la conducta económica de la gente, ya sea porque el subsidio resulte superior a lo que puede ganar con otra actividad, o bien, porque el ausentarse para realizar un trabajo en otro lugar le impide obtener el subsidio.

“Estigma social” Cualquier sistema de subsidios implica un estigma para quien lo recibe, esto es más claro cuando las personas niegan considerarse pobres por el respeto que se tienen a sí mismas y el respeto hacia los demás, sobre todo en una sociedad donde el éxito social se mide por la posesión o no de bienes materiales.

“Costos administrativos” Los procedimientos (encuestas, entrevistas, solicitudes, operación y supervisión) para seleccionar e integrar los padrones de beneficiarios y el garantizar que los recursos lleguen a ellos implica costos administrativos que encarecen los programas. Las ayudas de la comunidad no eliminan la discrecionalidad y hacen que los promotores internos sean juzgados por sus vecinos generando enfrentamientos.

“La corrupción” Que puede darse por el poder que tienen algunos agentes para otorgar favores ya sea en forma de beneficios o por la contratación para la prestación del servicio.

Además de lo anterior, otro presupuesto no cierto de la focalización es considerar que la pobreza tiene un carácter temporal; se supone que es en los momentos de crisis económica que las familias no logran los ingresos necesarios por ello hay que compensar con ayudas económicas; esta idea conlleva, implícitamente, que la pobreza es transitoria y no estructural.

Para focalizar acciones y recursos se requiere definir con claridad los criterios que justifican el que algún sector de población sea el receptor de la ayuda y otros no; también debe precisar cuáles son las carencias más urgentes de atender. Mencionamos anteriormente el debate sobre los indicadores que deben considerarse al medir la pobreza, otros autores discuten si debe medirse con patrones objetivos o se debe dar prioridad a criterios subjetivos.

Desde 1998 el BM ha venido realizando la investigación "La voz de los pobres", para reconocer las carencias o privaciones tal como son percibidas por los individuos. Según este criterio, habría que escuchar a los pobres para no trasladar a ellos consideraciones que no son congruentes con sus visiones de la vida o gastar energías y recursos en construir índices y estadísticas mientras millones de personas en el mundo se mueren de hambre. Claro que con este criterio resulta difícil resolver otros problemas tales como la programación, presupuestación y comprobación del gasto social; pero sin duda es un paso hacia la participación de los pobres en las decisiones que atañen a sus vidas y de su entorno y un salto significativo en la verdadera construcción de la democracia.

Como hemos dicho, el bienestar individual y social es un conjunto complejo de necesidades interactuantes, no todas pueden ser cubiertas de manera individual, muchas de ellas requieren acciones sociales y gubernamentales para ser satisfechas.

A lo dicho se suman carencias informativas. La información con que contamos no es suficiente, ni precisa; lo que resulta un factor en contra de la supuesta focalización y de su eficiencia. Información confiable, suficiente y pública es condición obligada para evaluar el impacto de los programas anti-pobreza, tarea que resulta muy compleja por la dispersión, discrecionalidad y discontinuidad de la información con que contamos.

Complementario a lo dicho hay que tomar en cuenta los costos de estas acciones, puesto que ante la magnitud y profundidad de la pobreza y el insuficiente presupuesto los recursos se agotan sin que el gasto social cubra el esquema mínimo de satisfactores esenciales. Más que a las críticas hechas a los excesos de los gobiernos "revolucionarios" la focalización responde a la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados; se busca ante todo un uso más eficiente de los escasos recursos (Vilas, op cit).

El criterio de focalización obliga a racionalizar no sólo los recursos sino también la agilidad de las operaciones por parte de las instituciones públicas; de la misma manera se insiste en que las demandas de la población no sean sólo "peticionistas", lo que significa desarrollar en los sectores pobres la capacidad para presentar, gestionar y ejecutar proyectos de inversión, por supuesto que estas demandas obligan a niveles de educación e información acordes a las nuevas situaciones y escenarios.

Las limitantes mencionadas y la ineficiencia vinculada al ritualismo burocrático y a una cultura del trabajo que no se renueva, son algunos aspectos que juegan en su contra. Esto es sumamente importante cuando se evalúa la capacidad de respuesta de la administración pública a los cambios en la estructura de las necesidades de la sociedad.

El escenario descrito y la magnitud del reto a enfrentar devela problemas que requieren de una organización diferente de las instituciones tradicionales, recursos humanos y saberes específicos no existentes en las instituciones orientadas a beneficios universales, bases de información que permitan la identificación de los grupos y categorías nominales, evaluaciones apropiadas y mecanismos de monitoreo. Sin embargo, bajo el liderazgo operacional del Banco Mundial, fórmulas y estadísticas van señalando poblaciones objetivo y delimitando la acción gubernamental en la ser cubiertas sus necesidades por la acción gubernamental, las políticas sociales van adquiriendo un carácter homogéneo cuya eficiencia se mide por modelos cibernéticos.

Nuevos signos de una burocracia tecnócrata que abandona las formas de negociación política para conciliar los desequilibrios entre las clases sociales.

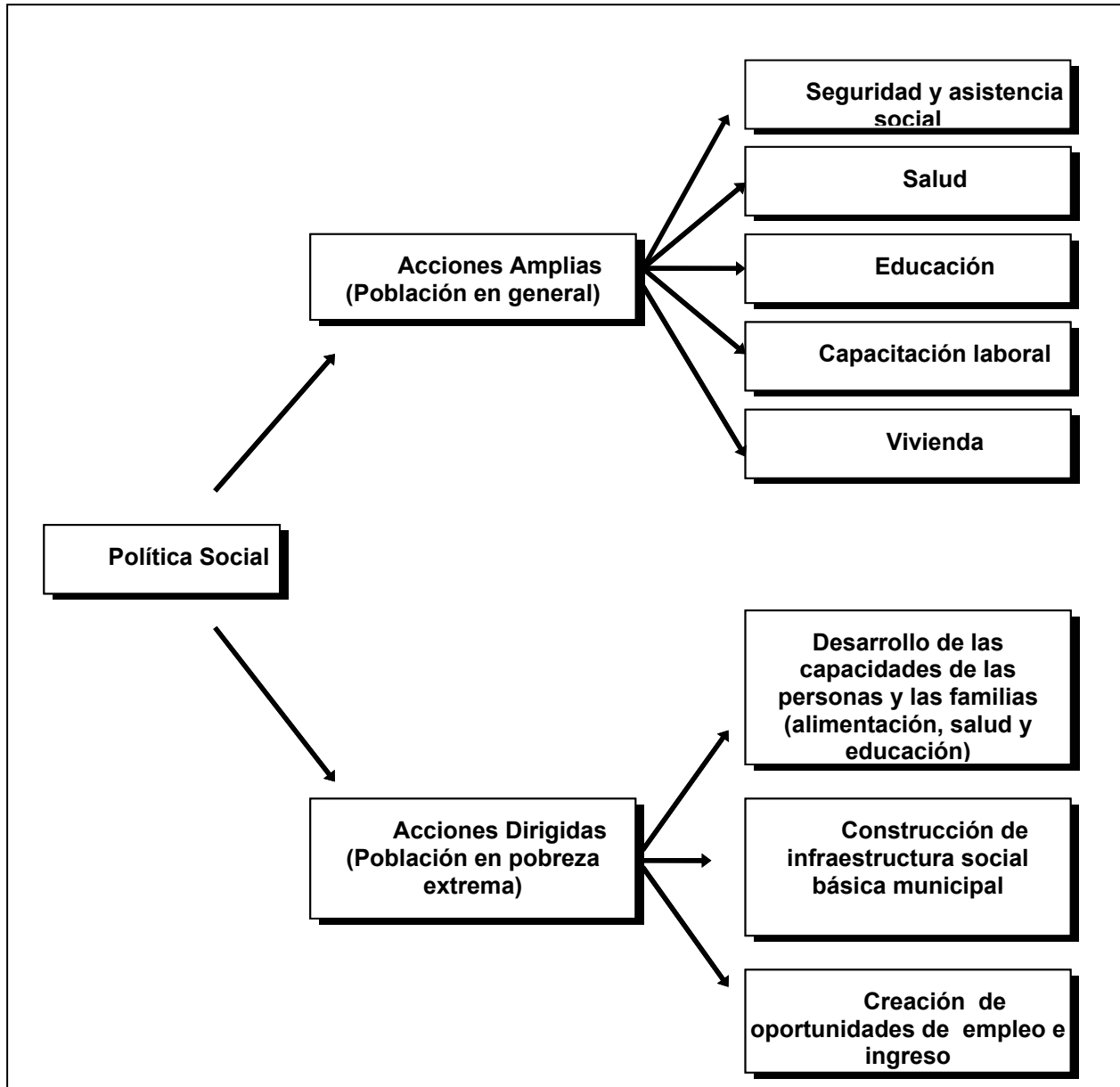
El Programa de Educación, Salud y Alimentación

En 1997 el presidente Ernesto Zedillo presentó a la Nación el Programa de Superación de la Pobreza, el cual recogía los compromisos adquiridos por México durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo y Pobreza convocada por las Naciones Unidas en 1995. El Programa integraba un conjunto de sub-programas dirigidos a la población en general, así como los específicos a sectores en pobreza extrema, dicho documento se conformó como el marco conceptual y operativo de toda la política social del sexenio.

Esta nueva etapa en la superación de la pobreza consideraba necesario capitalizar la experiencia acumulada por el Programa Nacional de Solidaridad, pero tanto en su discurso como el concepto de pobreza y la manera de orientar las acciones éste programa instaura cambios significativos.

Un giro importante con respecto a Pronasol es el diseño de acciones dirigidas a poblaciones en pobreza extrema a fin de romper la transmisión intergeneracional de la misma. La estrategia buscaba ofrecer oportunidades a los pobres en extremo para aprovechar los beneficios del crecimiento económico y avanzar hacia un *desarrollo económico con equidad*.

La idea fundamental del documento es que la transmisión de la pobreza entre generaciones y el reforzamiento de los elementos que la originan dan lugar a una grave reducción de las capacidades del individuo y de las familias para aprovechar las oportunidades y los beneficios del crecimiento económico y del desarrollo social. Por lo tanto era necesario igualar las oportunidades de bienestar y mejoramiento de la población en desventaja económica y social. El Programa de Superación de la Pobreza se estructuraba por un conjunto de estrategias bajo el siguiente esquema:



FUENTE: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. PROGRAMA DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA; SIF, P.15)

Como vemos en el cuadro las acciones hacia la pobreza extrema operan en tres ámbitos.

El primero orientado al ámbito individual, el desarrollo de capital humano a través del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresía) cuyos beneficiarios,

principalmente los niños y las mujeres, pueden elevar sus capacidades individuales y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El segundo tiene que ver con el desarrollo de activos sociales; incrementar y mejorar la infraestructura básica y de vivienda en las regiones de rezago social.

El tercero son esfuerzos para generar oportunidades de ingreso.

Centrar las acciones en el capital humano es sin duda un factor importante ya que una de las consecuencias más graves de la crisis económica de 1994 fue el retroceso en el índice de escolaridad y el aumento en los índices de desnutrición y de mortalidad infantil.

Según los resultados de la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural aplicada en 1996 por el Instituto Nacional de la Nutrición, el 46.4% de los niños menores de 5 años que viven en localidades de menos de 2 mil 500 habitantes presentaba desnutrición: 36.1% en grado leve, 9% moderado y 1.3% en términos severos. Los niveles más altos de deficiencia nutricional se observaron en los estados de Guerrero, Yucatán, Campeche, Oaxaca, Puebla y Chiapas, mientras que la menor presencia se registró en Sonora, Baja California, Baja California Sur, Durango y Jalisco. En comunidades indígenas el fenómeno era aún más crítico, el 73.6% presentaba algún tipo de desnutrición: 47.4% en grados leve y moderado y 26.2% en términos severos.

Si comparamos con los datos de la Encuesta Nacional de Nutrición de 1988, 3.7 millones de niños menores de 5 años padecían desnutrición, equivalente al 41.9%. Es decir en ocho años, la desnutrición infantil aumentó casi en un 5% y se agudizó su tendencia en los espacios rurales e indígenas.

En 1995 la desnutrición fue la quinta causa de mortalidad infantil y preescolar y la octava entre la población escolar. Según el Consejo Nacional de Población (1999), por cada 1000 niños nacidos vivos, 29 morían antes de cumplir el primer año, lo que nos colocaba en una posición por debajo de otros países latinoamericanos.

En ese mismo año la UNESCO (1998) dio a conocer el puntaje medio en la prueba aplicada a estudiantes de varios países latinoamericanos para matemáticas y español de 4º grado, el resultado colocaba la calidad de la educación en México inferior a Cuba, Argentina, Brasil, Chile, Colombia. Por debajo de México estaban Paraguay, Bolivia, Rep. Dominicana, Venezuela, Honduras. Mientras que el alumno medio de México contestó de

forma correcta aproximadamente el 50% de las preguntas; el estudiante cubano respondió el 85% de ellas. Los malos resultados obtenidos evidencian que un 45% de nuestros futuros jóvenes serán analfabetos funcionales.

Si para los afortunados que acuden a la escuela el futuro no era nada halagüeño, para los que no tienen esa oportunidad el futuro es más incierto. Con los datos del Censo hecho por INEGI en 1995, en el subgrupo poblacional de 6 a 14 años que debería estar cursando la educación primaria y secundaria casi un 8% no asistía a la escuela. Las entidades con mayores rezagos eran Chiapas (15.6%), Puebla (13%), Oaxaca (12%) y Michoacán (11.5%). En contraparte, Baja California Sur (3.1%) y el Distrito Federal (2.7%) presentaron los mejores niveles de absorción educativa (INEGI, 1995)

El 10.6% de la población de 15 y más años era analfabeta, es decir, más de 6 millones de personas. Las incidencias más agudas se manifestaban en Chiapas (26.1%), Guerrero (24%), Oaxaca (23.1%), Hidalgo (17%) y Veracruz (16.4%), entidades donde la proporción de población indígena es elevada. En los estados de Chiapas, Zacatecas, Yucatán, Oaxaca y Tabasco, más del 27% de la población de 15 años y más carecía de primaria completa, mientras que en otras entidades como Coahuila, Baja California, Querétaro, Nuevo León y el Distrito Federal, dicha proporción no rebasaba el 17%.

La eficiencia terminal en educación básica se había mantenido con ligeros crecimientos, entre 1990 y 1995 pasó de 55% a 63%, de 1995 a 1997 bajó a 60%. La calidad educativa, de por sí deficiente desde tiempo atrás, se deterioró aún más debido a la reducción del presupuesto, la ampliación de cobertura y el equipamiento de las escuelas se detuvo, el salario de los maestros en 1998 era inferior al que percibían en 1994.

Este panorama no resultaba nada prometedor para el desarrollo de un país que ya era miembro del selecto grupo de la OCDE.

El 8 de agosto de 1997 el presidente Zedillo emite el decreto por el cual se crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación, dirigido a apoyar a las familias en condición de pobreza extrema para que paulatinamente obtengan las capacidades que les permitan lograr condiciones de vida dignas y un desarrollo integral. Se propone como el mecanismo con el cual se romperá la transmisión intergeneracional de la pobreza, a través

del trabajo conjunto entre los tres niveles de gobierno y los sectores de salud, educación y social.

Una innovación importante en Progresía es la redefinición del concepto de pobreza ya que abandona el criterio de necesidades básicas insatisfechas por el de carencia de capacidades. La falta de capacidades es consecuencia de las condiciones estructurales que generan la desigualdad en el reparto de los beneficios no sólo económicos sino también sociales; de tal forma, el dirigir las acciones a la población en pobreza extrema se explica y justifica ya que los beneficios de la estrategia de crecimiento no necesariamente se extienden a la población que se encuentra en condiciones de mayor desventaja, estos sectores de población son los que encuentran más dificultades para acceder a los mercados formales de trabajo y mayores percepciones reales.

Antes de entrar a los primeros datos obtenidos en nuestro trabajo de campo es pertinente una revisión de los sustentos y estructura sobre los que se instrumenta el Progresía, hoy Oportunidades, en virtud de que este programa sigue siendo fundamental en el esquema de políticas sociales de gobierno del presidente Vicente Fox, de ahí que la evaluación de sus acciones es imprescindible, de otra manera estaríamos esperando que el programa cumpla cosas con las que no se compromete.

Fundamentos

Las políticas anti-pobreza se orientan para evitar y superar las fallas de una estructura que margina y excluye. Modificar el entorno, un medio ambiente condicionado que impide el desarrollo de personas concretas es el papel de dichas políticas.

Progresía, a pesar del cambio de su nominación por “oportunidades”, no ha modificado sus objetivos iniciales, que son:

Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias, particularmente las más vulnerables (niños y mujeres embarazadas o en

lactancia) mediante servicios suficientes y de calidad en materia educativa, de salud y ayudas alimentarias.

Elevar el aprovechamiento escolar y que no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque se vean forzados a realizar labores que dificulten su asistencia escolar.

Procurar que los padres dispongan de los medios y recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.

Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones del Progreso para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera.

Sumar los esfuerzos e iniciativas de la comunidad en acciones afines o complementarias al programa.

Estructura

La estructura del programa integra tres áreas estratégicas a la vez que incluye ayudas monetarias para:

1.- Educación:

- Útiles escolares (una vez al año), sean en especie o efectivo, el monto anual es de \$150.00 en el año 2003.
- Beca educativa mensual que varía según el grado escolar o si es niño o niña. Los niños y niñas en primaria reciben la beca sólo si están inscritos entre el 3º y 6º grado). Los de secundaria tienen una asignación diferenciada dependiendo del grado y si es niño o niña para romper la desigualdad de género.

2.- Salud:

La familia completa cuenta con asistencia a la salud mediante un paquete básico, con el compromiso de acudir cada mes a una plática de atención y cuidado a la salud, las faltas condicionan recibir la ayuda monetaria.

3.- Alimentación:

Incluye ayuda económica mensual y papillas alimenticias para lactantes o niños desnutridos cada mes.

Los compromisos de la familia consisten en acudir cada mes a la plática de salud, llevar a los niños a revisión médica mensual y que asistan a la escuela.

La responsabilidad de los médicos es otorgar la plática, revisar el desarrollo de los niños. Atender enfermedades leves con un espectro básico de medicinas; las enfermedades graves no están incluidas en Progresá, sólo llega hasta la detección de cáncer de mama, cérvico-uterino y diabetes. La atención y curación de estas enfermedades es por cuenta de la familia.

Los maestros tienen que informar la asistencia de los niños (mínimo el 85%), la beca no se otorga por desempeño académico por lo que no es necesario reportar las calificaciones.

Criterios de selección

El mecanismo de focalización utilizado por Progresá para seleccionar a las familias consta de tres etapas:

La primera, es una localización geográfica que reconoce los municipios de alta y muy alta marginación seleccionando en ellos las localidades que cuentan con los servicios (escuela, clínica y caminos) para cubrir la contraparte con la que las familias se comprometen a cambio del apoyo monetario. Para su identificación se definió un Índice Básico de Marginación que considera indicadores sobre analfabetismo, asistencia escolar, instrucción, características de la vivienda, promedio de ocupantes por cuarto y población ocupada en el sector primario. (Progresá-Querétaro, *Documento de trabajo*, 1998).

Este índice de marginación por localidades (Conapo-Progresá, 1995) permite captar la gran diversidad de situaciones microregionales que prevalecen en el interior de los

municipios y las similitudes o diferencias intramunicipales; basado en un Sistema de Información Georeferenciada, se conjugan sistemas cartográficos automatizados con los de información estadística que se recogen con la *Encuesta de características de las localidades rurales*, (ENCEL) y capta información sobre la infraestructura de servicios básicos, de educación, salud, caminos y comercial, entre otras.

La segunda, es la evaluación de la condición de pobreza de la familia a partir del ingreso y las características socioeconómicas de sus viviendas y los bienes que poseen, mediante la aplicación de la *Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares* (ENCASEH), que capta información sobre la estructura, composición y residencia de la familia, escolaridad, ocupación, ingreso y características de la vivienda. Esta encuesta fue diseñada ex profeso, por lo que no existe ninguna otra con características semejantes. Con esta información la selección de beneficiarios se realiza aplicando criterios de puntaje, basado en procedimientos estadísticos multivariados, en los que se consideran las diversas dimensiones que intervienen en la condición de pobreza de cada uno de los hogares encuestados.

La tercera es la ratificación ante asamblea comunitaria de la lista de familias beneficiarias.

La rigurosidad del procedimiento podría parecer una ventaja para situar más eficientemente los recursos económicos, pero también es su punto crítico, ya que la selección implica discriminar a buena parte de la población objetivo, ya que sólo podrá atenderse el número de familias que cubran los recursos asignados.

A pesar de que los apoyos monetarios son muy pequeños, el volumen de población que atiende, aproximadamente 4 millones de familias en el 2003, hacen que el programa absorba una cantidad importante de recursos, aproximadamente mil millones de dólares anuales.

Oportunidades es un programa que actúa integradamente, su fortaleza no radica en la estructura básica sino en las condiciones con que cuenta para operar. Es decir, depende de los presupuestos y las posibilidades de infraestructura que ofrecen otras Secretarías, si una localidad no cuenta con infraestructura educativa, de salud, de comunicaciones, de abasto, el programa no puede operar.

Con estos datos es posible hacer algunas reflexiones: El criterio de focalizar recursos en las poblaciones más pobres es justificable en todos sentidos; sin embargo debido a la escasez de recursos no puede atender a todos los pobres en extremo, finalmente también es excluyente.

La operación está condicionada a la existencia de infraestructura social que generalmente se encuentra en localidades menos marginadas, lo que crea un círculo vicioso ya que a mayor marginación menos apoyo, a menor apoyo más pobreza.

Abundaremos más sobre el tema en el capítulo 4, cuando veamos su operación en Querétaro.

CAPITULO 3

DESARROLLO E INEQUIDAD EN QUERETARO

LOS SALDOS SOCIALES DEL CRECIMIENTO

El estado de Querétaro tiene como rasgo principal ser una entidad cuyas condiciones geográficas de localización le han permitido un grado de concentración comercial e industrial de relativa importancia en la región Bajío. Varios fueron los elementos que se conjugaron durante décadas para lograr el crecimiento no sólo en actividades económicas sino también en la calidad de vida de la población.

Calidad de vida que no mantiene el mismo estándar en todos los municipios de la entidad, las disparidades se manifiestan en múltiples ángulos: a) entre el sector urbano y el rural, en marcado detrimento de este último; b) dentro del mismo sector urbano, con su creciente proceso de marginación; c) por regiones geográficas y económicas, en desmedro de los sectores de producción tradicionales; d) entre hombres y mujeres, a favor de los primeros, y e) por grupos de edad, en los que la infancia y los adultos mayores resienten enormes desventajas en el interior de cada hogar.

Querétaro tiene una parte de su territorio fuertemente desarrollada, industria, turismo, servicios, comercio, etc.; en contraste grandes extensiones territoriales tienen como característica primordial la pobreza y la exclusión. Evidencia de la falta de políticas redistributivas para disminuir las desigualdades regionales y poblacionales en todos los municipios de la entidad.

La desigualdad territorial se expresa no sólo como un problema de concentración de riquezas en pocos espacios, sino en la inequidad en que amplios sectores de población reproducen su vida material y espiritual y que en el caso del medio rural se expresa de manera más descarnada.

El acceso a los servicios básicos que provee el gobierno sigue patrones de disparidad similares al del ingreso de los hogares, a pesar de que las administraciones municipales y estatal intentan implementar políticas sociales universales, sobre todo en salud y educación básica.

El gasto social no favorece a los sectores de menores ingresos de la sociedad, sino a estratos medios urbanos y en menor medida a los rurales. De las políticas de asignación del gasto suele beneficiarse principalmente la ciudad capital y los municipios conurbados, en esas áreas se concentra el mayor número y las mejores instalaciones de salud y educativas. Es también la zona que ofrece más oportunidades de empleo y salario.

Aunque pareciera innecesario evidenciar que el problema central del medio rural se ubica en la desigual distribución de la riqueza en el territorio, no está por demás insistir en que las políticas neoliberales no han logrado revertir la tendencia de control y utilización del espacio con fines de rentabilidad económica por sobre el bienestar social.

Lamentar el destino de los pobres sin considerar que en sus orígenes se halla la incapacidad de asignar recursos suficientes para un equilibrado ordenamiento territorial es dejar inalterada la génesis de la privación. La gestión del territorio no radica exclusivamente en imprimir valor en algunas regiones esperando que su influjo se expanda, su verdadera esencia es encontrar la forma de reorientar las fuerzas que provocan la marginación justo en medio de la abundancia y la riqueza de algunas regiones.

La propiedad de activos sociales y educacionales, el acceso al empleo del jefe o jefa de familia y de los contribuyentes secundarios, y la calidad de ese empleo, son factores que con claridad separan a quienes lo poseen de los que están excluidos de su propiedad.

Dos de los eslabones estructurales que reproducen la pobreza actual son: uno, la concentración del ingreso en sólo algunos sectores de la población, y dos, la distribución inequitativa de bienes sobre el territorio. Se alimenta así la transmisión intergeneracional de la pobreza que arrastra a los niños en su devastadora marcha.

Podemos apreciar esta realidad revisando el índice de marginación por entidad federativa. En 1970 Querétaro se situaba entre los estados con muy alto grado de marginación, en 1990 entre los de alta marginación, para el 2000 se ubica entre los de marginación media. Incluso, en base al estudio proyectivo realizado por Conapo, en los próximos veinte años avanzará cuatro posiciones sobre otros estados, lo que nos habla de una entidad en pleno desarrollo.

El estado es el vigésimo cuarto más poblado del país, con saldo migratorio positivo, pasó de 2% en 1990 a 8% en 2000. Contrariamente, en los municipios más pobres la población opta por emigrar, sea a la zona central con desventajas por la exigencia de educación que demanda, o bien, al extranjero; el 1.6% de los que se fueron al extranjero en los últimos cinco años residían en Querétaro, de los cuales 93.8% se encontraban en edades activas (15 a 49 años) y la razón fue por trabajo.

Desarrollo y marginación

El desarrollo inequitativo de Querétaro ha limitado la integración de la población en los beneficios del crecimiento. La pobreza, la marginación y la exclusión afectan y comprometen la calidad de vida y los derechos ciudadanos de miles de queretanos. Los indicadores desagregados del índice de marginación muestran el porcentaje de los pobladores de Querétaro que no tienen satisfechas sus necesidades básicas más apremiantes.

Cuadro 1. Comparación de los indicadores del índice de marginación de Querétaro 1990-1995-2000 (porcentajes)

INDICADORES	1990	1995	2000
Población total	1 051 235	1 250 476	1 404 306
% población analfabeta de 15 años o más	15.37	11.89	9.8
% población 15 años o más sin primaria completa	39.60	27.35	26.14
% de ocupantes de viviendas sin drenaje	34.89	23.59	16.37
% de viviendas sin energía eléctrica	15.65	8.44	5.76
% de ocupantes de viviendas sin agua entubada	16.43	10.66	6.58
% de viviendas con hacinamiento	56.47	62.86	43.74
% de viviendas con piso de tierra	16.75	10.81	10.06
% población en localidades menores a 5000 habitantes	47.68	44.37	42.14
% de PEA que gana hasta dos salarios mínimos	60.46	57.47	41.72
Grado de marginación	Alto	Medio	Medio

FUENTE: Elaboración con datos de CONAPO-CEA (1990), CONAPO-PROGRESA (1995) y CONAPO (2000)

El siguiente cuadro compara entre 1990,1995 y 2000 la cantidad de población y el grado de marginación en cada municipio y revela que los avances más significativos en este rubro son en los municipios más desarrollados, Querétaro, Corregidora, S. J. del Río, municipios que concentran el mayor número de población y actividades productivas, mientras que los municipios más rezagados no muestran cambios importantes durante la década.

Cuadro 2. Población y Grado de Marginación por municipio (1990,1995,2000)

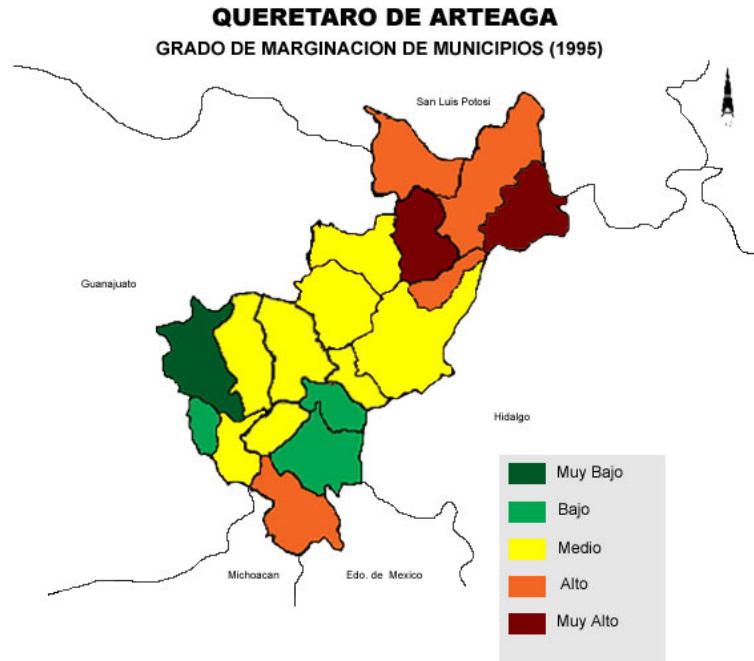
Municipio	Pob. 1990	Grado	Pob. 1995	Grado	Pob. 2000	Grado
Estado de Querétaro	1051235	Alto	1250476	Medio	1404306	Medio
Amealco de Bonfil	46358	Alto	50407	Alto	54591	Alto
Pinal de Amoles	25789	Muy alto	26864	Muy alto	27290	Muy alto
Arroyo Seco	13112	Alto	13203	Alto	12667	Alto
Cadereyta de Montes	44944	Alto	51641	Medio	51790	Alto
Colón	36960	Medio	43443	Medio	46878	Medio
Corregidora	43775	Bajo	59855	Bajo	74558	Muy bajo
Ezequiel Montes	21859	Medio	25605	Medio	27598	Alto
Huimilpan	24106	Alto	26809	Medio	29140	Alto
Jalpan de Serra	19246	Alto	21671	Alto	22839	Alto
Landa de Matamoros	17964	Alto	18848	Muy alto	19493	Alto
El Marques	55258	Medio	60680	Medio	71397	Medio
Pedro Escobedo	39692	Medio	46270	Medio	49554	Medio
Peñamiller	16155	Alto	17748	Medio	16557	Alto
Querétaro	456458	Muy bajo	559222	Muy bajo	641386	Muy bajo
San Joaquín	6229	Alto	7490	Alto	7665	Alto
San Juan del Rio	126555	Bajo	154922	Bajo	179668	Muy bajo
Tequisquiapan	38785	Bajo	45779	Bajo	49969	Bajo
Tolimán	17990	Alto	20019	Medio	21266	Alto

FUENTE: Elaboración con base en: CONAPO-CNA (1990) *La Marginación en los municipios de México*. CONAPO-PROGRESA (1995) *Índices de marginación*. CONAPO (2000) *Patrones de continuidad y cambio de la marginación durante los años noventa*.

En los mapas siguientes se aprecia gráficamente como, durante la segunda mitad de los noventa, la marginación en la zona del semidesierto en vez de disminuir, aumentó. Ello debido a varias causas entre las que podríamos enunciar: poca inversión estatal en servicios, nula inversión privada en actividades productivas, precaria infraestructura en educación y salud, etc. que en su conjunto denotan la insuficiente estructura de oportunidades con que cuentan estos municipios y su población.

Mapa 3. Grado de Marginación de los Municipios de Querétaro (censo 1990)

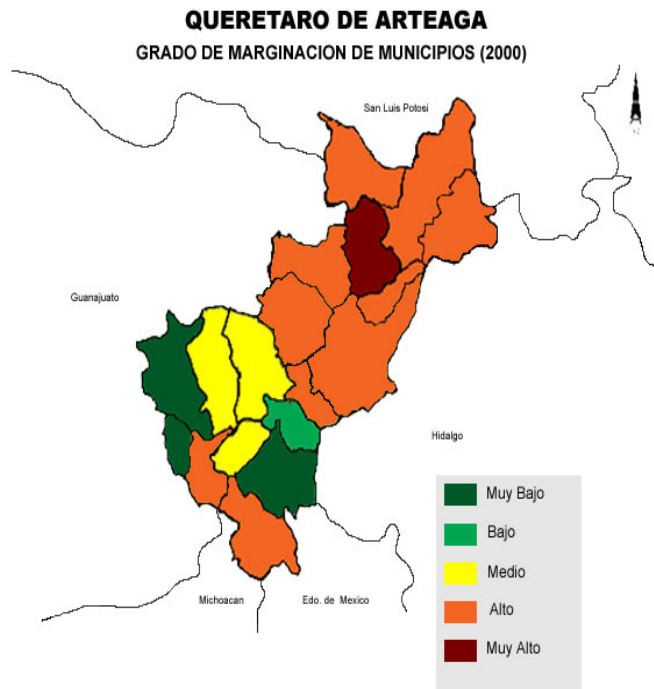
Muy bajo	Querétaro
Bajo	Corregidora S.Juan del Río Tequisquiapan
Medio	Cadereyta Colón Marqués E.Montes Huimilpan P.Escobedo Peñamiller Tolimán
Alto	Amealco Arroyo Seco Jalpan San Joaquín
Muy alto	Landa Pinal



Entre 1995 y 2000 una buena parte del territorio estatal perdió su ventaja respecto al grado de marginación que tenía en los primeros años de los noventa, mientras que otros municipios San Juan del Río y Corregidora avanzaron hasta igualarse con Querétaro.

Aun cuando se han puesto en marcha distintas estrategias de combate a la pobreza lo alcanzado pone de manifiesto deficiencias en la implementación de los programas, insuficiencia de recursos ante el problema a enfrentar y también la incertidumbre para atacar la diversidad y complejidad de procesos que determinan la desigualdad y la pobreza.

Mapa 4. Grado de Marginación de los Municipios de Querétaro (censo 2000)



Muy bajo	Querétaro Corregidora S.Juan del Río
Bajo	Tequisquiapan
Medio	Colón Marqués P.Escobedo
Alto	Amealco Arroyo Seco Cadereyta E.Montes Huimilpan Jalpan Landa Peñamiller San Joaquín Tolimán
Muy alto	Pinal

Como consecuencia de este desequilibrio subsiste una realidad objetiva de exclusión social para miles de queretanos. Las tradicionales desventajas sociales de los grupos en pobreza se acentúan en un entorno de transformaciones en la entidad que ha modificado la estructura de oportunidades exigiendo al mismo tiempo mayor capacitación y calidad educacional.

La estructura de oportunidades se concentra en las ciudades, en las localidades pequeñas es con mucho más precaria. La vida de las personas en los asentamientos dispersos y aislados enfrenta las peores condiciones sociales. La escala de los asentamientos configura la estructura de oportunidades profundamente desigual, lo que se refleja en la persistencia de considerables rezagos en las localidades rurales, respecto a las localidades mayores de 15 000 habitantes. Mientras más lejos se encuentren las localidades pequeñas de las ciudades el grado de marginación aumenta; los grados de marginación son de muy alto y alto en 57% de las ubicadas cerca de ciudades, en 74% de las aledañas a una carretera y 84% en las aisladas.

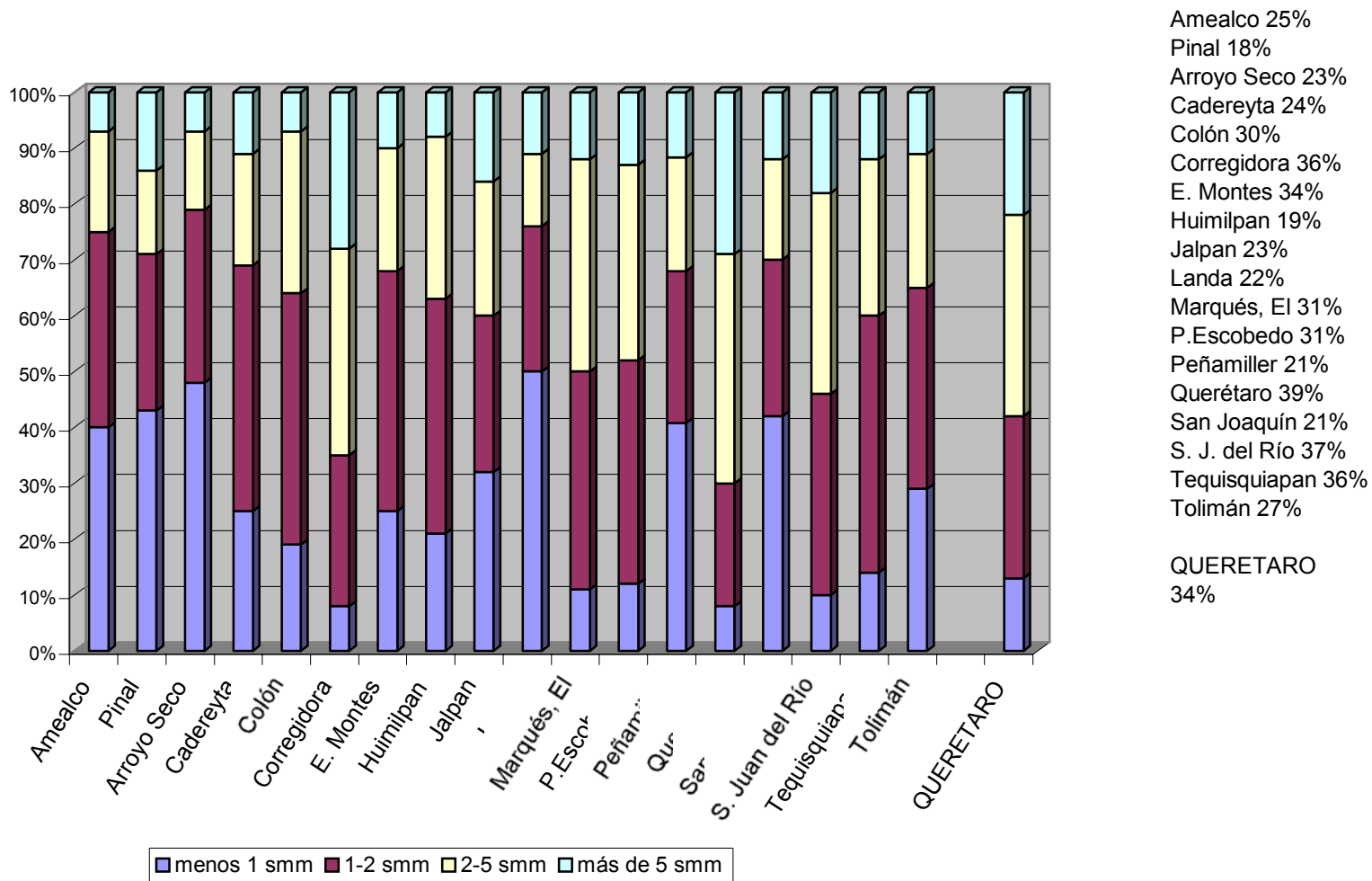
Ingresos y cambios demográficos

El empobrecimiento o deterioro del poder adquisitivo de los ingresos pone en riesgo e inseguridad a gran número de familias ante estos cambios, sobre todo su situación alimenticia, de salud y educativa.

En la gráfica se muestra el ingreso de la población económicamente activa ocupada que en el 2000 ganaba menos de dos salarios mínimos, (la línea de pobreza más austera) condición que se vuelve más crítica al desagregar por monto de ingresos. En cinco municipios (Amealco, Arroyo Seco, Pinal, Landa y San Joaquín) el 70% no gana dos salarios; del otro lado sólo dos municipios, Corregidora y Querétaro, albergan 30% de PEA's por debajo de esta línea de pobreza.

En el recuadro podemos ver el porcentaje de ocupación, mientras en Querétaro el 40% de la PEA está ocupada, en los municipios serranos no supera el 25%, este fenómeno nos lleva a suponer que el precario ingreso de los habitantes de estos municipios proviene de las remesas que envían los migrantes, o bien, de las ayudas directas que reciben de los programas anti-pobreza; de ser así, es motivo de preocupación que las familias sustituyan el ingreso del trabajo por el de las transferencias o los subsidios porque ello los vuelve muy vulnerables ante cualquier cambio de política, sea migratoria o social.

GRAFICA 5. Ingresos de la PEA-ocupada
(según censo del 2000)



- Amealco 25%
- Pinal 18%
- Arroyo Seco 23%
- Cadereyta 24%
- Colón 30%
- Corregidora 36%
- E. Montes 34%
- Huimilpan 19%
- Jalpan 23%
- Landa 22%
- Marqués, El 31%
- P. Escobedo 31%
- Peñamiller 21%
- Querétaro 39%
- San Joaquín 21%
- S. J. del Río 37%
- Tequisquiapan 36%
- Tolimán 27%

- QUERETARO 34%

Para este grupo de población en pobreza extrema la única oportunidad de empleo es de forma temporal, su escasa producción es fundamentalmente para autoconsumo, depende en gran medida de los mecanismos subsidiarios del gobierno y crece a una tasa demográfica del 6% anual. La población por arriba de la línea de pobreza crece a una tasa de 3% anual, puede acceder a escolaridad tres veces mayor y a empleos estables y mejor remunerados.

Generar empleos permanentes y bien remunerados no es posible si no se abaten las tasas de analfabetismo y rezago educativo. Para que exista empleo tiene que haber empleadores, por ello hay que fortalecer las capacidades de nuestra juventud para su desarrollo profesional y para que encuentren empleo o bien para que puedan crear oportunidades de generación de ingreso. Para que disminuya la pobreza tiene que generarse riqueza; para ello se necesita invertir en infraestructura y en la promoción de proyectos productivos, pero para ejecutarlos se requiere sobre todo, y más que todo, invertir en desarrollo humano.

Como es de esperar la escolaridad se distribuye desigualmente dependiendo del nivel de ingreso de las personas. Las personas con menos años de escuela están en los deciles 1 a 4 (los más pobres), mientras que las personas de los deciles 8 a 10 (los más ricos) triplican el número de años cursados por los anteriores.

La dinámica demográfica de Querétaro exige actuar sin demora puesto que ante la falta de oportunidades laborales y educativas la migración representa para los jóvenes de origen rural una alternativa para aspirar a una mejor calidad de vida. Debido a la migración, el proceso de urbanización de los jóvenes de 15 a 24 años de edad, ha sido ligeramente más rápido que el de la población en su conjunto dando por resultado una mayor demanda de educación media y media superior en las urbes.

Varios cambios pueden apreciarse en la pirámide de población. Mientras que en 1980 la pirámide se caracterizaba por una base más ancha y un agostamiento mayor hacia la cúspide reflejo de los elevados niveles de fecundidad, para el 2000 la pirámide muestra un agostamiento mayor en su base por el descenso de la fecundidad.

En los municipios serranos y del semidesierto se aprecia una sensible disminución de los grupos juveniles, de 16 a 29 años de edad, de ambos sexos, lo que manifiesta la elevada emigración que a esas edades se registra en sus localidades.

En contraste, la pirámide de población de las ciudades del estado, el mundo urbano, refleja un mayor abultamiento en las cohortes juveniles, resultado, en parte, de esta inmigración, que proviene del medio rural, en estos grupos de edades.

Como resultado de los mayores niveles de fecundidad, de mortalidad y de emigración, la estructura por edades de las localidades pequeñas presenta un mayor peso de la población dependiente, (los menores de 15 años y los adultos mayores), lo que se traduce en una mayor presión sobre la población en edades laborales.

En las localidades pequeñas, por cada 100 personas en edad de trabajar, existen 83 dependientes, mientras que en las localidades urbanas mayores de 15 000 habitantes, esta relación es de 56 dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar. La falta de oportunidades que provoca la constante expulsión de población en edad de trabajar hace que al interior de las localidades rurales el número de dependientes sea mayor para quienes trabajan mientras menor sea la localidad. Niños, mujeres y ancianos son los más vulnerables ante esta situación.

Cabe señalar que los jóvenes de las áreas rurales de hoy en día han vivido su etapa formativa durante un periodo de grandes transformaciones sociales y culturales, que tienen su origen en una mayor conectividad de la población rural con la cultura urbana, vía los medios de comunicación masivos, las carreteras, la migración y la ampliación de los mercados de trabajo de bienes y de servicios; de estos últimos destaca el mayor acceso de los jóvenes a los educativos y de salud, pero sostener la demanda de servicios educativos en las ciudades absorbe gran parte de recursos públicos, limitando aún más las posibilidades de inversión educativa en los municipios más pobres.

La correlación existente entre marginación y los niveles de mortalidad infantil, fecundidad, migración y desescolarización constituyen un eslabón importante de la compleja cadena de factores que tienden a perpetuar y a reproducir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Hay que observar, por otro lado, procesos que se están constituyendo como fuerzas de cambio en la definición social y cultural de la adolescencia y la juventud. La formación educativa y el enriquecimiento del desarrollo personal de estos jóvenes comienzan a percibirse como de vital importancia y van permitiendo la incorporación de valores y prácticas de mayor equidad entre hombres y mujeres.

A pesar de la importancia de estos cambios, los patrones del curso de vida de los jóvenes rurales, siguen siendo marcadamente tradicionales, en estrecha correlación con la estructura de oportunidades de la que disponen. La persistencia de estos patrones contribuye, a su vez, a reducir el periodo juvenil y de formación de los jóvenes, así como a la acumulación de mayores desventajas sociales, con relación a sus contrapartes de las áreas urbanas.

Estos patrones se caracterizan por presentar los siguientes rasgos: el abandono temprano del sistema educativo, lo cual ocurre alrededor de los 12 y 15 años de edad para las mujeres y hombres del área rural; esto es alrededor de tres años antes que sus homólogos en las ciudades, lo que se traduce en una profunda disparidad en sus niveles educativos, cuyos promedios de escolaridad ascienden a 6.5 y 9.2 años, respectivamente (idem)

También se observa una baja calificación de la fuerza de trabajo y un ingreso más joven en la esfera laboral, sobre todo entre los varones. La disparidad de las trayectorias de vida de los jóvenes rurales respecto a sus contrapartes urbanas, es una expresión tanto de inequidad en sus estructuras de oportunidad, como una limitación para su aprovechamiento y generación.

Desnutrición y mortalidad infantil

La desigualdad social de la población rural se entrecruza, en el caso de las mujeres, con la desigualdad de género, que restringe aún más sus oportunidades y limita su capacidad de participar en las decisiones que afectan sus vidas, incluyendo las esferas de la sexualidad y la reproducción. El comportamiento reproductivo de las mujeres adquiere particular relevancia en el medio rural, debido a la persistencia de rezagos en esta materia, que contribuyen a dañar sus niveles de salud, así como reducir sus posibilidades

de desarrollo personal y familiar. Tan sólo en el uso de métodos anticonceptivos, en 1997 alrededor de un 54% de las mujeres del medio rural utilizaban métodos de regulación de la fecundidad, en contraste con el 73% de las mujeres no rurales.

En el medio rural, el inicio de la unión o matrimonio y de la crianza de los hijos, ocurre a edades más tempranas. En ese contexto, una de cada tres mujeres, al llegar a los 18 años de edad, ya experimentó la maternidad y una de cada dos lo hará al cumplir su vigésimo aniversario. El ser madre a edades tan tempranas y la poca información sobre métodos anticonceptivos o de crianza de los hijos provoca que el índice de mortalidad infantil sea más alto en el medio rural.

La mortalidad infantil sigue siendo la cara más cruda de la pobreza. Resulta relevante señalar que gran parte de las muertes infantiles que ocurren en el país pueden ser evitadas, pues son consecuencia de enfermedades infecciosas y parasitarias susceptibles de tratarse mediante intervenciones adecuadas de sanidad, salud y nutrición.

Si bien la brecha en los niveles de mortalidad que separa las localidades rurales de las urbanas ha disminuido ligeramente con el paso del tiempo, ésta es en la actualidad 1.8 veces mayor, 48 muertes infantiles por cada mil nacidos vivos en las de menos de 2 500 habitantes, por 26 en las grandes. Aún así, las diferencias en 2000 son abismales, de 17 defunciones por mil nacidos vivos en los municipios más urbanizados, en municipios predominantemente rurales como Pinal o Arroyo Seco hay más de 66 por mil, que son niveles que registraba el país hacia principios de los años setentas (datos de Conapo, 2000).

DESARROLLO HUMANO, la cara oculta del crecimiento

Recientemente el Consejo Estatal de Población dio a conocer los resultados del Índice de Desarrollo Humano (IDH), mediante este índice se puede medir cómo el crecimiento se

ha traducido en bienestar de las personas; si sus frutos se han orientado a erradicar el hambre, la enfermedad o la ignorancia.

La noción de Desarrollo Humano gira en torno a la idea de que el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino el medio privilegiado para ampliar las oportunidades y capacidades de las personas en todas las esferas. El poseer bienes materiales no es el mejor indicador del bienestar, el más adecuado es el desarrollo de capacidades para que los individuos logren lo que valoran.

El desarrollo de capacidades humanas requiere, por sobre todo, contar con oportunidades suficientes para que los individuos puedan gozar de la libertad política, económica, social y cultural; es decir, la disponibilidad de oportunidades con fines productivos o de creación; para el respeto y el ejercicio pleno de los derechos humanos; para beneficiarse de la participación y pertenencia a una comunidad; para el respeto de sí mismos y de los demás, etc.

Aunque el IDH no logra captar toda la riqueza de este pensamiento, si nos revela aspectos importantes para comparar entre la población de los municipios. El IDH es la distancia socioeconómica que tiene que recorrerse para que la población alcance una meta deseable, promedia tres indicadores: la tasa de mortalidad infantil⁹, el logro educativo (medido por el porcentaje de personas de 15 años o más alfabetas y el porcentaje de personas de 6 a 24 años que van a la escuela) y el ingreso necesario para llevar una vida digna (medido con el PIB per cápita en dólares ajustados). Establece valores mínimos y máximos en una escala que va del 0 a 1 y permite identificar contrastes y marcadas desigualdades regionales.

CUADRO 6. Índice de Desarrollo Humano por Municipio (censo 2000)

⁹ Conapo ajusta los datos del IDH usado por PNUD con dos variantes: (1) en lugar de utilizar la esperanza de vida (como indicador de la capacidad de gozar de una vida larga y saludable), que es un indicador no disponible a escala municipal, se recurrió a una medida estrechamente correlacionada, como es la mortalidad infantil, y (2) a partir de la masa de los ingresos de los hogares derivada del XII Censo General de Población y Vivienda, se estimó de manera indirecta el PIB municipal mediante el ajuste al PIB estatal.

A pesar de que el estado de Querétaro está en mejor posición que la media nacional

MUNICIPIO	Tasa de mortalidad infantil	% personas mayores 15 años alfabetas	% personas de 6 a 24 que van a la escuela	PIB per cápita en dólares ajustados	Índice de sobrevivencia infantil	Índice de nivel de escolaridad	Índice de PIB per cápita	Índice de desarrollo humano (IDH)	Grado de Desarrollo Humano	Lugar que ocupa entre los mpios. del país
Nacional	25	90	63	7495	0.836	0.812	0.721	0.789	Medio alto	
Querétaro	25	90	62	9562	0.838	0.807	0.761	0.802	Alto	14
Amealco	35	75	55	2200	0.756	0.684	0.516	0.652	Medio alto	1770
Pinal	40	77	66	1467	0.715	0.734	0.448	0.632	Medio bajo	1935
Arroyo Seco	32	80	63	1962	0.777	0.744	0.497	0.673	Medio alto	1559
Cadereyta	34	80	58	3112	0.765	0.729	0.574	0.689	Medio alto	1370
Colón	32	82	55	3319	0.781	0.734	0.585	0.701	Medio alto	1249
Corregidora	20	93	63	15757	0.872	0.829	0.845	0.848	Alto	27
E. Montes	27	84	54	4151	0.817	0.743	0.622	0.727	Medio alto	934
Huimilpan	31	80	51	2187	0.785	0.708	0.515	0.669	Medio alto	1594
Jalpan	30	81	62	2878	0.791	0.751	0.561	0.701	Medio alto	1240
Landa	35	76	62	2136	0.755	0.714	0.511	0.661	Medio alto	1695
Marqués, El	29	86	54	4515	0.802	0.756	0.636	0.731	Medio alto	875
P. Escobedo	26	88	56	4298	0.821	0.775	0.628	0.741	Medio alto	768
Peñamiller	32	83	61	1848	0.776	0.756	0.487	0.673	Medio alto	1557
Querétaro	19	95	66	14479	0.877	0.853	0.831	0.853	Alto	23
San Joaquín	34	76	63	2551	0.762	0.718	0.541	0.674	Medio alto	1548
S.J. del Río	22	91	60	6980	0.859	0.811	0.709	0.792	Medio alto	253
Tequisquiapan	24	88	58	5329	0.838	0.785	0.664	0.762	Medio alto	533
Tolimán	31	82	57	3448	0.788	0.741	0.591	0.706	Medio alto	1177

ocupando el lugar número 14 de entre las entidades federativas, las diferencias entre los municipios son significativas. Con excepción de los municipios de Querétaro y Corregidora que tienen un índice de desarrollo humano alto, el resto están clasificados como medio alto.

Si se comparan los municipios según el lugar que ocupa entre los 2,442 municipios del país, mientras el municipio de Querétaro está en el lugar 23, Pinal de Amoles está en el 1935; Corregidora se encuentra en el 27 y Huimilpan en el 1594, ambos son colindantes; también colindan Amealco (1770) y S. J. del Río (253) pareciera que la cercanía física a la zona motor del desarrollo económico no se refleja en un desarrollo humano más homogéneo.

Sin embargo, Arroyo Seco (1559), Landa (1695), Jalpan (1240) Peñamiller (1557) y San Joaquín (1548) todos los municipios serranos, comparten condiciones similares a varios municipios de Chiapas y Oaxaca.

Otra manera de apreciar las disparidades entre los municipios consiste en restar la distancia que existe entre el valor registrado y el valor máximo posible del IDH. Es decir mientras que la población (el 50% del total del estado) de los dos únicos municipios con grado de desarrollo humano alto tendrá que recorrer una distancia de 200 o menos a la meta; para los pobladores de todos los municipios serranos les tomará alrededor de 400, casi el doble.

Los distanciamientos en los componentes del desarrollo humano se hacen más dramáticos en el PIB per cápita (la meta es de 40 000 mil dólares equivalentes), mientras la población de Querétaro y Corregidora están alrededor de los 15 000, la de S. J. del Río recibe la mitad, pero la de Pinal recibe sólo el 10% de la de Querétaro, los de Amealco, Arroyo Seco, Huimilpan y Landa no llegan ni al 20%.

En analfabetismo se mantienen las mismas disparidades, mientras Querétaro sólo tiene un 5%, Amealco, Pinal, Landa y San Joaquín están alrededor de 25%, el mismo nivel de analfabetismo del país, estimado por Conapo, para los años cuarenta. De igual modo, mientras la tasa de mortalidad infantil en Querétaro es de 19 niños por cada mil, en Pinal llega a 40, y se reduce muy poco en los demás municipios con los que hemos hecho la comparación.

Aunque hay un estrecho vínculo entre el producto generado por la economía de los municipios y el grado de desarrollo humano, esta relación no es mecánica. El vínculo entre crecimiento económico y desarrollo social tiene que seguirse construyendo.

Apresurar el grado de eficiencia para transformar el producto y el ingreso económico en desarrollo humano, capacidades y bienestar debe ser nuestra meta más inmediata.

En definitiva, las disparidades y grandes carencias que afectan la vida de niños y adolescentes en Querétaro son indicadores de violación de derechos y de injusticia. No es razón suficiente combatir los peores síntomas de la pobreza, tampoco basta ser una de las entidades con mayor crecimiento económico en el país si sus frutos no se reparten equitativamente.

Sin desarrollo productivo el desarrollo social no es sostenible en el tiempo. Sin desarrollo humano el desarrollo económico genera desequilibrios sociales y no fortalece las capacidades de la población, por lo que no es sostenible en el tiempo. Sin desarrollo regional y comunitario se pierde la noción de pertenencia colectiva.

El desarrollo social integral obliga a una diferenciación de las políticas en consideración de quienes son sus receptores. La redistribución bajo el principio de equidad no implica repartir por igual, al haber disparidades hay que beneficiar prioritariamente a los desposeídos para buscar igualdad de oportunidades. De ahí que el criterio y los indicadores de focalización, como ya lo vimos anteriormente, requieren ser definidos con mucho cuidado.

Más aún de lo ya dicho lo que debemos someter a debate son los objetivos de los programas sociales, no es lo mismo diseñar programas como Progresá para compensar en los momentos de crisis la caída del empleo y del salario, a concebirlo como una política social que garantice derechos de la infancia y la adolescencia y por sobre todo, su desarrollo humano.

Como lo hemos visto en páginas atrás las diferencias de ingreso determinan y condicionan alcanzar un mayor desarrollo humano, las diferencias entre los habitantes y las localidades los condenan a ingresos de subsistencia. La política social no puede simplificarse en un concepto asistencialista versus uno productivista.

Por todo lo mencionado hay que avanzar hacia una política social integral que armonice unidades de desarrollo humano, de desarrollo productivo y de desarrollo regional y comunitario.

Asegurar el progreso con justicia social sólo es posible si hay igualdad de oportunidades y equidad educativa.

CAPITULO 3

DESARROLLO E INEQUIDAD EN QUERETARO

LOS SALDOS SOCIALES DEL CRECIMIENTO

El estado de Querétaro tiene como rasgo principal ser una entidad cuyas condiciones geográficas de localización le han permitido un grado de concentración comercial e industrial de relativa importancia en la región Bajío. Varios fueron los elementos que se conjugaron durante décadas para lograr el crecimiento no sólo en actividades económicas sino también en la calidad de vida de la población.

Calidad de vida que no mantiene el mismo estándar en todos los municipios de la entidad, las disparidades se manifiestan en múltiples ángulos: a) entre el sector urbano y el rural, en marcado detrimento de este último; b) dentro del mismo sector urbano, con su creciente proceso de marginación; c) por regiones geográficas y económicas, en desmedro de los sectores de producción tradicionales; d) entre hombres y mujeres, a favor de los primeros, y e) por grupos de edad, en los que la infancia y los adultos mayores resienten enormes desventajas en el interior de cada hogar.

Querétaro tiene una parte de su territorio fuertemente desarrollada, industria, turismo, servicios, comercio, etc.; en contraste grandes extensiones territoriales tienen como característica primordial la pobreza y la exclusión. Evidencia de la falta de políticas redistributivas para disminuir las desigualdades regionales y poblacionales en todos los municipios de la entidad.

La desigualdad territorial se expresa no sólo como un problema de concentración de riquezas en pocos espacios, sino en la inequidad en que amplios sectores de población reproducen su vida material y espiritual y que en el caso del medio rural se expresa de manera más descarnada.

El acceso a los servicios básicos que provee el gobierno sigue patrones de disparidad similares al del ingreso de los hogares, a pesar de que las administraciones municipales y estatal intentan implementar políticas sociales universales, sobre todo en salud y educación básica.

El gasto social no favorece a los sectores de menores ingresos de la sociedad, sino a estratos medios urbanos y en menor medida a los rurales. De las políticas de asignación del gasto suele beneficiarse principalmente la ciudad capital y los municipios conurbados,

en esas áreas se concentra el mayor número y las mejores instalaciones de salud y educativas. Es también la zona que ofrece más oportunidades de empleo y salario.

Aunque pareciera innecesario evidenciar que el problema central del medio rural se ubica en la desigual distribución de la riqueza en el territorio, no está por demás insistir en que las políticas neoliberales no han logrado revertir la tendencia de control y utilización del espacio con fines de rentabilidad económica por sobre el bienestar social.

Lamentar el destino de los pobres sin considerar que en sus orígenes se halla la incapacidad de asignar recursos suficientes para un equilibrado ordenamiento territorial es dejar inalterada la génesis de la privación. La gestión del territorio no radica exclusivamente en imprimir valor en algunas regiones esperando que su influjo se expanda, su verdadera esencia es encontrar la forma de reorientar las fuerzas que provocan la marginación justo en medio de la abundancia y la riqueza de algunas regiones.

La propiedad de activos sociales y educacionales, el acceso al empleo del jefe o jefa de familia y de los contribuyentes secundarios, y la calidad de ese empleo, son factores que con claridad separan a quienes lo poseen de los que están excluidos de su propiedad.

Dos de los eslabones estructurales que reproducen la pobreza actual son: uno, la concentración del ingreso en sólo algunos sectores de la población, y dos, la distribución inequitativa de bienes sobre el territorio. Se alimenta así la transmisión intergeneracional de la pobreza que arrastra a los niños en su devastadora marcha.

Podemos apreciar esta realidad revisando el índice de marginación por entidad federativa. En 1970 Querétaro se situaba entre los estados con muy alto grado de marginación, en 1990 entre los de alta marginación, para el 2000 se ubica entre los de marginación media. Incluso, en base al estudio proyectivo realizado por Conapo, en los próximos veinte años avanzará cuatro posiciones sobre otros estados, lo que nos habla de una entidad en pleno desarrollo.

El estado es el vigésimo cuarto más poblado del país, con saldo migratorio positivo, pasó de 2% en 1990 a 8% en 2000. Contrariamente, en los municipios más pobres la población opta por emigrar, sea a la zona central con desventajas por la exigencia de

educación que demanda, o bien, al extranjero; el 1.6% de los que se fueron al extranjero en los últimos cinco años residían en Querétaro, de los cuales 93.8% se encontraban en edades activas (15 a 49 años) y la razón fue por trabajo.

Desarrollo y marginación

El desarrollo inequitativo de Querétaro ha limitado la integración de la población en los beneficios del crecimiento. La pobreza, la marginación y la exclusión afectan y comprometen la calidad de vida y los derechos ciudadanos de miles de queretanos. Los indicadores desagregados del índice de marginación muestran el porcentaje de los pobladores de Querétaro que no tienen satisfechas sus necesidades básicas más apremiantes.

Cuadro 1. Comparación de los indicadores del índice de marginación de Querétaro 1990-1995-2000 (porcentajes)

INDICADORES	1990	1995	2000
Población total	1 051 235	1 250 476	1 404 306
% población analfabeta de 15 años o más	15.37	11.89	9.8
% población 15 años o más sin primaria completa	39.60	27.35	26.14
% de ocupantes de viviendas sin drenaje	34.89	23.59	16.37
% de viviendas sin energía eléctrica	15.65	8.44	5.76
% de ocupantes de viviendas sin agua entubada	16.43	10.66	6.58
% de viviendas con hacinamiento	56.47	62.86	43.74
% de viviendas con piso de tierra	16.75	10.81	10.06
% población en localidades menores a 5000 habitantes	47.68	44.37	42.14
% de PEA que gana hasta dos salarios mínimos	60.46	57.47	41.72
Grado de marginación	Alto	Medio	Medio

FUENTE: Elaboración con datos de CONAPO-CEA (1990), CONAPO-PROGRESA (1995) y CONAPO (2000)

El siguiente cuadro compara entre 1990,1995 y 2000 la cantidad de población y el grado de marginación en cada municipio y devela que los avances más significativos en este rubro son en los municipios más desarrollados, Querétaro, Corregidora, S. J. del Rio, municipios que concentran el mayor número de población y actividades productivas, mientras que los municipios más rezagados no muestran cambios importantes durante la década.

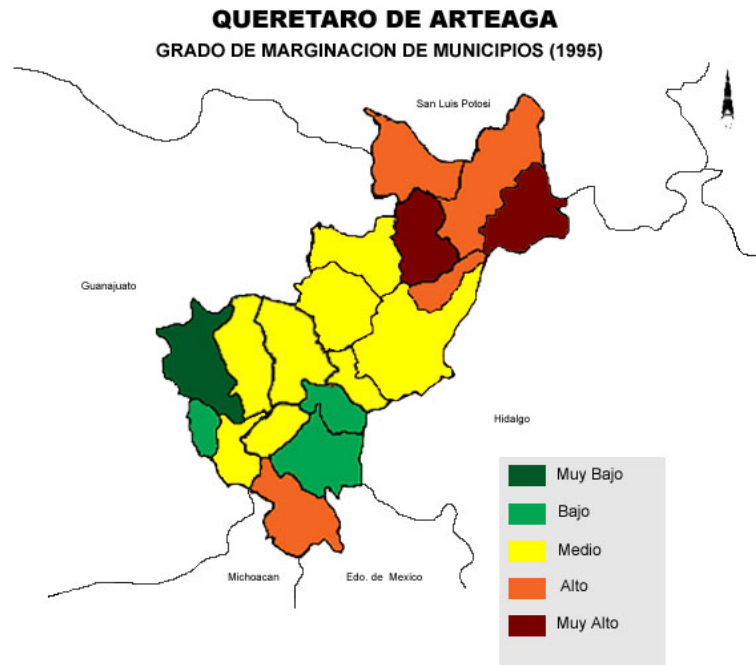
Cuadro 2. Población y Grado de Marginación por municipio (1990,1995,2000)

Municipio	Pob. 1990	Grado	Pob. 1995	Grado	Pob. 2000	Grado
Estado de Querétaro	1051235	Alto	1250476	Medio	1404306	Medio
Amealco de Bonfil	46358	Alto	50407	Alto	54591	Alto
Pinal de Amoles	25789	Muy alto	26864	Muy alto	27290	Muy alto
Arroyo Seco	13112	Alto	13203	Alto	12667	Alto
Cadereyta de Montes	44944	Alto	51641	Medio	51790	Alto
Colón	36960	Medio	43443	Medio	46878	Medio
Corregidora	43775	Bajo	59855	Bajo	74558	Muy bajo
Ezequiel Montes	21859	Medio	25605	Medio	27598	Alto
Huimilpan	24106	Alto	26809	Medio	29140	Alto
Jalpan de Serra	19246	Alto	21671	Alto	22839	Alto
Landa de Matamoros	17964	Alto	18848	Muy alto	19493	Alto
El Marques	55258	Medio	60680	Medio	71397	Medio
Pedro Escobedo	39692	Medio	46270	Medio	49554	Medio
Peñamiller	16155	Alto	17748	Medio	16557	Alto
Querétaro	456458	Muy bajo	559222	Muy bajo	641386	Muy bajo
San Joaquín	6229	Alto	7490	Alto	7665	Alto
San Juan del Rio	126555	Bajo	154922	Bajo	179668	Muy bajo
Tequisquiapan	38785	Bajo	45779	Bajo	49969	Bajo
Tolimán	17990	Alto	20019	Medio	21266	Alto

FUENTE: Elaboración con base en: CONAPO-CNA (1990) *La Marginación en los municipios de México*. CONAPO-PROGRESA (1995) *Índices de marginación*. CONAPO (2000) *Patrones de continuidad y cambio de la marginación durante los años noventa*.

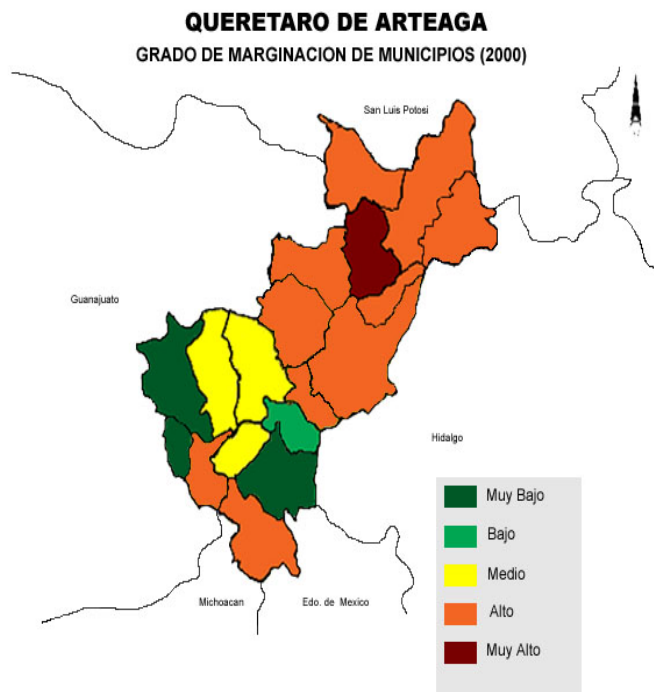
En los mapas siguientes se aprecia gráficamente como, durante la segunda mitad de los noventa, la marginación en la zona del semidesierto en vez de disminuir, aumentó. Ello debido a varias causas entre las que podríamos enunciar: poca inversión estatal en servicios, nula inversión privada en actividades productivas, precaria infraestructura en educación y salud, etc. que en su conjunto denotan la insuficiente estructura de oportunidades con que cuentan estos municipios y su población.

Muy bajo	Querétaro
Bajo	Corregidora S.Juan del Río Tequisquiapan
Medio	Cadereyta Colón Marqués E.Montes Huimilpan P.Escobedo Peñamiller Tolimán
Alto	Amealco Arroyo Seco Jalpan San Joaquín
Muy alto	Landa Pinal



Entre 1995 y 2000 una buena parte del territorio estatal perdió su ventaja respecto al grado de marginación que tenía en los primeros años de los noventa, mientras que otros municipios San Juan del Río y Corregidora avanzaron hasta igualarse con Querétaro.

Aun cuando se han puesto en marcha distintas estrategias de combate a la pobreza lo alcanzado pone de manifiesto deficiencias en la implementación de los programas, insuficiencia de recursos ante el problema a enfrentar y también la incertidumbre para atacar la diversidad y complejidad de procesos que determinan la desigualdad y la pobreza.



Muy bajo	Querétaro Corregidora S.Juan del Río
Bajo	Tequisquiapan
Medio	Colón Marqués P.Escobedo
Alto	Amealco Arroyo Seco Cadereyta E.Montes Huimilpan Jalpan Landa Peñamiller San Joaquín Tolimán
Muy alto	Pinal

Como consecuencia de este desequilibrio subsiste una realidad objetiva de exclusión social para miles de queretanos. Las tradicionales desventajas sociales de los grupos en pobreza se acentúan en un entorno de transformaciones en la entidad que ha modificado la estructura de oportunidades exigiendo al mismo tiempo mayor capacitación y calidad educacional.

La estructura de oportunidades se concentra en las ciudades, en las localidades pequeñas es con mucho más precaria. La vida de las personas en los asentamientos dispersos y aislados enfrenta las peores condiciones sociales. La escala de los asentamientos configura la estructura de oportunidades profundamente desigual, lo que se refleja en la persistencia de considerables rezagos en las localidades rurales, respecto a las localidades mayores de 15 000 habitantes. Mientras más lejos se encuentren las localidades pequeñas de las ciudades el grado de marginación aumenta; los grados de marginación son de muy alto y alto en 57% de las ubicadas cerca de ciudades, en 74% de las aledañas a una carretera y 84% en las aisladas.

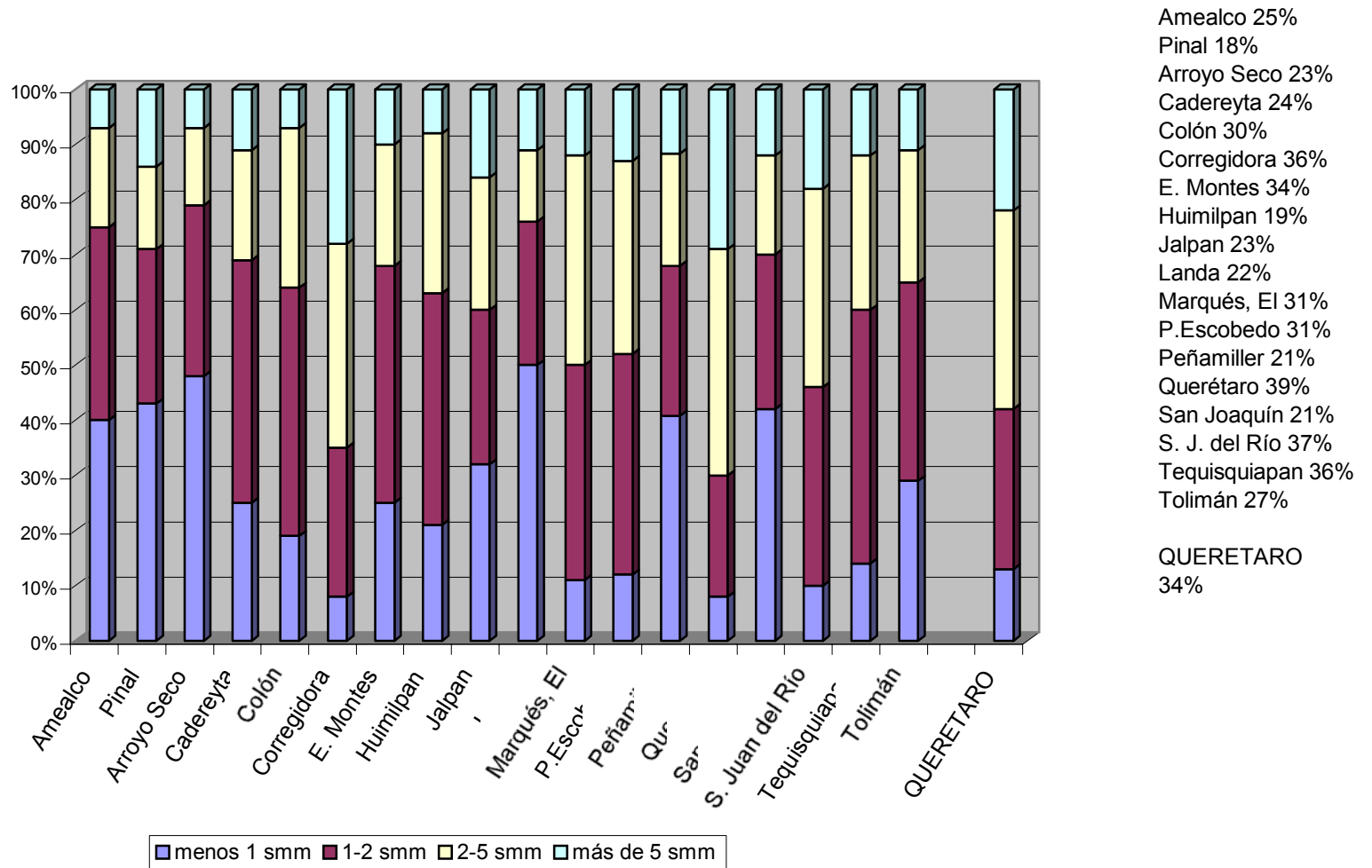
Ingresos y cambios demográficos

El empobrecimiento o deterioro del poder adquisitivo de los ingresos pone en riesgo e inseguridad a gran número de familias ante estos cambios, sobre todo su situación alimenticia, de salud y educativa.

En la gráfica se muestra el ingreso de la población económicamente activa ocupada que en el 2000 ganaba menos de dos salarios mínimos, (la línea de pobreza más austera) condición que se vuelve más crítica al desagregar por monto de ingresos. En cinco municipios (Amealco, Arroyo Seco, Pinal, Landa y San Joaquín) el 70% no gana dos salarios; del otro lado sólo dos municipios, Corregidora y Querétaro, albergan 30% de PEA's por debajo de esta línea de pobreza.

En el recuadro podemos ver el porcentaje de ocupación, mientras en Querétaro el 40% de la PEA está ocupada, en los municipios serranos no supera el 25%, este fenómeno nos lleva a suponer que el precario ingreso de los habitantes de estos municipios proviene de las remesas que envían los migrantes, o bien, de las ayudas directas que reciben de los programas anti-pobreza; de ser así, es motivo de preocupación que las familias sustituyan el ingreso del trabajo por el de las transferencias o los subsidios porque ello los vuelve muy vulnerables ante cualquier cambio de política, sea migratoria o social.

GRAFICA 5. Ingresos de la PEA-ocupada, según censo de 2000



Para este grupo de población en pobreza extrema la única oportunidad de empleo es de forma temporal, su escasa producción es fundamentalmente para autoconsumo, depende en gran medida de los mecanismos subsidiarios del gobierno y crece a una tasa demográfica del 6% anual. La población por arriba de la línea de pobreza crece a una tasa de 3% anual, puede acceder a escolaridad tres veces mayor y a empleos estables y mejor remunerados.

Generar empleos permanentes y bien remunerados no es posible si no se abaten las tasas de analfabetismo y rezago educativo. Para que exista empleo tiene que haber empleadores, por ello hay que fortalecer las capacidades de nuestra juventud para su desarrollo profesional y para que encuentren empleo o bien para que puedan crear oportunidades de generación de ingreso. Para que disminuya la pobreza tiene que generarse riqueza; para ello se necesita invertir en infraestructura y en la promoción de proyectos productivos, pero para ejecutarlos se requiere sobre todo, y más que todo, invertir en desarrollo humano.

Como es de esperar la escolaridad se distribuye desigualmente dependiendo del nivel de ingreso de las personas. Las personas con menos años de escuela están en los deciles 1 a 4 (los más pobres), mientras que las personas de los deciles 8 a 10 (los más ricos) triplican el número de años cursados por los anteriores.

La dinámica demográfica de Querétaro exige actuar sin demora puesto que ante la falta de oportunidades laborales y educativas la migración representa para los jóvenes de origen rural una alternativa para aspirar a una mejor calidad de vida. Debido a la migración, el proceso de urbanización de los jóvenes de 15 a 24 años de edad, ha sido ligeramente más rápido que el de la población en su conjunto dando por resultado una mayor demanda de educación media y media superior en las urbes.

Varios cambios pueden apreciarse en la pirámide de población. Mientras que en 1980 la pirámide se caracterizaba por una base más ancha y un agostamiento mayor hacia la cúspide reflejo de los elevados niveles de fecundidad, para el 2000 la pirámide muestra un agostamiento mayor en su base por el descenso de la fecundidad.

En los municipios serranos y del semidesierto se aprecia una sensible disminución de los grupos juveniles, de 16 a 29 años de edad, de ambos sexos, lo que manifiesta la elevada emigración que a esas edades se registra en sus localidades.

En contraste, la pirámide de población de las ciudades del estado, el mundo urbano, refleja un mayor abultamiento en las cohortes juveniles, resultado, en parte, de esta inmigración, que proviene del medio rural, en estos grupos de edades.

Como resultado de los mayores niveles de fecundidad, de mortalidad y de emigración, la estructura por edades de las localidades pequeñas presenta un mayor peso de la población dependiente, (los menores de 15 años y los adultos mayores), lo que se traduce en una mayor presión sobre la población en edades laborales.

En las localidades pequeñas, por cada 100 personas en edad de trabajar, existen 83 dependientes, mientras que en las localidades urbanas mayores de 15 000 habitantes, esta relación es de 56 dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar. La falta de oportunidades que provoca la constante expulsión de población en edad de trabajar hace que al interior de las localidades rurales el número de dependientes sea mayor para quienes trabajan mientras menor sea la localidad. Niños, mujeres y ancianos son los más vulnerables ante esta situación.

Cabe señalar que los jóvenes de las áreas rurales de hoy en día han vivido su etapa formativa durante un periodo de grandes transformaciones sociales y culturales, que tienen su origen en una mayor conectividad de la población rural con la cultura urbana, vía los medios de comunicación masivos, las carreteras, la migración y la ampliación de los mercados de trabajo de bienes y de servicios; de estos últimos destaca el mayor acceso de los jóvenes a los educativos y de salud, pero sostener la demanda de servicios educativos en las ciudades absorbe gran parte de recursos públicos, limitando aún más las posibilidades de inversión educativa en los municipios más pobres.

La correlación existente entre marginación y los niveles de mortalidad infantil, fecundidad, migración y desescolarización constituyen un eslabón importante de la compleja cadena de factores que tienden a perpetuar y a reproducir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Hay que observar, por otro lado, procesos que se están constituyendo como fuerzas de cambio en la definición social y cultural de la adolescencia y la juventud. La formación educativa y el enriquecimiento del desarrollo personal de estos jóvenes comienzan a percibirse como de vital importancia y van permitiendo la incorporación de valores y prácticas de mayor equidad entre hombres y mujeres.

A pesar de la importancia de estos cambios, los patrones del curso de vida de los jóvenes rurales, siguen siendo marcadamente tradicionales, en estrecha correlación con la estructura de oportunidades de la que disponen. La persistencia de estos patrones contribuye, a su vez, a reducir el periodo juvenil y de formación de los jóvenes, así como a la acumulación de mayores desventajas sociales, con relación a sus contrapartes de las áreas urbanas.

Estos patrones se caracterizan por presentar los siguientes rasgos: el abandono temprano del sistema educativo, lo cual ocurre alrededor de los 12 y 15 años de edad para las mujeres y hombres del área rural; esto es alrededor de tres años antes que sus homólogos en las ciudades, lo que se traduce en una profunda disparidad en sus niveles educativos, cuyos promedios de escolaridad ascienden a 6.5 y 9.2 años, respectivamente (idem)

También se observa una baja calificación de la fuerza de trabajo y un ingreso más joven en la esfera laboral, sobre todo entre los varones. La disparidad de las trayectorias de vida de los jóvenes rurales respecto a sus contrapartes urbanas, es una expresión tanto de inequidad en sus estructuras de oportunidad, como una limitación para su aprovechamiento y generación.

Desnutrición y mortalidad infantil

La desigualdad social de la población rural se entrecruza, en el caso de las mujeres, con la desigualdad de género, que restringe aún más sus oportunidades y limita su capacidad de participar en las decisiones que afectan sus vidas, incluyendo las esferas de la sexualidad y la reproducción. El comportamiento reproductivo de las mujeres adquiere particular relevancia en el medio rural, debido a la persistencia de rezagos en esta materia, que contribuyen a dañar sus niveles de salud, así como reducir sus posibilidades

de desarrollo personal y familiar. Tan sólo en el uso de métodos anticonceptivos, en 1997 alrededor de un 54% de las mujeres del medio rural utilizaban métodos de regulación de la fecundidad, en contraste con el 73% de las mujeres no rurales.

En el medio rural, el inicio de la unión o matrimonio y de la crianza de los hijos, ocurre a edades más tempranas. En ese contexto, una de cada tres mujeres, al llegar a los 18 años de edad, ya experimentó la maternidad y una de cada dos lo hará al cumplir su vigésimo aniversario. El ser madre a edades tan tempranas y la poca información sobre métodos anticonceptivos o de crianza de los hijos provoca que el índice de mortalidad infantil sea más alto en el medio rural.

La mortalidad infantil sigue siendo la cara más cruda de la pobreza. Resulta relevante señalar que gran parte de las muertes infantiles que ocurren en el país pueden ser evitadas, pues son consecuencia de enfermedades infecciosas y parasitarias susceptibles de tratarse mediante intervenciones adecuadas de sanidad, salud y nutrición.

Si bien la brecha en los niveles de mortalidad que separa las localidades rurales de las urbanas ha disminuido ligeramente con el paso del tiempo, ésta es en la actualidad 1.8 veces mayor, 48 muertes infantiles por cada mil nacidos vivos en las de menos de 2 500 habitantes, por 26 en las grandes. Aún así, las diferencias en 2000 son abismales, de 17 defunciones por mil nacidos vivos en los municipios más urbanizados, en municipios predominantemente rurales como Pinal o Arroyo Seco hay más de 66 por mil, que son niveles que registraba el país hacia principios de los años setentas (datos de Conapo, 2000).

DESARROLLO HUMANO, LA CARA OCULTA DEL CRECIMIENTO

Recientemente el Consejo Estatal de Población dio a conocer los resultados del Índice de Desarrollo Humano (IDH), mediante este índice se puede medir cómo el crecimiento se ha traducido en bienestar de las personas; si sus frutos se han orientado a erradicar el hambre, la enfermedad o la ignorancia.

La noción de Desarrollo Humano gira en torno a la idea de que el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino el medio privilegiado para ampliar las oportunidades y capacidades de las personas en todas las esferas. El poseer bienes materiales no es el mejor indicador del bienestar, el más adecuado es el desarrollo de capacidades para que los individuos logren lo que valoran.

El desarrollo de capacidades humanas requiere, por sobre todo, contar con oportunidades suficientes para que los individuos puedan gozar de la libertad política, económica, social y cultural; es decir, la disponibilidad de oportunidades con fines productivos o de creación; para el respeto y el ejercicio pleno de los derechos humanos; para beneficiarse de la participación y pertenencia a una comunidad; para el respeto de sí mismos y de los demás, etc.

Aunque el IDH no logra captar toda la riqueza de este pensamiento, si nos revela aspectos importantes para comparar entre la población de los municipios. El IDH es la distancia socioeconómica que tiene que recorrerse para que la población alcance una meta deseable, promedia tres indicadores: la tasa de mortalidad infantil¹⁰, el logro educativo (medido por el porcentaje de personas de 15 años o más alfabetas y el porcentaje de personas de 6 a 24 años que van a la escuela) y el ingreso necesario para llevar una vida digna (medido con el PIB per cápita en dólares ajustados). Establece valores mínimos y máximos en una escala que va del 0 a 1 y permite identificar contrastes y marcadas desigualdades regionales.

CUADRO 6.12 INDICE DE DESARROLLO HUMANO POR MUNICIPIO, 2000

¹⁰ Conapo ajusta los datos del IDH usado por PNUD con dos variantes: (1) en lugar de utilizar la esperanza de vida (como indicador de la capacidad de gozar de una vida larga y saludable), que es un indicador no disponible a escala municipal, se recurrió a una medida estrechamente correlacionada, como es la mortalidad infantil, y (2) a partir de la masa de los ingresos de los hogares derivada del XII Censo General de Población y Vivienda, se estimó de manera indirecta el PIB municipal mediante el ajuste al PIB estatal.

Fuente: Conapo, *Índices de desarrollo humano*, 2000

A pesar de que el estado de Querétaro está en mejor posición que la media nacional ocupando el lugar número 14 de entre las entidades federativas, las diferencias entre los municipios son significativas. Con excepción de los municipios de Querétaro y Corregidora que tienen un índice de desarrollo humano alto, el resto están clasificados como medio alto.

MUNICIPIO	Tasa de mortalidad infantil	% personas mayores 15 años alfabetas	% personas de 6 a 24 que van a la escuela	PIB per cápita en dólares ajustados	Índice de sobrevivencia infantil	Índice de nivel de escolaridad	Índice de PIB per cápita	Índice de desarrollo humano (IDH)	Grado de Desarrollo Humano	Lugar que ocupa entre los mpios. del país
Nacional	25	90	63	7495	0.836	0.812	0.721	0.789	Medio alto	
Querétaro	25	90	62	9562	0.838	0.807	0.761	0.802	Alto	14
Amealco	35	75	55	2200	0.756	0.684	0.516	0.652	Medio alto	1770
Pinal	40	77	66	1467	0.715	0.734	0.448	0.632	Medio bajo	1935
Arroyo Seco	32	80	63	1962	0.777	0.744	0.497	0.673	Medio alto	1559
Cadereyta	34	80	58	3112	0.765	0.729	0.574	0.689	Medio alto	1370
Colón	32	82	55	3319	0.781	0.734	0.585	0.701	Medio alto	1249
Corregidora	20	93	63	15757	0.872	0.829	0.845	0.848	Alto	27
E. Montes	27	84	54	4151	0.817	0.743	0.622	0.727	Medio alto	934
Huimilpan	31	80	51	2187	0.785	0.708	0.515	0.669	Medio alto	1594
Jalpan	30	81	62	2878	0.791	0.751	0.561	0.701	Medio alto	1240
Landa	35	76	62	2136	0.755	0.714	0.511	0.661	Medio alto	1695
Marqués, El	29	86	54	4515	0.802	0.756	0.636	0.731	Medio alto	875
P. Escobedo	26	88	56	4298	0.821	0.775	0.628	0.741	Medio alto	768
Peñamiller	32	83	61	1848	0.776	0.756	0.487	0.673	Medio alto	1557
Querétaro	19	95	66	14479	0.877	0.853	0.831	0.853	Alto	23
San Joaquín	34	76	63	2551	0.762	0.718	0.541	0.674	Medio alto	1548
S.J. del Río	22	91	60	6980	0.859	0.811	0.709	0.792	Medio alto	253
Tequisquiapan	24	88	58	5329	0.838	0.785	0.664	0.762	Medio alto	533
Tolimán	31	82	57	3448	0.788	0.741	0.591	0.706	Medio alto	1177

Si se comparan los municipios según el lugar que ocupa entre los 2,442 municipios del país, mientras el municipio de Querétaro está en el lugar 23, Pinal de Amoles está en

el 1935; Corregidora se encuentra en el 27 y Huimilpan en el 1594, ambos son colindantes; también colindan Amealco (1770) y S. J. del Río (253) pareciera que la cercanía física a la zona motor del desarrollo económico no se refleja en un desarrollo humano más homogéneo.

Sin embargo, Arroyo Seco (1559), Landa (1695), Jalpan (1240) Peñamiller (1557) y San Joaquín (1548) todos los municipios serranos, comparten condiciones similares a varios municipios de Chiapas y Oaxaca.

Otra manera de apreciar las disparidades entre los municipios consiste en restar la distancia que existe entre el valor registrado y el valor máximo posible del IDH. Es decir mientras que la población (el 50% del total del estado) de los dos únicos municipios con grado de desarrollo humano alto tendrá que recorrer una distancia de 200 o menos a la meta; para los pobladores de todos los municipios serranos les tomará alrededor de 400, casi el doble.

Los distanciamientos en los componentes del desarrollo humano se hacen más dramáticos en el PIB per cápita (la meta es de 40 000 mil dólares equivalentes), mientras la población de Querétaro y Corregidora están alrededor de los 15 000, la de S. J. del Río recibe la mitad, pero la de Pinal recibe sólo el 10% de la de Querétaro, los de Amealco, Arroyo Seco, Huimilpan y Landa no llegan ni al 20%.

En analfabetismo se mantienen las mismas disparidades, mientras Querétaro sólo tiene un 5%, Amealco, Pinal, Landa y San Joaquín están alrededor de 25%, el mismo nivel de analfabetismo del país, estimado por Conapo, para los años cuarenta. De igual modo, mientras la tasa de mortalidad infantil en Querétaro es de 19 niños por cada mil, en Pinal llega a 40, y se reduce muy poco en los demás municipios con los que hemos hecho la comparación.

Aunque hay un estrecho vínculo entre el producto generado por la economía de los municipios y el grado de desarrollo humano, esta relación no es mecánica. El vínculo entre crecimiento económico y desarrollo social tiene que seguirse construyendo.

Apresurar el grado de eficiencia para transformar el producto y el ingreso económico en desarrollo humano, capacidades y bienestar debe ser nuestra meta más inmediata.

En definitiva, las disparidades y grandes carencias que afectan la vida de niños y adolescentes en Querétaro son indicadores de violación de derechos y de injusticia. No es razón suficiente combatir los peores síntomas de la pobreza, tampoco basta ser una de las entidades con mayor crecimiento económico en el país si sus frutos no se reparten equitativamente.

Sin desarrollo productivo el desarrollo social no es sostenible en el tiempo. Sin desarrollo humano el desarrollo económico genera desequilibrios sociales y no fortalece las capacidades de la población, por lo que no es sostenible en el tiempo. Sin desarrollo regional y comunitario se pierde la noción de pertenencia colectiva.

El desarrollo social integral obliga a una diferenciación de las políticas en consideración de quienes son sus receptores. La redistribución bajo el principio de equidad no implica repartir por igual, al haber disparidades hay que beneficiar prioritariamente a los desposeídos para buscar igualdad de oportunidades. De ahí que el criterio y los indicadores de focalización, como ya lo vimos anteriormente, requieren ser definidos con mucho cuidado.

Más aún de lo ya dicho lo que debemos someter a debate son los objetivos de los programas sociales, no es lo mismo diseñar programas como Progresá para compensar en los momentos de crisis la caída del empleo y del salario, a concebirlo como una política social que garantice derechos de la infancia y la adolescencia y por sobre todo, su desarrollo humano.

Como lo hemos visto en páginas atrás las diferencias de ingreso determinan y condicionan alcanzar un mayor desarrollo humano, las diferencias entre los habitantes y las localidades los condenan a ingresos de subsistencia. La política social no puede simplificarse en un concepto asistencialista versus uno productivista.

Por todo lo mencionado hay que avanzar hacia una política social integral que armonice unidades de desarrollo humano, de desarrollo productivo y de desarrollo regional y comunitario.

Asegurar el progreso con justicia social sólo es posible si hay igualdad de oportunidades y equidad educativa.

CAPITULO 4

POBREZA Y EDUCACIÓN

EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL

La inequidad que enfrenta Querétaro resumida sucintamente en el capítulo anterior nos llevan a reflexionar seriamente sobre el papel de la educación para transformar esa realidad.

Una dimensión importante a considerar es, sin lugar a dudas, la relación entre educación y aparato productivo, aunque esta visión es funcional al modo de pensamiento que privilegia la expansión del mercado como vía única del crecimiento económico y de éste como precursor del desarrollo social, es una opinión que no compartimos totalmente.

La perspectiva predominante tiende a ver a la educación formal como fundamental en la creación de sujetos capaces de responder a las nuevas exigencias de la producción, la tecnología y el mercado, de ahí que las reformas educativas estén subordinadas a las exigencias del mercado de trabajo.

Empleo y salario son prioridad estratégica para romper el círculo vicioso de la pobreza, de tal modo es importante otorgar educación de calidad que desarrolle más y mejor las capacidades laborales ya que el trabajo constituye el único activo de la población pobre; por tanto, la inversión en educación debe seguir teniendo alta prioridad en la agenda gubernamental.

Pero orientar la educación sólo en esa dimensión es asignarle un carácter instrumental; es necesario trascender esta visión para otorgarle su estatus real y verdadero que es fortalecer el desarrollo humano y social a fin de conformar una sociedad más justa y equilibrada.

Es reconocida la interrelación entre educación y efectos sociales positivos como: salud pública, disminución de los índices de violencia, calidad ambiental, cohesión familiar, paternidad responsable, participación política y cohesión social, que a su vez inciden de manera significativa en el bienestar social, el crecimiento económico y la productividad.

Romper el vínculo histórico entre inequidad educativa e inequidad socioeconómica que perpetúa la pobreza para transformarlo en inversión en desarrollo humano es factible si y sólo si se busca con ello redescubrir el papel transformador de la educación en el cambio social. La educación condiciona la transmisión de oportunidades de bienestar entre generaciones.

La equidad en educación significa diseñar políticas públicas que sean capaces de acortar las brechas existentes entre los diferentes grupos sociales. Varios ejes atraviesan la posibilidad de concretizar esto: financiamiento, bienes, infraestructura, equipamiento, calidad en la enseñanza, etc.; pero sobre todo el comprender cabalmente las causas que determinan tantas carencias con el fin de focalizar adecuadamente los recursos. La introducción de equipamiento y servicios no es un fin en sí mismo, es el medio para lograr el desarrollo humano y así romper los mecanismos por los cuales se transmite entre generaciones la pobreza.

En 1995 durante la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social el gobierno de México adquirió el compromiso de universalizar la educación básica con buena calidad, la distancia entre este ambicioso objetivo y la crítica situación que caracteriza el punto de partida es muy significativa.

A siete años de este acuerdo y a pesar de las reformas encaminadas al mejoramiento educativo, el escaso impacto alcanzado tanto en la permanencia como en el logro de los contenidos curriculares ha dejado grandes insatisfacciones y críticas severas. Como sostiene Franco (2000), el escaso impacto alcanzado se debe, en gran medida, a la discrepancia entre los objetivos perseguidos y las políticas implementadas para alcanzarlos, que se tradujeron en la aplicación de soluciones homogéneas a realidades heterogéneas.

La distancia entre los objetivos planteados y las condiciones reales de las localidades y poblaciones pobres tiende a aumentar, percibida socialmente por la disociación entre los objetivos expresados en los discursos gubernamentales que no corresponden con los resultados y prácticas reales.

En el capítulo anterior hemos enunciado las inequidades entre los municipios sobre aspectos relevantes como el ingreso, el grado de marginación, el índice de desarrollo

humano. Factores todos que determinan el entorno de pobreza, ese medio ambiente en el cual se desarrolla la vida cotidiana de varios miles de queretanos.

En base a dichas consideraciones generales este capítulo centra la atención en la desigualdad de oportunidades educativas sobre el territorio queretano. El capítulo siguiente se dedica a analizar los principales cambios en las tendencias a raíz del impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación, un acercamiento entre los dichos y hechos del programa de combate a la pobreza más importante de los dos últimos sexenios.

A fin de identificar las diferencias existentes entre los municipios y la magnitud de los principales desafíos educativos revisamos el Censo de Población y Vivienda 2000 y datos proporcionados por la Secretaría de Educación del Estado de Querétaro (SEDEQ).

Analfabetismo y asistencia escolar

Los desafíos que enfrenta el estado en términos educativos difieren si se piensa en metas para la educación primaria o en metas para la secundaria, veamos algunos datos en este sentido.

Querétaro no es un estado bien posicionado, respecto al resto de las entidades federativas, en cuanto a logros educativos se refiere, , la tabla siguiente permite apreciar el lugar que ocupa en cada uno de los indicadores que componen el Índice de Desarrollo Humano.

Cuadro 7. Índice de Desarrollo Humano por Entidad Federativa

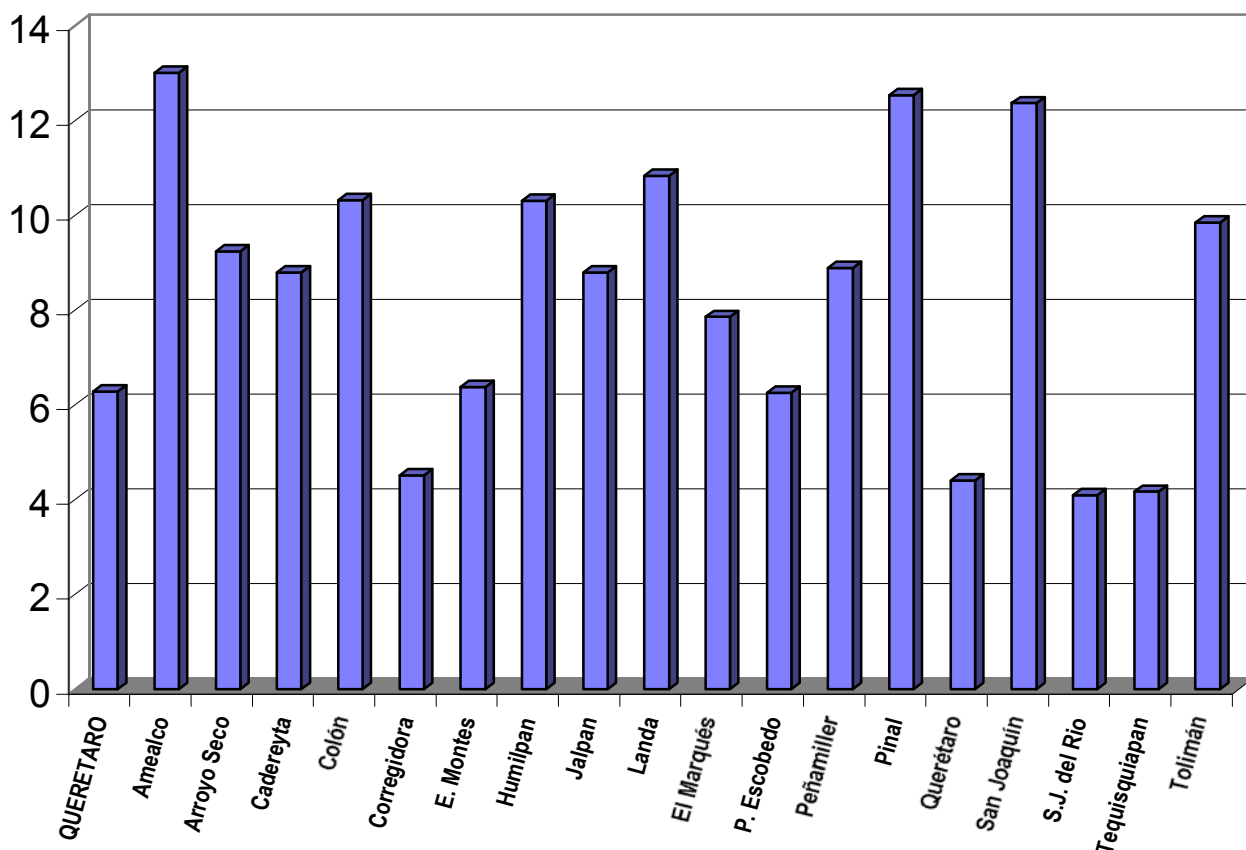
	Tasa de alfabetismo	Índice de alfabetismo	Población de 6 a 14 años que asiste a la escuela	Índice de asistencia escolar	Índice de logro educativo	Tasa de mortalidad infantil 1991	Índice de mortalidad infantil	% de viviendas con agua potable	% de viviendas con electricidad	% de viviendas con drenaje	Índice de agua, electricidad y drenaje	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO
Distrito Federal	96.0	0.960	95.1	0.951	0.957	22.8	0.751	96.3	99.3	93.8	0.965	0.891
Nuevo León	95.4	0.954	92.7	0.927	0.945	16.2	0.823	92.9	96.2	80.9	0.900	0.889
Coahuila	94.5	0.945	89.8	0.898	0.929	13.2	0.856	91.7	94.5	68.2	0.848	0.878
Durango	93.0	0.930	85.4	0.854	0.905	5.46	0.941	85.3	87.0	54.4	0.756	0.867
Colima	90.7	0.907	85.7	0.867	0.894	19.8	0.785	92.8	93.9	82.3	0.897	0.858
Sinaloa	90.2	0.902	86.2	0.862	0.889	6.6	0.928	80.0	90.9	54.9	0.753	0.856
Sonora	94.4	0.944	91.5	0.915	0.934	17.4	0.810	90.7	90.3	65.8	0.823	0.856
Nayarit	88.7	0.887	86.5	0.865	0.880	9.3	0.899	83.5	91.5	60.1	0.784	0.854
Aguascalientes	92.9	0.929	86.8	0.868	0.909	27.0	0.706	95.6	95.1	86.1	0.923	0.846
Jalisco	91.1	0.911	86.5	0.865	0.896	21.2	0.769	86.5	92.5	81.2	0.867	0.844
Morelos	88.1	0.881	88.9	0.889	0.884	18.1	0.802	88.5	95.9	69.2	0.845	0.844
B. California Sur	94.2	0.942	90.7	0.907	0.930	19.9	0.784	88.8	88.5	65.7	0.810	0.841
Tamaulipas	93.1	0.931	88.8	0.888	0.917	14.2	0.845	81.4	84.4	59.8	0.752	0.838
Chihuahua	93.9	0.939	87.3	0.873	0.917	21.5	0.766	87.7	87.1	66.5	0.804	0.829
B. California	95.3	0.953	88.9	0.889	0.932	23.9	0.740	80.5	89.5	66.8	0.789	0.820
Quintana Roo	87.7	0.877	84.5	0.845	0.866	19.5	0.788	88.6	84.5	57.3	0.768	0.807
México	91.0	0.910	90.8	0.908	0.909	32.1	0.651	85.1	93.8	74.0	0.843	0.801
Michoacán	82.7	0.827	78.0	0.780	0.811	15.3	0.833	78.7	87.2	57.1	0.743	0.796
Zacatecas	90.1	0.901	82.7	0.827	0.876	19.7	0.785	75.3	87.0	47.0	0.698	0.786
Tabasco	87.4	0.874	86.0	0.860	0.869	20.2	0.780	58.3	85.2	63.2	0.689	0.779
Campeche	84.6	0.846	83.4	0.834	0.842	18.0	0.804	70.7	85.3	47.1	0.667	0.774
Tlaxcala	88.9	0.889	91.2	0.912	0.897	35.3	0.616	90.4	93.8	57.9	0.807	0.773
Querétaro	84.7	0.847	85.8	0.858	0.851	28.0	0.695	83.4	85.0	56.9	0.751	0.766
Veracruz	81.8	0.818	82.3	0.823	0.820	14.0	0.847	59.8	74.4	53.2	0.625	0.764
Yucatán	84.2	0.842	84.2	0.842	0.842	22.5	0.755	71.5	90.4	46.2	0.694	0.764
Guerrero	73.2	0.732	80.0	0.800	0.755	16.7	0.927	56.9	78.4	37.6	0.576	0.753
San Luis Potosí	85.1	0.851	86.8	0.868	0.857	20.9	0.773	66.7	73.0	48.7	0.628	0.752
Guanajuato	83.5	0.835	81.6	0.816	0.829	33.0	0.641	82.7	87.6	58.7	0.763	0.744
Hidalgo	79.4	0.794	86.7	0.867	0.818	20.3	0.778	70.0	77.3	43.5	0.636	0.744
Chiapas	70.0	0.700	71.3	0.713	0.704	12.4	0.865	58.4	66.9	41.2	0.555	0.708
Puebla	80.8	0.808	82.4	0.824	0.813	34.5	0.625	71.2	84.5	48.4	0.680	0.706
Oaxaca	72.5	0.725	81.1	0.811	0.754	20.8	0.774	58.1	76.1	29.9	0.547	0.691
República Mexicana	87.6	0.876	85.8	0.858	0.87	20.7	0.775	79.4	87.5	63.6	0.768	0.804

Fuente: Centro de Desarrollo Humano de Guanajuato, 2000

El índice mide la distancia que va de 0 a 1 considerado éste último como punto ideal, los rubros educativos incluidos son tasa de alfabetismo y tasa de asistencia escolar. Los rezagos en Querétaro son evidentes, el 15.3% son analfabetas; este porcentaje incluye a todos los mayores de 15 años, por tanto, es conveniente diferenciar la tasa de analfabetismo por rango de edad. Del total de población mayor de 55 años un 37% no saben leer ni escribir, del total de los que tienen entre 35 y 55 años un 11% son analfabetas y el porcentaje se reduce significativamente a 3% entre los que están entre 15 y 35 años.

Lo anterior nos permite afirmar que en cuanto analfabetismo la entidad avanza hacia un horizonte de superación , pero si desagregamos los datos por municipio y sobre todo la cohorte de entre 6 y 14 años que debería estar cursando la educación básica, tenemos:

Gráfica 8. Población entre 6 y 14 años que no lee ni escribe



Comparando los municipios vemos en la gráfica que la población entre 6 y 14 años que no lee ni escribe está arriba del 10% en los municipios de Amealco, Colón, Huimilpan, Landa, Pinal, San Joaquín, mientras tanto en los municipios de Corregidora, Querétaro, S. J. del Río y Tequisquiapan está en un 4%, el resto tiene de 6% a 10% en esta condición.

Aunque se va ganando terreno en la asistencia escolar, el índice de desarrollo humano todavía reporta un poco menos del 15% de los niños entre 6 y 14 años que no está acudiendo a la escuela, al menos en las edades correspondientes.

La asistencia escolar es un campo complejo de realidades diversas relacionadas con la oferta de instalaciones educativas, el ingreso de las familias, formas culturales, ritmos de crecimiento poblacional, transición demográfica, concentración urbana, expectativas de logro, ambientes familiares propicios a la escolarización, experiencia escolar de los adultos, equidad de género, etc. Conjunto de indicadores que dificultan la definición de un perfil de causalidad en lo referente al rezago educativo.

La dinámica de crecimiento en tasas de escolarización primaria obedece a que en los últimos treinta años se han conjuntado diversos factores sin duda propicios para aminorar las fuerzas que resisten la escolarización plena.

En la medida en que crece la demanda, el sector público y la sociedad en su conjunto deben realizar mayores esfuerzos para cubrir el rezago y avanzar hacia la plena escolarización. El último tramo hacia la plena escolarización significa un reto para la política educativa, es cuando afloran las fuerzas más resistentes y profundas del rezago educativo. Lo anterior explica por qué la tasa de no asistencia escolar no ha logrado reducirse en los últimos diez años

En el cuadro siguiente hacemos una revisión general de cómo se comporta la asistencia a nivel primaria:

Cuadro 9. Asistencia escolar en primaria según grados cursados y edad

EDO DE QUERETARO	POBLACIÓN DE 5 AÑOS Y MÁS	DISTRIBUCIÓN SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN							
		SIN INSTRUCCIÓN	INSTRUCCIÓN PRIMARIA						CON POSPRIMARIA
			1 GRADO	2 GRADOS	3 GRADOS	4 GRADOS	5 GRADOS	6 GRADOS	
QUERETARO	1224088	181364	53690	66024	80527	55227	49122	219231	505954
5 AÑOS	35839	33013	0	0	0	0	0	0	0
6 AÑOS	34478	27433	6550	0	0	0	0	0	0
7 AÑOS	34763	11342	17386	5760	0	0	0	0	0
8 AÑOS	35124	2491	9885	16413	6156	0	0	0	0
9 AÑOS	34347	1355	2275	8397	16276	5845	0	0	0
10 AÑOS	34682	1108	918	2792	8966	15287	5484	0	0
11 AÑOS	31977	849	530	909	2684	7578	14749	4544	0
12 AÑOS	33194	737	396	540	1390	2918	8274	14031	4828
13 AÑOS	32163	569	505	424	685	1180	2945	10246	15541
14 AÑOS	32058	517	327	430	510	648	1335	7276	20932
15 Y MÁS	885463	101950	14918	30359	43860	21771	16335	183134	464653

Fuente: Elaboración propia con datos del censo de 2000.

Existe una tendencia de enviar a la escuela a los niños en edades más tardías de lo que establecen las autoridades educativas, por ejemplo; a la edad de seis años un 80% no ha tenido instrucción, a los siete años todavía un 32% no acude a la escuela y baja a 8% a los ocho años.

La no instrucción en edades tempranas es una situación grave ya que se ha comprobado que la asistencia al jardín de niños es un paso importantísimo en el desarrollo de habilidades escolares, la independencia, la autonomía y la autoestima. Aún más cuando los entornos familiares y comunitarios no son propicios, como es la realidad de los hogares y localidades en pobreza.

No acudir a la escuela en la edad apropiada ocasiona un alto porcentaje de niños entre 12 y 15 años cursando todavía los últimos grados de educación primaria.

No obstante lo anterior en la última columna encontramos el dato más crítico, entre un 50% y 65% de los jóvenes de 13 y 14 años no tienen instrucción posprimaria.

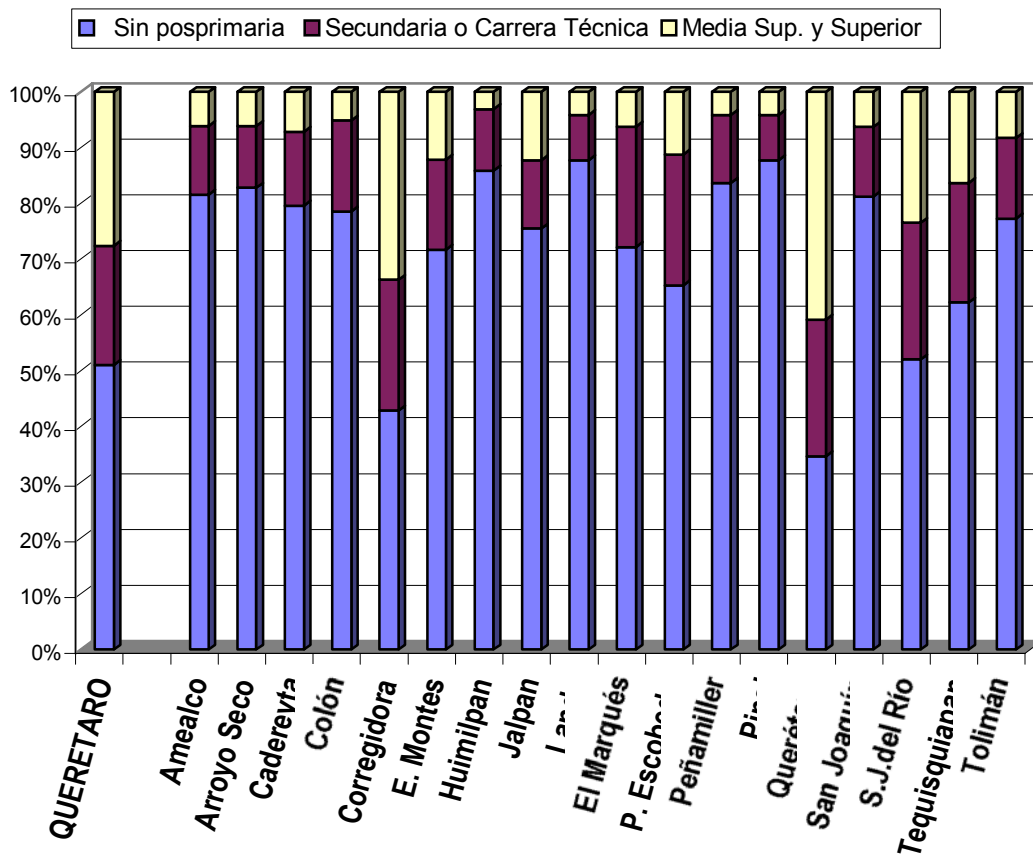
Garantizar el acceso de todos los jóvenes al nivel secundaria es el mecanismo propicio para acceder a un bienestar futuro que les permita mantener a sus familias fuera de la pobreza. Varios especialistas latinoamericanos (Tedesco, 2002; Carrasco, 2000) coinciden en señalar la importancia crucial del nivel secundario en los procesos de desarrollo social y en el destino personal de los individuos, así como la situación particularmente crítica de su funcionamiento y de sus resultados.

La calidad de la educación secundaria todavía se confronta ante contenidos y estrategias de enseñanza anquilosados y muy lejanos de las nuevas competencias que reclaman tanto el desempeño productivo y el desempeño ciudadano en una sociedad caracterizada por requerimientos complejos y transformaciones profundas y permanentes.

La inversión en educación implica enfatizar los aspectos de calidad y equidad, evitar la deserción y aumentar la cobertura en todos los niveles, en especial los de educación inicial y secundaria que muestran mayores rezagos.

La probabilidad de los jóvenes de acceder al bienestar futuro que les permita mantener a sus familias fuera de la pobreza supone una condición mínima que es completar el ciclo secundario. A pesar de esta evidencia, en nuestro estado no se han otorgado las oportunidades suficientes para que la población cubra este nivel educativo.

Gráfica 10. Población con nivel secundario y superior (porcentajes)



La gráfica nos muestra una situación compleja, de seguir la tendencia mostrada hasta ahora se necesitarían más de veinte años para que toda la población de la zona central de Querétaro alcanzara cumplir con la educación secundaria, mientras que la zona serrana y el sur del estado lograría niveles que la zona anterior tenía en

1970. Este retraso debe ser enfrentado en un contexto significativamente diferente al que existía hace tres décadas.

En el capítulo anterior señalamos que un factor importante del desarrollo de Querétaro es el incremento del Producto Interno Bruto, indicador de suma importancia por la mayor disponibilidad de recursos tanto públicos como privados que puede ofrecer en inversión educativa. Aún así dicha inversión responde de manera directa al grado de atracción de la zona motor del desarrollo sin que la inversión pública logre revertir la tendencia de concentración de servicios educativos en los municipios más exitosos.

La relación de causalidad entre los aspectos demográficos y económicos del estado y la extensión del sistema educativo no es lineal ni sencilla. El crecimiento demográfico impacta en la expansión del sistema educativo, pero de igual forma un mayor acceso a la educación crea ámbitos favorables para el desarrollo de prácticas que inciden en el crecimiento productivo, en el de población y en la distribución de ambos sobre el espacio geográfico, estas dimensiones la geográfica, demográfica y económica interactúan fuertemente entre sí.

Cobertura educativa y territorio

Para romper la inequidad educativa es prioritario garantizar que cobertura educativa se distribuya adecuadamente a lo largo de todo el territorio estatal, para ver como se ha atendido este rubro debemos desagregar a nivel municipal los datos proporcionados por la Secretaría de Educación.

Tabla 11. Cobertura educativa según nivel por municipio

	EDUCACION PREESCOLAR			PRIMARIA		SECUNDARIA			
	CONAFE	GENERAL	INDIGENA	GENERAL	INDIGENA	GENERAL	AGROPEC.	INDUSTRIAL	TELESEC.
QUERETARO	532	513	78	1120	78	82	16	37	226
Amealco	42	23	27	45	22	2	1	1	24
Arroyo Seco	27	6	0	27	0	0	3	0	4
Cadereyta	70	19	25	62	39	5	0	0	22
Colón	24	28	1	49	1	1	1	0	20
Corregidora	11	25	0	49	0	5	1	2	4
E. Montes	16	12	7	30	8	5	0	0	1
Huimilpan	27	17	0	43	0	0	1	0	13
Jalpan	38	12	0	56	0	1	1	0	13
Landa	37	15	0	40	0	0	1 y forestal 1	0	11
El Marqués	13	35	0	54	0	5	1	0	14
Peñamiller	41	13	0	36	0	0	0	1	11
P. Escobedo	6	23	0	40	0	1	3	1	8
Pinal	77	16	0	79	0	2	0	0	19
Querétaro	30	156	0	289	0	38	1	27	22
San Joaquín	33	1	0	19	0	1	0	0	3
S.J.del Río	29	75	0	144	0	11	2	5	22
Tequisquiapan	2	25	0	38	0	4	0	0	9
Tolimán	9	12	18	20	8	1	1	0	6
TOTALES	532	513	78	1120	78	82	16	37	226

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEDEQ, 2003

Inequidad y calidad educativa

Las inequidades que sufre la población en pobreza en el acceso al empleo, al ingreso justo, a la seguridad, la participación, etc. se agudizan aún más por la desigual calidad de la educación que reciben.

El desafío más importante de la educación básica es no sólo garantizar la cobertura escolar, sino mantener a los niños y jóvenes en las escuelas mediante estrategias innovadoras que coadyuven a elevar la calidad educativa sobre todo en las localidades pobres donde no existen incentivos o insumos especiales.

Estudios recientes de UNICEF y CEPAL utilizan pruebas de aprendizaje estandarizadas para conocer la calidad educativa impartida en diferentes países, dichas pruebas han mostrado que el factor más influyente en el rendimiento escolar es el nivel socioeconómico de la familia de los estudiantes (UNICEF, 1995).

Estudiar minuciosamente la relación entre calidad educativa y factores extraescolares es trascendental, como menciona Carlson, (2000), *“hasta el 60% del desempeño escolar puede atribuirse al entorno social en que se desarrolla el niño, es decir, factores extraescolares como la situación del hogar y el mayor o menor apoyo de los padres”*. Otros estudios realizados por Carrasco (2000), CEPAL (1998) y Cohen (1998) coinciden en que el ambiente educativo del hogar –el número de años de educación recibida por los adultos que integran el hogar- da cuenta de entre el 40% y el 50% de la incidencia de los factores socioeconómicos y familiares en el logro educativo.

En México, mientras en promedio los jóvenes tienen tres años de estudio más que sus progenitores, un 47% de los jóvenes urbanos y un 73% de los rurales no han logrado superar el nivel de educación de sus padres y alcanzar a la vez un capital educativo básico de 12 años de estudio. Esto se explica en parte porque las medidas para ampliar la cobertura educativa emprendidas por los programas de combate a la pobreza y la misma Secretaría de Educación han estado orientadas mayoritariamente al nivel primaria, pero menos a la educación secundaria.

Las reformas educativas parecen apuntar a una transición en esta realidad, el acceso a mayores y mejores oportunidades escolares hace que los padres en buena medida consideren que el futuro de sus hijos está influido por la calidad del colegio, pero como dijimos anteriormente es la educación de los adultos un factor de gran importancia en el logro educativo. En resumen, *“la persistencia de la falta de equidad en el acceso a la educación asociada al estrato social de origen indica que, en gran medida, las oportunidades de bienestar de los actuales jóvenes ya quedaron plasmadas por el patrón de desigualdades prevalecientes en la generación anterior”* (CEPAL, 1998)

Las posibilidades de cambio no dependen de un factor único. La educación de niños y jóvenes es un proceso complejo y en la escuela se ponen en juego muchos factores que se acumulan a los de casa. La calidad de una escuela depende de tener directores y supervisores de alto nivel, docentes bien formados y comprometidos, currícula que incorporen las prácticas pedagógicas y didácticas más avanzadas, financiamiento suficiente para instalaciones y aulas adecuadas, niños bien alimentados, motivados y dispuestos a aprender, supervisión de los padres. Factores que plantean dificultades más grandes en las escuelas de comunidades pobres.

Tener una escuela de calidad en una localidad pobre exige más esfuerzo y es un desafío permanente que se renueva año tras año.

Se necesitaran varios años más antes de que se sientan los efectos de la reforma en los planes de estudio de las escuelas normales, del fortalecimiento de la carrera magisterial, de los cambios curriculares y de la jornada ampliada.

Nuestro interés es señalar la complejidad de los factores involucrados en hacer de una escuela, una buena escuela; una evaluación rigurosa de la enseñanza requiere de estudios más especializados, de mayor tiempo y profundidad.

En gran medida el buen desempeño de las escuelas se basa en su conducción, el interés que directores y maestros ponen en su trabajo, compromiso no compartido de la misma manera por todos.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Como mencionamos en capítulos precedentes, el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino el medio privilegiado para ampliar las oportunidades y capacidades de las personas en todas las esferas. El poseer bienes materiales no es el mejor indicador del bienestar, el más adecuado es el desarrollo de capacidades para que los individuos logren lo que valoran.

El desarrollo de capacidades humanas requiere, por sobre todo, contar con oportunidades suficientes para que los individuos puedan gozar de la libertad política, económica, social y cultural; es decir, la disponibilidad de oportunidades con fines productivos o de creación; para el respeto y el ejercicio pleno de los derechos humanos; para beneficiarse de la participación y pertenencia a una comunidad; para el respeto de sí mismos y de los demás, etc.

El consenso creciente alrededor de estas premisas permean en el diseño del Programa de Educación, Salud y Alimentación, el cual se propone atender algunas de las capacidades esenciales del desarrollo humano, como son la de permanecer vivo y gozar de una vida larga y saludable; la de adquirir conocimientos, comunicarse y participar en la vida de la comunidad, y la de acceder a recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno.

Su meta más importante, romper la transmisión de la pobreza entre generaciones, es razón fundamental para convocar a toda la sociedad a participar en ello. Empezar acciones que amplíen las perspectivas de desarrollo familiar es responsabilidad que no atañe sólo al gobierno, sino a la sociedad en conjunto. La debilidad del programa es no trascender el ámbito familiar para hacerlo comunitario; la falta de información amplia entre las instituciones y los actores y el hermetismo son factores que juegan en su contra ocasionando susceptibilidades y celos que desdibujan sus objetivos tan importantes para comprenderlos como simple ayuda o caridad.

Centrar nuestro interés en reconocer los esfuerzos realizados para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y en particular el componente educativo del Programa de Educación, Salud y Alimentación resulta significativo por lo mencionado hasta ahora, por tanto nos referimos al segmento poblacional que es atendido por ella.

Evaluar el componente educativo del Progreso y las oportunidades que brinda para garantizar el acceso a la educación de las poblaciones pobres nos llevó a plantear preguntas concretas, ¿conduce a que todos los niños cursen la educación básica?, ¿modifica las expectativas de logro en las poblaciones pobres?, ¿alienta a los padres de familia para una mayor escolarización en sus hijos?, ¿es suficiente el apoyo otorgado para las necesidades escolares del niño?, ¿la estructura escolar está comprometida con los objetivos del programa?, ¿modifica la actitud de los actores involucrados en la educación de los niños?, etc. Preguntas que no logramos responder fehacientemente.

Para que los pobres puedan recuperar la confianza en sus propias decisiones y capacidades, la educación desempeña un papel preponderante.

Un diagnóstico real entre oferta educativa y demanda desagregando indicadores no sólo cuantitativos (cobertura o permanencia), sino cualitativos como habilidades escolares o procesos cognitivos, modificarían el escenario que le da sustento al Progreso, escolarización no es lo mismo que educación.

No estaría por demás preguntarse si la deserción escolar obedece únicamente a falta de ingresos o si se refiere también a los contenidos escolares o a la formación de los maestros.

Como lo develó Bourdieu (1980), la escuela impone de manera violenta, aunque simbólica, contenidos educativos que son ajenos a los *habitus* de las clases dominadas; es una violencia pedagógica que arbitrariamente elimina formas de cultura popular, incluso la más fundacional, la lengua. Violencia pedagógica como una forma de la violencia social que parece justificarse en las virtudes del progreso técnico y del desarrollo económico para reproducir la estructura de las relaciones de poder y de los privilegios.

El logro educativo, el que provoca la enajenación de su entorno, que no reconoce las condiciones socioculturales de la población campesina e indígena, es la historia de nuestras comunidades pobres, es la historia del desdén e indiferencia con los excluidos y marginados.

Para que la educación sea una práctica de libertad (Freire, 1982), es necesario generar acciones pedagógicas que propicien la socialización en un marco de justicia y equidad, que transite en la identificación con lo suyo y para bien de lo suyo, que no

estimulen la denigración, la devaluación, la identificación con lo otro en desdén de lo propio. Búsqueda de libertad que movilice a la sociedad en conjunto.

Las autoridades educativas de distintas instancias: escuelas normales, universidades, entre otras, deberían ser convocadas por Progresá a fin de planear y establecer un programa que cumpla el doble objetivo de desarrollar prácticas de ejercicio profesional y atender los problemas y carencias que enfrentan estas comunidades.

Otro factor discutible en el diseño de Progresá es otorgar la beca hasta el tercer año de primaria, sin razón para ello; es un error de información creer que ese es el punto crítico. Supone que los padres envían a sus hijos a la escuela sólo para aprender los conocimientos básicos (leer, escribir y aritmética simple) y no es así.

La tendencia mostrada en la década es que los niños están ingresando a la primaria a edades avanzadas 7 u 8 años, puede haber varias razones, pero esto implica que no cursan el preescolar que es un nivel sumamente importante para el desarrollo de estructuras cognitivas básicas en los aprendizajes posteriores, para la autonomía y para la autoestima. El logro educativo, el positivo, se cimienta en estos factores.

La educación que finca sus bases adecuadamente debe continuar hasta los niveles avanzados. El desarrollo de capacidades autogestivas requiere un esfuerzo de formación, desarrollo de talentos y capacitación de recursos humanos en los distintos planos del desarrollo comunitario, sus prácticas productivas y su cohesión política y cultural.

No obstante este esfuerzo en Querétaro es aún incipiente, la debilidad de organización no gubernamental debilita a su vez la acción gubernamental.

Partiendo del principio de que la cooperación recíproca es garantía de fortaleza mutua, la planeación del desarrollo no puede quedar en manos de los gobiernos exclusivamente, es necesario revitalizar otras instancias, instituciones públicas, privadas y educativas, en la convicción de que los saberes cuando se ponen en movimiento le dan a la sociedad cohesión, identidad, permanencia y sentido.

Fortalecer las capacidades humanas que desemboquen en mayor logro educativo es de importancia estratégica en el desarrollo del estado de Querétaro.

CAPITULO 5

COMBATE A LA POBREZA E

INEQUIDAD EDUCATIVA

PRINCIPALES RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO

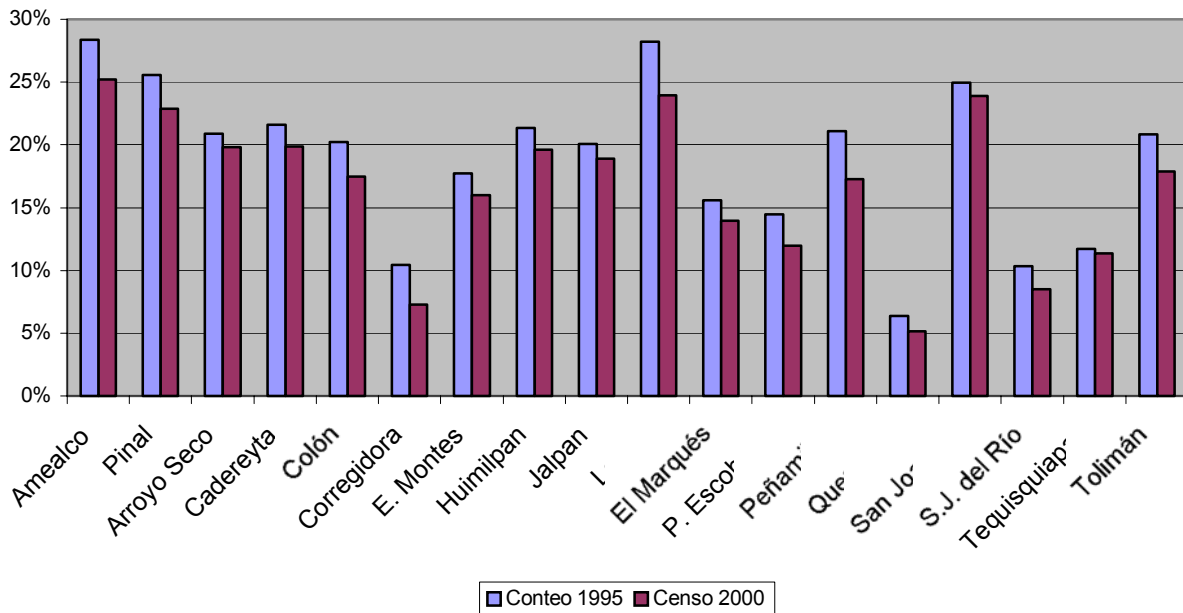
en los pobres en extremo, es importantísimo que supere la visión burocrática que se limita a contar el número de familias beneficiadas; o la cantidad de escuelas, sin evaluar el desempeño escolar; o las ocasiones en que se acude a las pláticas o a los centros de salud sin hacer un seguimiento de su impacto en la vida cotidiana de las familias.

El levantamiento de información se realizó en diez municipios de la entidad, principalmente los que se encuentran cercanos a la zona del corredor industrial Querétaro-San Juan del Río, estos son: Amealco, Colón, Corregidora, Ezequiel Montes, Huimilpan, El Marqués, Pedro Escobedo, Querétaro, San Juan del Río y Tequisquiapan. En conjunto todos los municipios del estado mantienen una gran desigualdad en su desarrollo, pero es en esta zona donde encontramos los mayores contrastes del estado.

Centremos la atención en los rubros sobre las condiciones educativas; el porcentaje de población analfabeta mantiene un descenso continuado a lo largo de la década, no así el que refiere a la población que logra concluir la educación primaria; entre 1990 y 1995 se había reducido el porcentaje de casi un 40% a 17.35% pero entre los años 1995 y 2000, años de aplicación de Progresá, la población sin primaria completa crece; esto refleja el impacto de la crisis de 1995 durante la cual los padres de familia desistieron de enviar a sus hijos a la escuela; por ello, el diseñar un programa como Progresá era tan importante, sin embargo los datos a lo largo de la década siguen manifestando un déficit significativo.

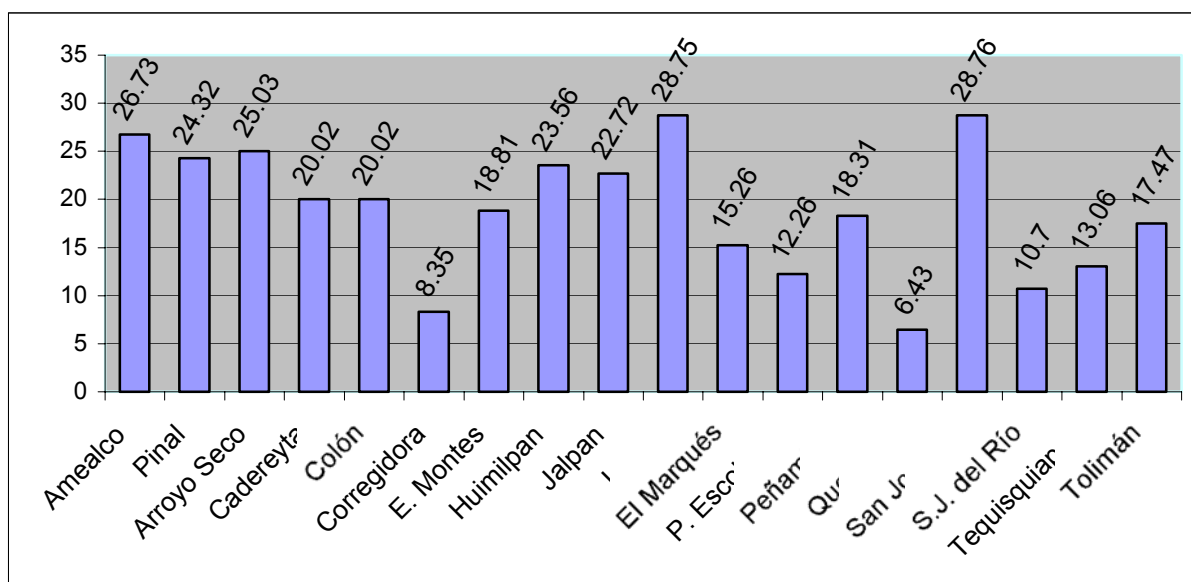
A continuación se presenta una gráfica con datos desagregados por municipio comparando el grado de analfabetismo según los datos del Censo de 1995 y el Censo de 2000. En ella se puede apreciar que en todos los municipios hay un ligero descenso en el porcentaje de población analfabeta (mayor de 15 años que no sabe leer ni escribir) durante el período; sin embargo, municipios como Amealco, Pinal, Arroyo Seco, Cadereyta, Huimilpan, Landa y San Joaquín están arriba de un 20%.

Gráfica comparativa del porcentaje de población analfabeta entre 1995 y 2000



A pesar de este avance para abatir la desescolarización todavía en el 2000 el porcentaje de población sin concluir la instrucción primaria era alto (en este caso no es posible comparar los datos con 1995 porque el conteo no proporciona estos resultados).

Población de 15 años y más sin instrucción primaria según censo del 2000 (porcentajes)



Reconocer las oportunidades escolares con que cuenta la población en los municipios es factible a través de la distribución de infraestructura. A pesar de que la construcción de escuelas ha mantenido un crecimiento discreto en los últimos años, en los niveles preescolar y primaria no se notan graves carencias, no así en secundaria.

Infraestructura escolar en cada municipio (datos de 2001)

Municipio	Preescolar	Primaria	Secundaria	Bachillerato	B. Técnico	Normal
Amealco	90	83	29	3		
Pinal de A.	96	115	22	3	1	
Arroyo Seco	41	44	7	2		
Cadereyta	112	131	29	6		
Colón	48	55	22	2	1	
Corregidora	42	56	17	4		
E. Montes	32	35	8	1	1	
Huimilpan	44	45	15	0	1	
Jalpan de S.	67	72	13	2		1
Landa de M.	51	53	13	5		
Marqués, El	46	54	20	6		
P. Escobedo	28	34	14	0	2	
Peñamiller	54	59	11	1	1	
Querétaro	240	301	111	39	17	1
S. J. del Río	110	141	48	11	2	1
S. Joaquín	34	39	4	1		
Tequisquiapan	26	36	17	2	1	
Toluca	45	41	3	4		

Fuente: Secretaría de Educación del Estado de Querétaro, 2001

Como se aprecia en el cuadro es evidente la diferencia de cobertura educativa entre el nivel primaria y la secundaria, a pesar de las ventajas que ofrece la modalidad de telesecundarias. En algunos municipios de la Sierra Gorda, como Pinal, Arroyo Seco, Peñamiller, inclusive Jalpan, las diferencias son de casi seis primarias por una secundaria, mientras que en los municipios más desarrollados como Querétaro, Corregidora o San Juan del Río la diferencia se reduce tres a uno. Podría ser una explicación válida el que estos municipios son los que albergan mayor población, pero no hay razón para que los habitantes de los municipios más pobres tengan más restricciones para continuar sus estudios al egresar de la primaria. Sin lugar a dudas es un argumento fundamental el que deba haber más cobertura educativa donde hay más población, pero veamos un poco el comportamiento de la distribución de la matrícula entre el número de docentes.

**Distribución de la matrícula escolar por número de docentes en educación básica.
(datos del ciclo escolar 2001-2002)**

MUNICIPIO	PREESCOLAR			PRIMARIA			SECUNDARIA		
	alumnos	docentes	alumno por docente	alumnos	docentes	alumno por docente	alumnos	docentes	alumno por docente
Amealco	2081	112	19	10510	356	30	3158	156	20
Pinal de A.	1436	115	12	5985	262	23	1934	88	22
Arroyo Seco	612	47	13	2275	104	22	791	44	18
Cadereyta	2280	137	17	10298	373	28	2924	148	20
Colón	1810	65	28	8631	272	32	2472	103	24
Corregidora	2898	111	26	10100	309	33	3790	207	18
E. Montes	1238	54	23	5143	168	31	1646	68	24
Huimilpan	965	52	19	5720	184	31	1350	57	24
Jalpan de S.	1081	76	14	4265	170	25	1363	59	23
Landa de M.	820	55	15	3717	150	25	1095	56	20
Marqués, El	2778	103	27	13142	395	33	4337	183	24
P. Escobedo	1873	71	26	8785	256	34	3065	129	24
Peñamiller	720	61	12	3029	126	24	992	46	22
Querétaro	25729	939	27	95085	2734	35	39184	1819	22
San Joaquín	381	39	10	1578	63	25	552	22	25
S. J. del Río	6709	270	25	28839	887	33	11795	515	23
Tequisquiapan	2030	80	25	8463	273	31	3154	162	19
Tolimán	1231	63	20	3824	144	27	1387	53	26

Fuente: Secretaría de Educación del Estado de Querétaro, 2001

Una primera reflexión sobre este cuadro es la diferencia entre el número de alumnos por maestro en el nivel preescolar que van de 10 (San Joaquín) o 12 (Pinal, Peñamiller o Arroyo Seco) hasta 27 (Querétaro, Colón o Corregidora), esto tiene que ver por supuesto

con el hecho de que la población al estar más dispersa se distribuye entre varias escuelas, pero un dato que es posible leer claramente en el censo del 2000 (que no reproducimos aquí por cuestiones de espacio) es que existe una tendencia entre las familias más pobres de enviar a la escuela a los niños cuando tienen edades más avanzadas buscando evitar el nivel preescolar por los gastos que implica en la economía del hogar.

Otro dato importante es la reducción de la cantidad de alumnos por docente entre primaria y secundaria, se debe como ya mencionamos a que una buena parte se queda sin concluir sus estudios de primaria; es importante señalar que en ello no sólo intervienen decisiones personales, también juega un papel importante la insuficiente infraestructura. En la columna de alumnos por docente en secundaria las diferencias entre los municipios no son significativas incluso se igualan con Querétaro, pero las posibilidades de acudir a la secundaria no son las mismas cuando hay que caminar largas distancias o cuando no es posible sufragar los gastos que implica este nivel escolar.

La iniciativa que inaugura Progresá para otorgar becas escolares más altas en estos grados es sin duda importante. Ya mencionamos que Progresá es un programa focalizado y sus criterios de selección son estrictos para evitar que se beneficien quienes tienen posibilidades económicas.

En los cuatro años de aplicación el número de familias beneficiadas ha crecido de manera importante:

Histórico de cobertura de Progresá

AÑO	MUNICIPIOS	FAMILIAS BENEFICIADAS
1997	11	8 936
1998	18	34 870
1999	18	38 205
2000	18	37 288
2001	18	48 686

En el año 2000 Julio Boltvinik estimaba (usando los criterios de Progresá que son muy austeros) un 25% de **hogares** en pobreza extrema en todo el país. Si mantenemos la proporción de 25% de hogares en pobreza extrema para Querétaro, entonces de los 295

mil hogares (censo 2000) estarían en pobreza extrema 73750; por lo tanto en el padrón de Progresá están inscritos hasta el 2001 el 70% de los indigentes del estado.

Progresá tiene tres componentes: en **salud**, se atiende gratuitamente a “toda” la familia (en realidad se enfatiza en el binomio madre-hijo), mediante un paquete básico de servicios de salud. En **alimentación**, mediante complementos alimenticios y atención a niños desnutridos y mujeres embarazadas y en período de lactancia. En **educación**, paquete de útiles escolares y beca que varía de acuerdo al nivel escolar. El monto máximo que una familia recibe de Progresá es aproximadamente **\$655.00** si tiene dos hijas becadas (las becas para niñas son mas altas por el enfoque de género).

Evaluar la efectividad del Programa en todos sus componentes es muy complejo ya que son procesos que sólo se evidencian a largo plazo. Pero hagamos una aproximación al componente educativo, con datos de Querétaro (Progresá-CONAFE, 2000).

El total de niños-Progresá constituye el 23% del total de la matrícula inscrita entre primaria y secundaria. Su importancia sería fundamental si lograra que los niños concluyeran, por lo menos, la educación básica.

¿Logra Progresá que los niños cursen más grados?

Un tema crucial del Desarrollo Humano es elevar la educación, no sólo en cuanto a escolaridad, sino en calidad. Progresá es complemento del sector educativo, su mérito está en la condición de que los niños no deserten porque sus familias no los pueden sostener durante los once años de escolaridad básica, dejando la calidad a la Secretaría de Educación. Esfuerzo por demás loable.

Remitiéndonos a sus lineamientos programáticos. “En el área educativa, PROGRESA orienta sus acciones para apoyar la incorporación, permanencia y aprovechamiento escolar de los hijos de las familias beneficiadas inscritos en los niveles de primaria y secundaria, enfatizando la equidad de género, para que un número creciente de niñas y adolescentes concluyan con éxito la educación básica”.

Cuatro años de ejercicio son insuficientes para evaluar este objetivo, vislumbrar la tendencia sólo es posible siguiendo los casos con el padrón, porque puede ser que el

número no se modifique ya que una beca pasa a otra familia y ello no implica que se esté beneficiando a las familias seleccionadas inicialmente; como seguir el padrón no es posible (no nos lo pueden proporcionar) veamos el cuadro llamado Matriz de Transición del ciclo escolar 1998-1999 al 1999-2000 (anexo 1) a manera de ejemplo

Entre los becarios de Progresá (en el cambio de ciclo 1998-1999 al ciclo 1999-2000) el nivel más crítico de no inscripción¹¹ es en el cambio de nivel primaria a secundaria; 32.70% de los que salieron de 6º. grado no se inscribieron para continuar sus estudios secundarios, siendo que sólo había reprobado el 1.76%. Sigue en orden descendente el cambio de primero a segundo grado de secundaria, 15.08% no inscripción y reprobación 0%. De segundo a tercer grado de secundaria 11.13% no se inscribieron y reprobó el 1.72%. Sin embargo a nivel primaria la no inscripción es menor. De tercero a cuarto grado 7.78% no inscritos y 10.68% reprobados. De cuarto a quinto, 5.30% no inscritos y 7.15% reprobados. De quinto a sexto 5.02% no inscritos y 5.27 reprobados.

Estos datos fueron recogidos del documento *Avance del Programa de Educación, Salud y Alimentación en el Componente Educativo*¹², en ocasiones posteriores hemos solicitado información para seguir este comportamiento, pero sin éxito; esperemos que en los próximos reportes se reduzcan las cifras mencionadas para reconocer que Progresá está manteniendo más tiempo a los niños en la escuela.

Con la información que tenemos hasta el momento no podemos hacer evaluaciones en este sentido, sobre todo porque no podemos acceder al padrón de niños-Progresá; pero si podemos recoger el sentir de la población en cuanto al programa.

¹¹ El término no-inscripción es más adecuado, ya que anteriormente se usaba “deserción”, pero eso implica que ya renunciaron a seguir estudiando, mientras que la no-inscripción puede ser sólo transitoria.

¹² Presentado por la Lic. Cecilia Mier y Terán en el Diplomado “Política social y combate a la pobreza”, desarrollado de julio-diciembre 2000 en la Universidad Autónoma de Querétaro.

LA OPINIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE PROGRESA¹³.

Como mencionamos anteriormente, el levantamiento de información se realizó sólo en diez municipios, para seleccionar la muestra de localidades se tomaron en consideración los siguientes indicadores: grado de marginación, número de familias beneficiarias y vías de transporte (a manera de proteger el acceso de los grupos de trabajo y que no resultara tan caro). En total 47 localidades integraron la muestra, en Amealco 7, Colón 5, Corregidora 2, Ezequiel Montes 4, Huimilpan 4, El Marqués 6, Pedro Escobedo 4, Querétaro 6, San Juan del Río 6, Tequisquiapan 3. En cada localidad se aplicó un cuestionario (anexo2) y por cada municipio se entrevistó a un maestro, un médico, una promotora y un becario (anexo3). Las viviendas en que se aplicó el cuestionario fueron elegidas al azar.

Los datos más significativos de este primer acercamiento podrían integrarse en cuatro rubros: el primero se refiere a la infraestructura con la que cuentan las localidades visitadas; el segundo son las condiciones de la vivienda, el tercero es la estructura familiar y el ingreso y por último es el conocimiento del ProgresA y su opinión al respecto. En virtud de que la base de datos es bastante grande se resume la información más relevante señalando la frecuencia con la que aparecieron las respuestas, falta concluir el análisis de correlación.

De manera general las localidades visitadas cuentan con camino, algunos asfaltados y otros de terracería, un 25% no tiene transporte público, el 40% no tiene alumbrado público, los centros de salud cuando no están dentro de la localidad se encuentran en un radio de cinco kilómetros, aunque algunas son atendidas por unidades móviles. Las escuelas preescolar y primaria están en la mayoría de las localidades o en un radio de tres kilómetros, las más distantes las atiende CONAFE; el nivel secundaria en un 90% es bajo la modalidad de telesecundaria y un 10% general y están ubicadas en las localidades de más de 1000 habitantes por lo que una gran mayoría de los niños requieren transportarse en camión.

¹³ Muchos de los comentarios de este apartado son recogidos de los ensayos presentados por las alumnas del 4º. Semestre de la Licenciatura en Educación Especial, lo que nos permite un buen acercamiento de sus reflexiones e ideas después de haber aplicado las técnicas de investigación y ordenado la información recogida.

En lo que refiere a la vivienda, un 99% tienen electricidad; un 80% no tienen drenaje conectado al baño, usan letrina o defecan al aire libre; el agua potable está conectada sólo al terreno en el 90% de las viviendas, pero se quejan de que la bombean sólo un día a la semana por lo que la familia tiene que gastar extra para comprar agua de las pipas, el tambo de agua cuesta diez pesos. La construcción es en su mayoría de tabique, sólo un 20% utilizan madera o láminas. Los techos son en el 80% de las viviendas visitadas de loza, aunque hay cuartos que son de lámina; el 80% tiene pisos de tierra. El 90% de las viviendas son propias aunque en un 30% conviven con otros familiares.

El número promedio de habitantes en la vivienda es de 4 o 5; el ingreso familiar es muy variable, un 20% no lo pueden estimar porque dependen de la siembra y la venta de animales; un 10% tiene un ingreso mensual superior a los dos mil pesos mensuales; otro 15% gana entre mil y dos mil pesos y el 55% está entre dos cientos y mil pesos al mes. Hay que tomar con cierta reserva esta información, por lo general los ingresos familiares entre estas familias son muy inestables, la gran mayoría son campesinos y se emplean como jornaleros dentro del Programa de Empleo Temporal que ejecutan los municipios, actualmente el jornal es de cincuenta pesos diarios, pero no es el único ingreso de la casa. Por otro lado, los informantes tienden a subdeclarar sus ingresos, en ocasiones porque no lo saben o bien para obtener los subsidios.

Convendría recordar aquí que Progresá se rige por una línea de pobreza (bastante austera) estimada en 1.4 salario mínimo por persona mensual; es decir con los datos que tenemos el 100% de los hogares encuestados están en pobreza y de éstos un 60% son pobres en extremo.

En cuanto al conocimiento del Progresá el 100% dijo conocerlo, aunque lo consideran como un programa de ayuda y el único compromiso es enviar a sus hijos a la escuela y acudir a las pláticas al centro de salud, nadie supo informarnos de la estructura general y los objetivos que persigue Progresá de dar oportunidades a fin de que los niños desarrollen las capacidades necesarias que los saquen del círculo de la pobreza. Esto se debe a que quienes informan del programa son las mismas promotoras comunitarias que en su mayoría no han recibido capacitación sobre el mismo. Aún así, varias opiniones giran en torno a que el apoyo ha ayudado a abatir el ausentismo en la escuela y vigilar la salud de las madres cuando están embarazadas o lactando.

El cuestionario no estaba dirigido sólo a los beneficiarios sino a la población en general, del total de encuestados un 27% no reciben el apoyo, cifra que es más o menos cercana a lo dicho anteriormente que un 70% de los pobres extremos de la entidad están siendo considerados en Progresas.

Algo en lo que es necesario profundizar es que la selección de las familias no se distribuye equitativamente a lo largo de la entidad, aunque habría que correlacionar la selección con la cantidad de familias que viven en cada municipio sólo adelantamos que de acuerdo al catálogo de familias progresas de enero 2002 las familias beneficiadas en todos los municipios del estado es:

Catálogo de familias Progresas (datos de enero de 2002)

MUNICIPIO	FAMILIAS
Amealco	4836
Arroyo Seco	1819
Cadereyta	4595
Colón	4504
E. Montes	1107
Huimilpan	3002
Jalpan	1894
Landa	2154
Marqués, El	3448
P. Escobedo	2343
Peñamiller	2035
Pinal	3127
Querétaro	3555
S. Joaquín	1072
S.J. del Río	4325
Tequisquiapan	1285
Tolimán	2228
TOTAL	48686

Aunque el número de familias es alto no todas reciben los mismos beneficios ya que depende del perfil familiar, si tienen niños pequeños y no van a la escuela el apoyo consiste en el complemento alimentario (aproximadamente \$210.00 pesos) otorgar la papilla en caso de desnutrición y vigilar el crecimiento con citas periódicas en el centro de salud; si la familia la integran personas de la tercera edad reciben el complemento

alimentario y la consulta gratuita en el centro de salud, vale la pena anotar que Progresá atiende sólo un esquema mínimo de enfermedades (su enfoque es preventivo más que curativo), las enfermedades graves tienen que ser sostenidas por la familia. Sólo cuando los niños están inscritos en los tres últimos grados de primaria y los tres de secundaria reciben ayuda completa, consistente en apoyo alimentario, paquete de útiles escolares por \$110.00 cada año y beca mensual que varía entre \$240.00 en tercero de primaria hasta \$320.00 en tercero de secundaria si son niñas, para los niños es un poco menor.

Según nuestras entrevistas las familias reciben diferentes montos, para muchas madres no queda claro el por qué. Tampoco se encuentra razón para dar la beca hasta el tercer grado y no desde que inician la primaria.

Mencionamos que el proceso de selección de Progresá pretende ser muy estricto, una de las preguntas del cuestionario era si consideraba justa la selección a la que un 60% responde que no; es constante la idea de que quienes son incluidos es porque tienen buena relación con la promotora o con el delegado; Progresá no ratifica ante la asamblea el padrón de beneficiarios (aunque debería), los vecinos se enteran quienes son inscritos por comentarios y siempre cuestionan el que haya personas que lo reciben sin necesitarlo.

La pretendida focalización de Progresá es un punto crítico, en lo general las promotoras comentan que no hubo promoción del programa que sólo les llegó un citatorio para informarles que habían sido elegidas, algunos aceptan que si se levantó un cuestionario socio-económico, otros aseguran que únicamente los allegados al delegado o a la promotora son beneficiados. Finalmente la discrecionalidad parece permear la selección y de alguna forma es factible ya que levantar las cédulas socio-económicas en todas las localidades y todos los hogares requeriría un gran equipo de encuestadores cada vez que se actualiza el padrón.

Siguiendo con nuestras entrevistas es pertinente señalar que la opinión sobre el programa se modifica según la posición que tenga el informante. Las promotoras siempre valoran positivamente y sus argumentos son que las beneficia a ellas y a sus familias, que les sirve mucho porque aprenden cómo prevenir enfermedades, evitar la desnutrición, preparar los alimentos, etc. Aunque no es su labor, ellas son la cara de Progresá ante la comunidad por lo que tienen que soportar los regaños de otras vecinas cuando las cosas

no salen bien, también se buscan conflictos cuando señalan el compromiso de las faenas que deben cubrir las beneficiarias.

Sin embargo, tienen opiniones críticas en cuanto a que sería preferible que el gobierno les ayudara a crear fuentes de trabajo que les redituara en un salario digno y desarrollara la comunidad en general.

De las entrevista con los niños surgen opiniones preocupantes, muchos de ellos tienen como objetivo terminar la primaria e irse a trabajar a la ciudad o a Estados Unidos donde está la mayoría de sus parientes. Pocos manifiestan confianza en la escolarización, el ir a la escuela les aparece como un requisito para que le den dinero a sus padres y él pueda tener útiles, a cambio saben que no deben faltar a la escuela y sacar buenas calificaciones.

Sus expectativas de logro son muy restringidas porque los modelos son poco diversificados, alguno manifestó que le gustaría ser cargador en los mercados o en los camiones y parece que los padres alimentan poco la idea de superación en los hijos.

Los maestros tampoco están muy informados sobre Progresá, saben que hay niños becados porque tienen que reportar sus asistencias pero ello no implica que tengan que darle un trato diferenciado. Algunos maestros se quejan de que sólo van a “calentar la banca” porque sus padres los obligan a ir, señalan que sería preferible que la beca se les diera a los niños con mejor desempeño escolar porque muchos nos saben aprovecharla. Reconocen que con Progresá se ha logrado abatir el ausentismo y la deserción escolar.

Enfatizan que la selección es injusta y que sería conveniente consultar a los maestros al hacer la selección.

Solo una opinión resalta que no es el mecanismo para resolver el rezago educativo del país y que sirve únicamente para controlar a la gente.

Entre los médicos las opiniones son menos entusiastas estiman que el programa está generado más vicios, ya que el acudir a las pláticas para el cuidado de la salud se hace por obligación y que mucho de lo que se informa no se aplica en la vida cotidiana. Uno señaló que algunas madres piensan tener más hijos porque así seguirá recibiendo dinero. Otro dijo que con estos apoyos la gente se acostumbra a recibir dinero sin trabajar.

Hemos tratado de resumir los comentarios más sobresalientes aunque es necesario seguir profundizando en las respuestas podríamos hacer algunos comentarios generales de lo que nos develan las opiniones de los directamente involucrados con Progresá.

Progresá limita la participación de los actores involucrados.

El Programa tiene como objetivo fundamental el ofrecer oportunidades para que los pobres puedan desarrollar capacidades que les permitan funcionar en la sociedad en que viven y con ello romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza. Aunque su esquema es reducido (alimentación, salud y educación) estas esferas son fundamentales para acceder a una mejor calidad de vida.

El desarrollo humano comienza por fortalecer estas esferas de la vida, son el piso básico, pero una edificación de un solo piso no ayuda para mucho. Progresá debe complementarse con otras iniciativas que puedan generar oportunidades de empleo, justicia social, participación en la toma de decisiones, etc. El problema es que la comunidad no es informada correctamente de los objetivos del programa para buscar un compromiso con ellos, por ello es constante el reclamo de la injusta selección, generando la sensación de que es una ayuda y no un compromiso compartido.

En la ejecución del programa la comunidad no participa como sujeto de desarrollo sino como objeto y por tanto se les da ese trato, los beneficiarios son entendidos como individuos carenciados sin rescatar su participación en las decisiones que atañen a sus vidas.

La interinstitucionalidad en la que debe descansar Progresá no opera en la práctica.

Hay un evidente distanciamiento entre las instituciones involucradas, ni los médicos, ni los maestros, ni las promotoras se reúnen para discutir las ventajas que puede ofrecer el programa. Tampoco los funcionarios de Sedesol abren los canales para escuchar los comentarios o críticas, su labor se reduce a recoger denuncias cuando no se respetan los lineamientos establecidos.

No hay seguimiento del impacto del programa, las evaluaciones son positivas porque el éxito se reduce a que el padrón incorpora cada año a más familias, pero como vislumbramos anteriormente no se puede constatar fehacientemente si Progresá logra que

los niños cubran la educación básica, o si ha elevado las expectativas de logro entre los becados.

De igual forma no existen evaluaciones claras para saber si con el programa se han abatido las enfermedades de la pobreza, la desnutrición o la mortalidad infantil y materna.

El esquema de salud que subyace en Progresía es preventivo y no curativo, hay un señalamiento constante de que el cuadro de medicinas autorizado es muy restringido; las enfermedades graves no están contempladas por Progresía.

El seguimiento del peso y talla de los niños es únicamente hasta los 5 años. Casi todos los becados dicen que no acuden al centro de salud y las madres de familia asisten a las pláticas de salud como si fuera una obligación y no por el interés de que su familia tenga una buena calidad de vida.

La poca capacitación orilla a que tanto los maestros, como los médicos, las autoridades y los mismos beneficiarios no se comprometan de manera conjunta en el esfuerzo para superar la pobreza.

El combate a la pobreza debe ser un compromiso de todos, pero aún estamos lejos de lograrlo.

CUESTIONARIO PARA PROFESORES

A.- CONOCIMIENTO DE LA ESTRUCTURA CURRICULAR ACTUAL

1.- ¿Conoces los planes de estudios de las licenciaturas que se imparten en la facultad?

Si, completamente _____ Sólo parcialmente _____ No _____

2.- ¿Conoces el plan de estudios de la licenciatura donde habitualmente das clases?

Si, completamente _____ Sólo parcialmente _____ No _____

3.- ¿Consideras necesario rediseñar el plan de estudios donde das clases?

Si _____ No _____
¿por qué? _____

4.- ¿Están claras para tí las razones que han llevado a rediseñar los planes de estudio de las licenciaturas?

Si _____ No _____

Si respondiste Si, ¿cuál es la razón mas importante? _____

5.- ¿Participaste en las reuniones de trabajo?

Si _____ No _____

6.- ¿Has revisado la propuesta de rediseño que se entregó a principios de año?

Si _____ No _____

Si respondiste SI, ¿consideras que responde a las razones que la orientaron?, ¿por qué?

NOTA: En la reunión del Colegio de Profesores convocada para revisar la propuesta de rediseño de las licenciaturas se expusieron varias razones que llevaron a reorientar el trabajo realizado. Se buscó asesoría de un experto en diseño curricular que impartió un curso, como conclusión del mismo se propuso modificar la metodología de trabajo. Con el fin de conocer más ampliamente la opinión de todos los profesores de la facultad, te pedimos respondas la segunda parte de este cuestionario.

El diseño curricular es un campo complejo determinado por condiciones diversas, como: nuevos avances en la disciplina, necesidades de la profesión, requerimientos de la sociedad, cambios en los objetivos institucionales, en las condiciones de enseñanza-aprendizaje, etc. Varios especialistas en diseño curricular (Tayler, Tabba, Diaz Barriga, Pansza) sostienen que toda elaboración o rediseño de un plan de estudios es precedido por una enunciación clara de los propósitos y objetivos que orientan la formación en cualquier institución. Esta parte busca develar esos propósitos que subyacen en la experiencia académica y profesional de los profesores.

Buscamos definir la práctica profesional de cada licenciatura; es decir, el conjunto de conocimientos, habilidades profesionales, actitudes y compromisos sociales. Podríamos comprender más claramente esto a través del siguiente mapa conceptual



No basta con representarlo gráficamente, lo primordial es encontrar las relaciones significativas entre dichos conceptos y darle forma de proposiciones concretas en la organización curricular.

B.- DE LA PROBLEMÁTICA CURRICULAR

(Para responder este apartado te solicitamos leas previamente los documentos de Díaz Barriga, Antanas Mockus y Pierre Bourdieu, entregados por los coordinadores).