

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**



**EVALUACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL NIÑOS DE  
SOLIDARIDAD EN EL ESTADO DE MORELOS 1991 - 1995 (UNA  
INTERPRETACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL ÁMBITO  
EDUCATIVO)**

**TESINA**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA**

**PRESENTA:  
MARTHA PATRICIA LOZANO FLORES**

278351

México, D. F. 2000



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

Dedicado a tres personas muy importantes en mi vida: A mi hija Mariana con todo el amor. A mi papá con quien tenía una deuda que por fin pude saldar y me quedo con el recuerdo de su cariño y seriedad. Para mi madre Martha Flores Contreras quien siempre me ha apoyado: gracias mami te quiero mucho

Agradezco a todas las personas que me apoyaron a elaborar el trabajo. Al Maestro Hugo Azpeitia Gómez director de esta tesina quien aportó tiempo y conocimiento. A mis compañeros de trabajo que colaboraron con el Programa y a mis amigos quienes me aportaron sus comentarios, me orientaron en la redacción y en la revisión de este documento.

## **IV CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA NACIONAL NIÑOS DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO DE MORELOS. UNA VÍA PARA CONTENER LA DESERCIÓN ESCOLAR**

- 4.1 POBREZA EXTREMA Y SISTEMA EDUCATIVO. EL BINOMIO PARA LA DESERCIÓN ESCOLAR
- 4.2 LA PUESTA EN MARCHA DEL PNNS EN EL ESTADO DE MORELOS
- 4.3 OBJETIVOS DEL PROGRAMA NACIONAL NIÑOS DE SOLIDARIDAD
- 4.4 REQUISITOS PARA PERTENECER AL PNNS: Solidaridad con los más pobres
- 4.5 METODOLOGÍA DE SELECCIÓN: Un día especial
- 4.6 LOS PARTICIPANTES DEL PROGRAMA
- 4.7 UNIVERSO DE TRABAJO: Los niños, las escuelas, las localidades, los municipios y los recursos
- 4.8 EL PROMOTOR SOCIAL: Base del funcionamiento del Programa
- 4.9 PROCESO DE IMPLANTACIÓN DEL PNNS EN MORELOS: Una labor difícil pero fructífera

## **V EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA NACIONAL NIÑOS DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO DE MORELOS**

- 5.1 LOS MÁS POBRES, BENEFICIADOS POR EL PNNS: Impacto económico
- 5.2 CONTENCIÓN DE LA DESERCIÓN ESCOLAR EN EL ESTADO DE MORELOS: Impacto educativo
  - 5.2.1 EL AVANCE EDUCATIVO EN MORELOS: 1990-1995
  - 5.2.2 INCIDENCIA DEL PNNS EN EL ESTADO DE MORELOS
    - 5.2.2.1 EL COMPORTAMIENTO EDUCATIVO DE LOS BENEFICIADOS
- 5.3 ¿ORGANIZACIÓN O DIVISIÓN DE LA COMUNIDAD?: Impacto social
  - 5.3.1 EL COMITÉ ESCOLAR DE SOLIDARIDAD, CÉLULA DE LA ORGANIZACIÓN
  - 5.3.2 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL CES
    - 5.3.3 RELACIÓN BENEFICIARIOS - COMUNIDAD ESCOLAR: Una relación conflictiva
    - 5.3.4 RELACIÓN COMITÉ ESCOLAR - AUTORIDADES: Entre el conflicto y la colaboración

# ÍNDICE

## **I LA POBREZA ESTRUCTURAL DE LA SOCIEDAD MEXICANA**

- 1.1 1521 - 1910 DEL EQUILIBRIO PREHISPÁNICO A LA POBREZA CAPITALISTA
- 1.2 CRISIS ECONÓMICA Y POBREZA
  - 1.2.1 1940 -1970 Del “milagro mexicano” a la crisis
  - 1.2.2 1970 -1976 La crisis y la expansión de la pobreza
  - 1.2.3 1976 -1982 El “boom petrolero”
  - 1.2.4 1982 -1988 La implantación del modelo neoliberal. Una vía rápida a la pobreza

## **II PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**

- 2.1 ANTECEDENTES
- 2.2 ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL PRONASOL
- 2.3 PRINCIPIOS BÁSICOS DEL PRONASOL
- 2.4 OBJETIVOS DEL PRONASOL
- 2.5 DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL
- 2.6 ORGANIZACIÓN
- 2.7 CONTRALORÍA SOCIAL
- 2.8 PROGRAMAS DEL PRONASOL
- 2.9 INVERSIONES DEL PRONASOL

## **III ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS DEL ESTADO DE MORELOS**

- 3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS
- 3.2 DEMOGRAFÍA
- 3.3 ECONOMÍA
- 3.4 BIENESTAR SOCIAL
  - 3.4.1 Vivienda
  - 3.4.2 Salud
  - 3.4.3 Educación

## INTRODUCCIÓN

La presente tesina tiene como primer objetivo obtener el grado de Licenciada en Sociología y cerrar un ciclo en mi vida. Sin embargo, reconstruir cinco años de experiencia laboral en el sector público, me dio la oportunidad no sólo de optar por mi titulación, sino también escribir la historia no oficial de uno de tantos programas que el gobierno de México pone en marcha, en las que gasta una gran cantidad de recursos materiales, económicos y sobre todo de energía humana, pero, que al cabo de cierto tiempo deciden desaparecer sin detenerse a pensar ¿ para qué sirvió?, ¿qué cambió?, ¿cómo lo hizo,? entre otras interrogantes.

Este documento no sólo es parte de mi historia laboral, sino de la de muchos hombres y mujeres que participaron como promotores o como beneficiarios del Programa Nacional Niños de Solidaridad. En 1991 en el estado de Morelos se puso en marcha el Programa citado, la Delegación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) fue la responsable de su implantación, para lo cual creó una Coordinación Estatal, a cuyo frente fui asignada; entre las funciones a mi cargo tuve las de coordinar las tareas de promoción, organización y operación del mencionado Programa; tiempo después, cuando en 1992 la SPP se fusionó con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y luego con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), dando paso a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ésta asumió la responsabilidad y tuvimos que promover la coordinación interinstitucional con el Gobierno del Estado, la Secretaría de Educación Pública (SEP), Distribuidora CONASUPO (DICONSA) y la Secretaría de Salud, entre otras instituciones gubernamentales.

Durante cinco años la Coordinación Estatal realizó la selección de las escuelas y de los niños beneficiados, la capacitación a los promotores sociales, de proporcionar asesoría en las asambleas escolares; en poco tiempo nos convertimos en los responsables de casi 20 mil niños de nivel primaria a quienes mensualmente había que hacerles llegar una beca, una despensa y supervisar que recibieran servicio médico, además de apoyar la solución de los problemas derivados de la operación del Programa e incluso de aquellos que afectaban la vida cotidiana de los niños y sus familias.

El resultado del trabajo fue una experiencia muy rica en lo laboral y en lo personal, logramos acopiar una buena cantidad de documentos; de ahí que haya decidido elaborar la presente tesina en la que se evalúa el impacto del Programa a partir de tres niveles: *económico, educativo y social*; el primero a través de hacer una *comparación simple* de la beca con respecto al ingreso familiar; el segundo, mediante la observación estadística del comportamiento de la deserción escolar (disminución o elevación) y el social en el revisamos cuál fue la movilización de la comunidad escolar y qué tipo de relaciones se establecieron a partir del funcionamiento del Programa. El propósito de nuestra la evaluación ha sido fundamentalmente elaborar una hipótesis más fina sobre la incidencia que el Programa tuvo, así como del logro de sus objetivos.

Las fuentes a las que recurri fueron diversas. En primer lugar hice uso de la bibliografía vinculada al problema de la pobreza para elaborar los primeros capítulos. Así mismo utilicé una serie de artículos en los que se analiza al PRONASOL desde un punto de vista crítico. La información estadística tiene un peso central en mi tesina, pues reuní los *Anuarios Estadísticos Nacional y estatal*, así como el *IX Censo General de Población y Vivienda de los Estados Unidos Mexicanos* y el de *Morelos*; además del *Conteo de Población y Vivienda 1995 Perfil sociodemográfico* del mismo estado, editado en 1997,



utilicé los datos contenidos en dichos documentos porque considero que es información reconocida oficialmente.

Cabe destacar que también utilice una serie de documentos elaborados durante mi estancia en el Programa Nacional Niños de Solidaridad en el estado de Morelos, entre los que se incluye una muestra, *Seguimiento, Revalidación y Sustitución de Becarios en el estado de Morelos para el ciclo escolar 1994 - 1995* diseñada por la Coordinación Nacional del Programa, aplicada por los promotores de la Delegación SEDESOL Morelos bajo la coordinación del área a mi cargo. Por último tengo, que reconocer que mi trabajo y experiencia a lo largo de cinco años también fue una fuente, pues tuve contacto con los padres, niños, directores de las escuelas, miembros de los comités, los promotores, diversas autoridades y asistí a muchas de las comunidades donde el Programa operó y adquirí conocimiento de la problemática de los niños y sus familias y compromiso profesional para dar cumplimiento a la normatividad del Programa.

En el primer capítulo titulado *La pobreza problema estructural de la sociedad mexicana*, se hace un esbozo de la historia de la pobreza en México, se explica cómo el país a partir de la conquista española y los trescientos años de colonialismo se convierten en un productor de pobres; las revoluciones del siglo XIX (Independencia y Reforma), así como el periodo porfirista a pesar de sus intentos modernizadores tampoco lo resuelven. La revolución puede ser explicada en parte por la pobreza existente; fue a partir del gobierno cardenista que la política del gobierno se empeñaría en modernizar al país a costa del sector agrícola que aportó mano de obra barata, materia prima y alimentos para las zonas urbanas, produciendo más pobres, a pesar de los esfuerzos del gobierno al poner en marcha políticas y programas que promoverían el bienestar social de los pobres como el COPLAMAR y el

PIDER que sirvieron de antecedente al Programa Nacional de Solidaridad, puesto en marcha por el Presidente Carlos Salinas de Gortari en 1988.

En el segundo capítulo: *El Programa Nacional de Solidaridad*, presento un resumen de los aspectos más importantes del PRONASOL y su modo de implantación en el estado de Morelos, en él expongo los objetivos, estructura orgánica, principios básicos, programas, recursos y organización; con el objeto de dar a conocer las características de dicho programa; el cual representó la *cara buena* de la política neoliberal del gobierno, a través de una política social de combate a la pobreza extrema que serviría para contener las crecientes manifestaciones de descontento generada por la política de modernización a toda costa.

En el tercer capítulo *Aspectos socioeconómicos del estado de Morelos* hago un somero diagnóstico de los aspectos económicos y sociales del estado de Morelos, para proporcionar una imagen de la situación que guardaba la entidad en el momento de poner en marcha el PRONASOL, pero en especial el Programa Nacional Niños de Solidaridad que tuvo como propósito contribuir a mejorar las condiciones educativas de la población de escasos recursos; por lo tanto el diagnóstico que presento aporta información estadística, principalmente de 1990 a 1995 y su comparación histórica con décadas anteriores, de los indicadores de bienestar social, como son las características de la vivienda y los servicios vinculados a ella, además de los de salud y sobre todo los de educación, ya que el Programa Niños de solidaridad fue implantado para incidir en este sector de la población.

El capítulo cuarto titulado *Características del Programa Nacional Niños de Solidaridad en el estado de Morelos: Una alternativa para contener la deserción escolar*, es estratégico, por mi experiencia en él además de hacer una reseña de los aspectos más importantes del Programa describe la

manera como se llevó a cabo su aplicación en la entidad, mi exposición inicia con el problema de la deserción escolar y su relación con la población en pobreza extrema; más adelante presento los objetivos del PNNS, el componente de la beca, los requisitos para pertenecer al programa, la metodología de selección de los becarios, el cual fue un proceso diferente porque en él participan los niños y se elegía al más necesitado económicamente, no al más aventajado académicamente. Por último ofrezco una explicación del proceso de aplicación de los recursos y cómo la participación de los promotores sociales fue la base que dio sustento al Programa.

El capítulo V, titulado *Evaluación del impacto del Programa Nacional Niños de Solidaridad en el estado de Morelos*, está dividido en tres apartados; primero: *Impacto Económico* se da una explicación haciendo uso de los indicadores de pobreza como son ingresos menores a dos salarios mínimos y por la carencia de servicios públicos, también expongo cuál fue el impacto económico del PNNS en el estado de Morelos, y como efectivamente llegó a las familias más pobres; en este apartado señalo que su incidencia fue limitada por la reducida cobertura del Programa y por la depreciación acelerada del costo de la beca y de la despensa otorgada por el Programa como resultado de la inflación y la pérdida del poder adquisitivo del ingreso.

En el segundo apartado: *Impacto Educativo* hago una descripción de los indicadores educativos en el estado, posteriormente la incidencia del Programa Nacional Niños de Solidaridad en la educación en la entidad tomando como referencia una encuesta realizada por la Coordinación Estatal del Programa en la que se destaca la situación académica de los niños becarios, causas de reprobación, bajas del Programa en 1994. Finalmente, en el tercer apartado, presento cuál fue el *Impacto Social*, abordo la estrategia organizativa de la comunidad escolar como base sobre la cual operó la

solidaridad, desde su estructura y funcionamiento, la relación de los beneficiarios con la comunidad escolar; la relación del Comité Escolar de Solidaridad y las autoridades.

Por último presento una serie de conclusiones muchas de las cuales tienen carácter hipotético, ya que mi tesina, es el primer acercamiento a la realización de investigaciones más profundas, de casos y problemas específicos descubiertos a la luz del presente trabajo.

Al final del documento incluyo dos anexos, el primero contiene uno de los cuentos que fue utilizado por los promotores el *Día Especial* en la selección de los becarios, el segundo son algunos de los formatos más indispensables y básicos del Programa: la credencial con la que se identificaba al niño, el formato NS01 en el que se registraban los datos de los niños y con el que se daban de alta, el *carpet* del servicio médico, en el que se anotaban las citas médicas de los becados.

Tengo la esperanza que este trabajo, a pesar de sus límites y limitaciones, pueda servir de punto de partida para otras investigaciones, que profundicen más en el asunto y sobre todo que se visualice la necesidad de buscar o crear metodologías para evaluar los programas institucionales desde el momento en que se pongan en operación, a fin de lograr mayor eficiencia y eficacia en el quehacer institucional máxime cuando se trata de apoyar a la población con gran rezago económico y social, pues ello ayuda no a resolver su problemática pero sí a devolver un poco de lo que ellos han aportado a la sociedad.

# **I LA POBREZA PROBLEMA ESTRUCTURAL DE LA SOCIEDAD MEXICANA**

## **1.1 1521-1910 DEL EQUILIBRIO PREHISPÁNICO A LA POBREZA CAPITALISTA**

El problema de la pobreza en México es producto de la estructura económica de la sociedad e inicia su historia con la llegada y conquista por parte de los españoles, quienes rompieron el fino equilibrio de la sociedad indígena, basado en una cosmología religiosa que regía los destinos y daba sentido a la vida de los miembros de la sociedad. A pesar de lo violento del contacto con la cultura occidental los indios se lograron adaptar, se aferraron a su tierra y pagaron el tributo a los españoles. Los indios que sobrevivieron al cataclismo de la conquista encontraron caminos para subsistir sin renunciar al vínculo religioso con la tierra. (Campos, 1995:94)

La Colonia fue menguando las posibilidades de supervivencia de la población india, explotada y empobrecida al ser ocupada como mano de obra en las minas de plata y en las haciendas; los españoles les quitaron a los indios las tierras comunales que les daban de comer y les permitían pagar tributo a la Corona, arrojándolos al endeudamiento y a la miseria al incorporarlos a la economía monetaria para comprar alimentos y herramientas, de esa manera los indios mexicanos contribuyeron a la producción de riqueza, pero estuvieron al margen de su beneficio.

La Guerra de Independencia no cambió la situación de pobreza de la mayoría de la población, sobre todo de la india. Desde entonces, el anhelo de construir un país moderno, el pasado indígena, 300 años de Colonia se contraponían a la resistencia de los pueblos indígenas; como es de suponer, los mayores perdedores de la lucha entre conservadores y liberales,

entablada fundamentalmente por la élite política y económica, fueron los pobres. Cada vez fue más frecuente el despojo de tierras comunales y su privatización, las ciudades se inundaron de miserables que vendían cualquier cosa para subsistir. Los salarios en la segunda mitad del siglo sólo alcanzaba para algo de arroz, frijol y tortilla con chile, muchos se vieron obligados a contraer deudas impagables por lo que enflaquecidos y enfermos vagaban por las ciudad de México, donde se llegó a calcular que una cuarta parte de la población vivía en esas condiciones.

La distancia entre las clases sociales era muy grande, al finalizar el siglo XIX sólo 10% de la población usaba zapatos y pantalón y la alimentación era muy deficiente incluía tortillas con sal y esquites pero algunas veces alcanzaba para frijoles y chile, con quelites, nopales o tunas. (Campos,1995:112)

El porfiriato sentó las bases de la modernización capitalista y llegó a obtener altas tasas de crecimiento en la exportación de materias primas, 2.3% en promedio anual y un aumento del PIB *per cápita* de 33%. La minería, los ferrocarriles y los bancos fueron las ramas industriales más dinámicas, se abrieron las fronteras al capital extranjero, desafortunadamente hubo una desigual distribución del ingreso, la incipiente industrialización trajo consigo mayor despojo de tierras y empobrecimiento de la población, se redujo el comercio por la elevación del costo de la vida y la pérdida del poder adquisitivo del grueso de la población.

La revolución mexicana, impulsada en parte por la explotación y la miseria de los campesinos y pobres de la ciudad, no pudo solucionar el problema de la pobreza; en la década de los años veinte y durante la primera mitad de los años treinta los campesinos no recibieron las anheladas tierras, desafortunadamente el proyecto de desarrollo económico del "grupo sonoreño" y la pugna política entre sus miembros, liquidó las posibilidades de

un verdadero reparto agrario, sólo se dieron tierras de mala calidad donde las protestas ponían en peligro la estabilidad política y se dio apoyo a los productores con la idea de desarrollar la agricultura comercial de exportación. Los resultados de la revuelta fueron desastrosos.

37% de ingresos no producidos: descendió la producción de manufacturas y sólo la industria petrolera, en manos extranjeras, subió de 200 mil barriles en 1910 a 516 millones en 1921. Si 224 mexicanos de cada mil trabajaban en el campo, apenas 40 lo hacían en la industria y 19 en el comercio o las finanzas mientras que la burocracia, muy nutrida en el porfiriato, se había reducido a 4 personas por millar. La población crecía al 6.1% anual, pero era muy alta la tasa de mortalidad: 222 de cada mil que nacían. Carencia de agua potable y nulo saneamiento ambiental era caldo de cultivo de las enfermedades, evitables, de la pobreza: diarreas y males de vías respiratorias. La influenza española cobró más víctimas, entre 1918 y 1919, que las batallas de la Revolución: en total habían muerto un millón de mexicanos. La población era, en 1921, de 14 millones, 355 mil personas. (Campos, 1995:135)

La revolución provocó mayores diferencias entre los diversos sectores sociales, en los años siguientes la burguesía norteaña pudo modernizar ciertas funciones del Estado, pero su proyecto fracasó con la crisis de 1929 y en 1934 perdió el control del mismo; se ampliarían las diferencias sociales entre la población mexicana.

El Gral. Lázaro Cárdenas a su llegada al gobierno replanteó el proyecto económico y político del país; realizó una reforma agraria, la expropiación petrolera, conformó organizaciones obreras y campesinas y nacionalizó el ferrocarril. Todo ello fortaleció al Estado y permitió una mejor distribución del ingreso. Con el proyecto cardenista no desapareció la pobreza pero sí se atenuó mediante el reparto de tierras a los campesinos, además al llevar

educación y salud a muchos rincones del país, bajaron las tasas de analfabetismo y mortalidad.

## **1.2 CRISIS ECONÓMICA Y POBREZA**

### **1.2.1 1940-1970: Del “ milagro mexicano” a la crisis**

En el periodo de 1940 a 1970 los distintos gobiernos de la República realizaron un gran esfuerzo para modernizar al país, basado en el desarrollo industrial, creyeron que así se lograría elevar los niveles de vida de la población, sin embargo, el proceso de industrialización se hizo a costa del sector agrícola, que aportó mano de obra barata, materia prima y alimentos para las zonas urbanas donde se asentaron la mayor parte de los centros productores industriales; hasta después del llamado milagro mexicano y de casi tres décadas de desarrollo estabilizador, en el que el Estado jugó un papel muy importante, promoviendo y subsidiando a la industria en aras de la modernidad, la mayoría de los pobres se volvieron más pobres, “Entre 1940 y 1960, el campo transfirió más de 3 millones de pesos al sector industrial. El ‘milagro’ se alimentó con intensificación del trabajo de cada familia campesina y deterioro progresivo de su nivel de vida” (Campos, 1995:180).

A partir de 1965, la agricultura dejó de cumplir con las funciones que le había asignado el desarrollo de capitalismo desde 1940: productor de materias primas y alimentos para la industria a bajos precios, generador de divisas para financiar las importaciones industriales y reproductor de una parte sustancial de la fuerza de trabajo.

El deterioro no sólo influyó en el desarrollo del campo mexicano, sino que tuvo efectos desestabilizadores importantes en el conjunto de la economía y de la sociedad, la falta de materias primas, alimentos, divisas de origen agrícola, así



como la incapacidad del sector rural para retener la fuerza de trabajo campesina que la industria no necesitaba, pronto se convirtieron además de problemas económicos, en problemas sociales que movilizaron a la clase obrera y al campesinado. Por otra parte, la industria en la década de los sesenta vivió un proceso de modernización como resultado de la etapa de desarrollo intensivo<sup>1</sup> del capitalismo mexicano.

La brecha entre agricultura e industria se fue haciendo cada vez mayor a lo largo de la década de los sesenta, porque la industria siguió creciendo (aunque menos que en la década anterior) y la agricultura no pudo recuperarse ni responder a las demandas industriales.

El crecimiento más lento de la agricultura en relación a la industria provocó disfuncionalidad entre estas dos ramas. Hacia 1967 la agricultura fue incapaz de satisfacer la demanda industrial de materia prima y alimentos básicos. Aunado a esto, la caída de la agricultura capitalista de exportación provocó que dejara de generar divisas suficientes y de financiar de la misma manera las importaciones industriales.

La baja en la producción era grave, pero en el campo era peor. La subordinación y explotación del trabajo campesino en beneficio de la industria y de los empresarios del campo había llegado a sus límites, lo que significaba el empobrecimiento de grandes masas de campesinos y el aumento de la desocupación rural. El agotamiento del sector campesino cada vez más imposibilitado para producir granos básicos y la conformación de una agricultura empresarial con un alto grado de dependencia del exterior constituyó la base estructural de la crisis agrícola en México. El milagro mexicano no había aliviado la pobreza de la sociedad mexicana, la

---

<sup>1</sup> *El desarrollo intensivo* del capitalismo se basa fundamentalmente en un aumento del capital constante sobre el capital variable esto significa que hay un aumento de la composición orgánica del capital, lo que implica un proceso

distribución del ingreso se había polarizado y el modelo de desarrollo vigente entre 1940 y 1970 había llegado a su fin. A partir de ese momento y a pesar de los esfuerzos que los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo hicieron para encontrar salida a la crisis, la pobreza aumentó.

### **1.2.2 1970-1976: La crisis y la expansión de la pobreza**

La crisis estructural en México, que hemos descrito a grandes rasgos en el apartado anterior, profundizó el problema de la pobreza. A partir de esta etapa México se convirtió en un país productor de pobres.

El gobierno de Luis Echeverría trató de implantar un nuevo modelo de desarrollo al que llamó “desarrollo compartido” debido a esto reconoce que el importante crecimiento industrial de los treinta años anteriores se había apoyado en la agricultura, llevando a esta última a su descapitalización, por lo tanto era necesario un fuerte apoyo a este sector con el objetivo de que recuperara su dinamismo y continuara jugando el papel de sostén del desarrollo industrial, se intentó refuncionalizar al sector agrícola para salir de la crisis. Este cambio en la política económica del Estado no solo significó una mayor canalización de recursos al campo que pasaron de 2 628 millones de pesos en 1970 a 17 395 millones de pesos en 1976, es decir 6.6 veces más, también significó un cambio en el destino de los recursos. La política de Luis Echeverría tuvo como objeto hacer del sector ejidal un nuevo polo de desarrollo; dio inicio a la segunda etapa de la reforma agraria, al organizar y modernizar los métodos de explotación de la tierra.

Se intentó hacer del ejido una empresa eficiente y productiva a través de la colectivización así como del impulso de agroindustrias ejidales y una decisiva

---

de maquinización, incorporación de nuevas tecnologías, calificación elevada de la fuerza de trabajo y fundamentalmente la extracción de plusvalía relativa

intervención del Estado en el proceso de comercialización, lo que inyectó recursos al campo vía el fomento del crédito agropecuario, el aumento de precios de garantía y la movilidad de un numeroso equipo técnico. Entre 1973 y 1974 se cayó la producción maicera por lo que México perdió la autosuficiencia alimentaria y se inició la importación masiva de granos básicos.

A finales del sexenio no se había logrado recuperar el crecimiento industrial y la crisis en el campo se expresaba básicamente como un agotamiento de las capacidades productivas del campesino, enmarcados en el desarrollo inusitado de las relaciones capitalistas, con claros efectos de desplazamiento de cultivos, por concentración de tierras y de proletarización se manifestó el rezago relativo de todo el sector frente a los requerimientos planteados por la transformación industrial y el capitalismo internacional.

Las reformas propuestas y llevadas a cabo por Luis Echeverría se movieron en una contradicción irresoluble, querían recuperar la capacidad productiva de la economía mediante medidas políticas que no tocaban el fondo de las causas que provocaron la crisis. Los campesinos agotaron su capacidad productiva y fueron proletarizados y en ese proceso tendieron a perderse como una de las fuerzas sociales básicas de sustento del "régimen revolucionario", con su agotamiento reaparecieron las dificultades del autoabasto; no se pudo romper la "tendencia hacia un crecimiento desigual, en 1975, el 50% de los más pobres recibían sólo el 13% del ingreso nacional y el 20% de los más ricos habían logrado acumular el 62%" (Campos, 1995:223).

### 1.2.3 1976-1982: El “boom petrolero”

En diciembre de 1976 José López Portillo tomó posesión como Presidente de México, en medio de una crisis económica general; la tasa de crecimiento del PIB en 1976 fue de 2.0%, la más baja desde 1953, la producción agrícola creció al 1.0%, la industria desaceleró el crecimiento, el peso se había devaluado mientras que la inflación se elevó. En su discurso de toma de posesión en un acto sin precedentes en la historia del país, López Portillo pidió perdón a los pobres de México, con lo que reconoció a la pobreza como un gran problema que se debería atender urgentemente. Sin embargo, la superación de la crisis era un reto ante el cual su política económica no encontraría caminos de solución.

La política económica y social del gobierno de López Portillo sufrió una serie de cambios que en lo fundamental rompía con la política de Echeverría. En diciembre de 1976 se firmó el Convenio de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional. En él se comprometió al gobierno a reducir el gasto público, imponer topes salariales y revisar la paridad del peso. En los tres años siguientes se trató de nivelar la inflación, disminuir los empréstitos del extranjero para frenar el crecimiento de la deuda pública y la deuda externa. A finales de 1978 se había logrado cesar la fuga de capitales y el regreso de otros. Se crearon mejores condiciones para el crecimiento del PIB nacional.

Sin embargo, la recuperación económica llegó en el momento en que el gobierno empezó a conceder grandes subsidios y exenciones tributarias apoyados en la renta petrolera que ingresaba a las arcas estatales. Se aceleró la extracción del petróleo, su refinamiento y la petroquímica.

El “boom petrolero” abrió la posibilidad de sostener un ciclo largo de recuperación económica, pero el gobierno volvió a la criticada política de

elevado gasto público con sustento en la industria petrolera. La industria creció, con el petróleo como sector de punta, en 1978 alcanzó una tasa del 10%, en 1979 de 9.3% y en 1980 de 8.5%; al mismo tiempo que la agricultura decreció en 1979 debido a una grave sequía, el déficit en la producción de alimentos de menos 0.7% tuvo que ser pagada con los excedentes petroleros, elevar la producción alimentaria para lograr la autosuficiencia se volvió una necesidad importante para la economía mexicana.

Reactivar la producción nacional fue una necesidad para poder impulsar una nueva etapa de industrialización. Los programas para fomentar la industria, los subsidios a la agricultura con proyectos como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) o subsidios al consumo y de servicios como la creación de la Coordinadora General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) se inscribieron en esa política a finales de 1979.

La COPLAMAR fue creada en 1977 como resultado de una investigación sobre pobreza y marginación en el país; López Portillo explicó en el discurso de presentación de dicha instancia que la atención a las zonas marginadas era prioritaria porque la promoción del crecimiento económico requería empleos como único medio para que la gente tuviera una alimentación digna, educación, salud y vivienda.

El objetivo del programa fue llevar bienestar al campo, desarraigar el paternalismo mediante el trabajo comunitario de beneficio colectivo, se integró con 34 programas que atenderían a 4 millones de habitantes en 5 mil comunidades de 387 municipios del país. Uno de sus logros en materia de salud, a través del IMSS Coplamar fue llevar la atención médica a zonas muy alejadas, se construyeron 2 mil unidades médicas y 32 hospitales rurales. Sin embargo, las pretensiones fueron excesivas, igual que el gasto de la administración pública. Al finalizar el sexenio y como resultado de la falta de

recursos económicos provocada por la caída del precio del petróleo en el mercado internacional, el gobierno dio término al primer programa que en sentido estricto se orientó a atender las necesidades básicas de la población pobre o marginada.

La caída de los precios del petróleo restringió los recursos estatales, muchos empresarios que se habían apoyado en subsidios retiraron sus capitales, los llevaron al extranjero y se manifestó especulación cambiaria. El resultado fue la devaluación con el consecuente crecimiento de la tasa de inflación. López Portillo en un acto desesperado, obligado por las circunstancias, nacionalizó la Banca como último recurso para preservar al Estado, la planta productiva y la propia reproducción del sistema.

En 1982 se desnudaron todas las contradicciones que el desarrollo capitalista en México había generado en las dos últimas décadas, el PIB tuvo una tasa de crecimiento negativa (menos 5%), la producción decreció más que en 1971 y 1976 (había sido de menos 3.4% y menos 2.0% respectivamente).

A pesar de todos los esfuerzos, la economía mexicana no creció y cayó aceleradamente el ingreso, con la peculiaridad de que éste se concentró, al igual que la riqueza, en unos pocos. El índice de desempleo para la primera mitad de los ochenta se calcula entre 3 y 6 millones de personas y una alarmante inflación que elevaría rápidamente los precios de los productos básicos; únicamente "de enero de 1982 a enero de 1983 la carne subió 105.3%; la leche, 104.5%; las tortillas, 175%; el arroz, 123%; el aceite, 127%; el azúcar, 124%" (González Casanova y Aguilar, 1986: 314). La capacidad adquisitiva de los salarios bajó aceleradamente año con año, lo que propició que aumentara la población con rezago social y pobreza extrema. Al gobierno le resultaría cada vez más difícil resolver las necesidades de alimentación, educación, vivienda y de salud.

- En 1977 el 35% de las familias percibían ingresos mayores al salario mínimo que equivalía a 120 dólares al mes. Había 19 millones de desnutridos, 13 de los cuales vivían en el campo. En 1981 morían 50 de cada 1000 niños nacidos vivos... Un 12% nacía con peso inferior al normal (siendo el 10% el promedio en América Latina). El 45% de la población no recibía atención médica gratuita de salud en el primer nivel. Al principio de los 80 había, por lo menos 22 millones de analfabetas. Un 22% de viviendas carecía de todos los servicios; la mitad no recibía agua potable ni tenía drenaje y la cuarta parte no disponía de luz eléctrica (Campos, 1995: 317).

#### **1.2.4 1982-1988: La implantación del modelo neoliberal. Una vía rápida a la pobreza**

En el marco de una grave crisis económica Miguel de la Madrid asumió el poder, las distancias sociales se habían agravado, el poder adquisitivo había disminuido casi a la mitad de su capacidad, el desempleo se incrementó considerablemente y aumentó la falta de confianza hacia el gobierno. Con el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el gobierno pretendió reorientar el rumbo económico del país a la vez que racionalizar la administración pública.

Uno de los propósitos del gobierno de Miguel de la Madrid fue sanear las finanzas públicas para frenar la inflación e iniciar un proceso de crecimiento, además de apuntar hacia el cambio estructural mediante la descentralización y la apertura económica. "El paso de la economía cerrada a una abierta al mercado mundial empezó suprimiendo permisos de importación y estableciendo aranceles y culminó en 1987, con la entrada al GATT,<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Acuerdo General de Aranceles y Tarifas.

pretendiendo racionalizar la interacción entre el mercado interno y el exterior” ( Campos, 1995 : 289 ).

El cambio se haría a través de la reconversión industrial, la reducción de importaciones y aumento de exportaciones no petroleras, pero siempre en un marco de apertura al mercado mundial. Sin embargo, la deuda externa fue el primer obstáculo, pues se debieron pagar grandes cantidades por su servicio y negociar con la banca internacional los pagos a plazos más largos; lo que condujo al aumento acelerado de la misma y la imposibilidad de pagarla, ello indujo a una reestructuración más profunda mediante un programa de austeridad, adelgazamiento del sector público, apertura a las inversiones extranjeras e incorporación al mercado global; los principales inversionistas fueron de origen norteamericano, ahondando la dependencia productiva hacia los Estados Unidos.

El Estado dejaría de ser empresario al eliminar 70% de las empresas paraestatales, pero seguiría el apoyo a la industria mediante la creación de organismos para facilitar el pago de sus deudas con el exterior, a fin de mantener el crédito internacional y la confianza de capital nacional. Por otro lado, en el marco de esta política económica se reorientó la política social para satisfacer la demanda de la mayoría de la población. “Para la gente, pagar la deuda en las condiciones estipuladas equivalió a una severa austeridad que les recortaba dramáticamente el nivel de vida. Frente a una caída de salarios reales, casi del 50% parecía inevitable la erosión del apoyo popular y, en consecuencia, la desconfianza de cualquier intento de romper inercias arraigadas”. ( Campos, 1995 : 301)

El modelo neoliberal de modernización a toda costa; la ineficacia del gobierno para enfrentar la crisis económica y sus notorias consecuencias, además de la disminución de la inversión en el gasto social produjo mayor pobreza, en 1988



se calculaba que la pobreza absoluta había crecido aceleradamente y se reconoció que había casi 50 millones de mexicanos pobres, de los cuales 28% (23 millones) fueron ubicados en lo que se ha dado en llamar *pobreza extrema*,<sup>3</sup> además la clase media disminuyó notablemente pues muchos de sus integrantes pasaron a ser parte de los pobres "La pobreza absoluta creció entre 1981 y 1988, 50% más que la población, regresión histórica sin precedentes: nacieron 11 millones de mexicanos y el total de pobres subió a 17 millones" (Campos, 1995: 319).

Se había concentrado la riqueza en unos cuantos, en 1988 4.5 millones de mexicanos acumularon ingresos superiores a los 20 salarios mínimos (4000 dólares al mes); mientras 42.5 millones de mexicanos apenas recibían menos de 2 salarios mínimos (200 dólares al mes). Por otro lado la incapacidad del gobierno para apoyar a los damnificados de la explosión de San Juanico en 1984 y de los terremotos de 1985, en contraposición con una sociedad organizada autónomamente ante la emergencia de los acontecimientos y la devaluación de 1987 produjo un clima de descontento generalizado y falta de credibilidad hacia el gobierno, misma que se manifestó en las urnas en las elecciones presidenciales de 1988.

Carlos Salinas de Gortari tomó posesión como Presidente de México en una atmósfera de descontento, como consecuencia de la impugnación de su triunfo por parte de los partidos de oposición y el resto de la población quedaría con la sensación de ilegitimidad por la falta de claridad y certeza en los resultados electorales. Por estas razones el gobierno de Salinas debió llevar a cabo un proyecto de modernización del país al mismo tiempo que

---

<sup>3</sup> De acuerdo a Campos (1997) y Chavez Galindo, Ana María (1994), entre otros, a *Pobreza extrema* es la carencia de medios de satisfacción de las necesidades básicas para sobrevivir en relación al nivel promedio de vida de la sociedad actual. En México la padece la población que percibe menos de dos salarios mínimos que alcanza con esfuerzos la mitad de los servicios básicos casi todos son analfabetas, tienen grandes problemas de salud y desnutrición y viven en zonas áridas o en gran hacinamiento en las grandes ciudades.

instrumentaría un programa de política social de combate a la pobreza extrema: **El Programa Nacional de Solidaridad.**

Sin embargo, es necesario agregar que la *pobreza* en la sociedad capitalista en especial en los países dependientes y subdesarrollados llega a los niveles de *pobreza extrema*, de tal manera que esta situación se convierte en una contradicción inherente a su modo de producción y adquiere un carácter irresoluble que en algunos momentos provoca manifestaciones de descontento y conflicto social. Por ello los gobiernos como parte del aparato del estado tienen la necesidad de crear paliativos a través de programas que den atención a los grupos de mayor marginación y pobreza con el objeto de mantener el control social y no genere mayores problemas, pero sus políticas sociales nunca van a incidir en la causa que produce la pobreza, porque eso implicaría la destrucción de las relaciones sociales de producción que sustentan al modo de producción capitalista.

## II EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

En este capítulo hacemos una breve descripción del Programa Nacional de Solidaridad, con el propósito de presentar a grandes rasgos como surgió, cual fue su estrategia, así como sus objetivos, metas y programas principales, continuamos con la presentación de un balance cuantitativo en torno a la manera como se distribuyó la inversión en los diferentes programas en las entidades estatales y concluimos con las consideraciones cualitativas del mismo.

### 2.1 ANTECEDENTES

El primero de diciembre de 1988, en su discurso de toma de posesión como Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari anunció la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con lo cual quedó establecida una política estatal de combate a la pobreza extrema; de esa manera "El Estado Neoliberal se transform(ó) en regulador o administrador de la pobreza" (Gutiérrez, 1997:291).

Pondré de inmediato en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, con acciones eficaces en las regiones rurales y en las zonas urbanas con niveles de vida más deprimidos. Asimismo, se enfocarán hacia grupos indígenas quienes exigen respeto, nuestro máximo apoyo y trato justo ...No pretendo en unos cuantos años eliminar deudas secuiaras. No se trata de quitar para dar, sino de cumplir el compromiso histórico y moral con los que más han padecido ..Para enfrentar niveles de vida abatidos, vamos a promover nuevas formas sociales de incorporación al trabajo, es decir, programas productivos para elevar el bienestar social y no subsidios indiscriminados que perpetúen la inequidad...<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Carlos Salinas de Gortari, "Discurso de Toma de Posesión", Anexo especial de La Jornada, 2 de diciembre de 1988, pag x

El PRONASOL, como se habría de conocer, inició sus operaciones un día después que se anunció públicamente "la nueva política"; de inmediato se comunicaron cuales fueron las acciones con las que se pretendía mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas, campesinas y de las colonias populares.

El PRONASOL tuvo como antecedente a la Comisión del Plan para la Atención de Zonas Deprimidas Marginadas (COPLAMAR) y al Programa para el Desarrollo Rural Integral (PIDER), durante los sexenios de José López Portillo y Miguel de la Madrid fueron los encargados de atender a la creciente población "marginada" de las zonas rurales; el PRONASOL había de retomar durante su gestión, fundamentalmente, las experiencias y metodología de organización instrumentada por COPLAMAR, misma que consistió en la adaptación de las formas tradicionales de trabajo comunitario como el tequio, las faenas y otras, para la realización de las obras públicas, de desarrollo regional y para la constitución de empresas de tipo artesanal o comercial.

El propósito fundamental del Programa, tal y como se expresó en lo documentos oficiales, fue "romper el círculo vicioso que reproduce y acrecienta generacionalmente la pobreza. Alimentación, salud, educación, servicios públicos básicos y empleo productivo (eran) indispensables para una verdadera justicia social e igualdad de oportunidades." (SPP1992:6)

El reconocimiento de la pobreza en México se hizo explícito; en 1988 se calculaba que había 46 millones de pobres, 28.2% de los cuales se consideraban en la extrema pobreza, y en los primeros ocho años de la década de los ochenta había aumentado en forma acelerada, aproximadamente, 10%; sobre todo, en algunas regiones del país y entre grupos poblacionales como los indígenas, las mujeres y los niños, por lo que

dichas regiones y grupos se volvieron prioritarios para recibir la atención del Programa.

Con la creación del PRONASOL se puso en marcha una nueva política social, no sólo porque reconocía de manera explícita el grave problema de la pobreza en todo el territorio nacional y en algunas regiones de manera notoria, ni siquiera porque se hizo uso de un nuevo término, el de *pobreza extrema*; sino sobre todo, porque aplicó una nueva metodología de trabajo social, que si bien retomaba experiencias anteriores (COPLAMAR, PIDER), se generalizó para el conjunto del territorio nacional, para todos los grupos y estratos de las llamadas clases "populares". Pero además, porque el PRONASOL era la otra cara de la llamada Política Neoliberal, en este sentido, el programa constituyó el dique o muro de contención para limitar o enmarcar las contradicciones generadas por la política económica de modernización a toda costa.

Como la esposa del industrial que organizaba desayunos en beneficio de los pobres fabricados por su mando, el actual gobierno mexicano ha creado un programa asistencialista para socorrer a la población a la que empobrece cada día más con su política económica(...) Aspe los hace y Rojas los redime Sólo que el de Hacienda es más rápido y eficiente que el de PRONASOL. ¿O será que una mano no debe saber lo que hace la otra. (Bartra *et. al*,1991 284)

## 2.2 ESTRUCTURA ORGANICA DEL PRONASOL

El 6 de diciembre de 1988 se creó la Comisión del PRONASOL, la cual constituyó el órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones de la administración pública orientadas a combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento de la ejecución de los programas que dieron atención a los grupos indígenas, la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo,

servicios básicos y proyectos productivos La Comisión estuvo presidida por el Presidente de la República y en ella participaron los Secretarios de Hacienda (SHCP), Pedro Aspe Armella; Comercio y Fomento industrial (SECOFI), Jaime Serra Puche; Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Carlos Hank González; Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), Patricio Chirinos; Educación Pública (SEP), Manuel Barlett; Salud (SSA), Jesús Kumate García; Trabajo y Previsión Social (STPS), Arsenio Farrell Cubillas; Reforma Agraria (SRA), Víctor Cervera Pacheco y de Pesca (SP), María de los Ángeles Moreno; el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, además los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Consejo Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), del Instituto Nacional Indigenista (INI), del Fondo Nacional de las Artesanías ( FONART) y de la Comisión Nacional de Zonas Áridas y Forestal

El Ejecutivo Federal nombró un Coordinador General, cargo que fue ocupado por Carlos Rojas Gutiérrez, Subsecretario, en esos momentos de Desarrollo Regional de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), "quién había destacado en años anteriores como activo investigador y militante de algunos movimientos populares" (Bartra, *et al*, 1991:291).

La Comisión contaba con un Consejo Consultivo formado por representantes de diferentes dependencias, entidades, grupos indígenas, los sectores social y privado, especialistas prestigiados, entre otros. Su función central fue recibir opiniones y propuestas para definir y mejorar las bases de concertación de los programas instrumentados; también se creó un Comité de Evaluación encargado de realizar estudios sobre el impacto social y económico del Programa.

La estructura orgánica del PRONASOL se caracterizó por estar centralizada por el Gobierno Federal, pero contó con cierta flexibilidad en su funcionamiento, ya que participaron en ella, la mayor parte de los titulares de las dependencias cabezas de sector, lo que le dio un carácter multisectorial; asimismo se incluyeron grupos de investigadores, intelectuales e incluso, el presidente Salinas en un intento por cooptar sectores de la oposición invitó a colaborar a dirigentes políticos de “extrema izquierda” para diseñar e instrumentar planes y programas y contar con apoyo entre los pobres y marginados. el propósito era que el PRONASOL ganara aceptación entre la población objetivo. (Gutiérrez *et al.*,(1997):295)

### **2.3 PRINCIPIOS BÁSICOS DEL PRONASOL**

El PRONASOL tuvo como meta estratégica, promover de manera oficial una nueva relación entre sociedad y Gobierno, que consistiría en incorporar a la primera en la realización de las obras y acciones con una estrecha coordinación y apoyo de las instituciones públicas, la idea era dar flexibilidad al esquema de planeación y ejecución de las acciones a realizar, donde el municipio libre tendría un papel relevante; los principios básicos en los que fundamentó su acción el PRONASOL fueron:

1.- RESPETO A LA VOLUNTAD, INICIATIVAS Y FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LOS INDIVIDUOS Y COMUNIDADES; a través de este principio se pretendía fomentar el respeto a las formas de organización y participación de la sociedad y retomar las formas tradicionales de trabajo comunitario (tequio, faena, mano vuelta, mayordomía, etc.).

2.- PLENA Y EFECTIVA PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES; este principio tuvo como finalidad promover la participación social en la planeación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de las

obras y acciones financiadas a través del PRONASOL; la participación podría ser en efectivo, especie o trabajo y en la vigilancia del ejercicio de los recursos.

3.- LA CORRESPONSABILIDAD; se promovería la suscripción de convenios de concertación entre el gobierno y la sociedad y el establecimiento de acuerdos y convenios de aportaciones, responsabilidad y compromiso de las partes. Se ejecutarían las acciones con la suma de recursos y voluntades.

4.- TRANSPARENCIA, HONESTIDAD Y EFICIENCIA EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS; este principio promovería el manejo transparente, honesto y público de los recursos con la intervención de las comunidades. El PRONASOL impulsaría la movilización social para trabajar unidos por los que menos tienen, esto permitiría lograr consenso activo y plural para el desarrollo y la justicia social.

En este sentido, como ya lo habíamos señalado líneas arriba, el PRONASOL usó una metodología de trabajo que, en términos generales, significaba invertir el esquema de relación del gobierno y la sociedad, puesto que las acciones a desarrollar serían propuestas por la sociedad y no por el gobierno, es decir, sería la sociedad fundamentalmente la que guiaría el quehacer institucional.

## **2.4 OBJETIVOS DEL PRONASOL**

El PRONASOL tuvo entre sus objetivos fortalecer la función social del gobierno, porque intentó promover el bienestar y destinar una mayor cantidad de recursos al gasto social. Otro de sus objetivos fue la redistribución del ingreso a través de la orientación del gasto social bajo diferentes esquemas de financiamiento, lo que permitiría favorecer a los sectores menos



protegidos y atacar frontalmente la pobreza extrema y, por lo tanto, beneficiar más a quienes menos tienen.

El PRONASOL pretendió erradicar el paternalismo y la burocracia, también elevar el nivel de autogestión de las comunidades beneficiadas, incorporar la organización permanente de los grupos sociales para trabajar en su propio beneficio; establecer una nueva relación entre el gobierno y la sociedad para hacerla más participativa en las obras y acciones, en pocas palabras, que los participantes se apropiaran del Programa Nacional de Solidaridad. (SPP, (1994):10)

No es posible negar que los objetivos y propósitos del PRONASOL eran "loables", puesto que se proponía aumentar el gasto social y, no sólo eso, sino darle una nueva orientación; sin embargo, como veremos en la exposición de nuestra tesina, sólo operó uno de los objetivos, porque no hubo un aumento significativo del presupuesto para inversión, además, de que se vio limitado por la política de privatización de paraestatales, pero podemos señalar que el uso del gasto social desde esta perspectiva sí se llevó a la práctica, pues sí se intentó racionalizar el gasto, dado que la metodología de organización sí abrió posibilidades reales de participación y se dio una toma de decisiones más solidaria.

## **2.5 DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL**

El PRONASOL pretendió poner en práctica una estrategia de descentralización de la acción pública desplazándola y descargándola en los municipios; para ello la normatividad federal se hizo flexible, incluso varios programas fueron diseñados para que el manejo y aplicación de recursos anteriormente en manos del gobierno federal o estatal fuera responsabilidad de los municipios; se calculó que aproximadamente 25% de los recursos de

Solidaridad se destinaran al fortalecimiento municipal, por lo que este nivel de gobierno estaría en posibilidades de manejar una parte importante del gasto público nacional; ello es significativo ya que por muchos años los municipios tuvieron ingresos muy reducidos y dependieron de las participaciones fiscales, con lo que escasamente podían cubrir los gastos para el funcionamiento administrativo y algunos gastos para alumbrado público y/o agua potable.

Solidaridad abrió la posibilidad de dar un fuerte impulso al fortalecimiento municipal, que daría eficiencia al manejo de los programas y los recursos, en particular, en dos aspectos: un menor costo relativo de las obras ejecutadas por los municipios y comunidades, así como la realización de las acciones difícilmente atendidas por los esquemas tradicionales de inversión, en donde la Federación y el Gobierno Estatal llevaban a cuentas la responsabilidad.

## **2.6 ORGANIZACIÓN**

La unidad estructural y funcional básica del PRONASOL fue el Comité de Solidaridad, a través del cual se organizaron los ciudadanos para priorizar sus necesidades; dichos Comités serían el órgano de representación social para la ejecución de las acciones dentro del programa, tanto para la dirección, como para la ejecución.

Los Comités de Solidaridad serían organizados mediante asambleas comunitarias y allí se elegirían a sus representantes o mesas directivas, las cuales estarían integradas por un Presidente, un Secretario, un Tesorero, un Vocal de Control y Vigilancia y por los Vocales que se consideraran necesarios. Hay que destacar que el proceso de conformación y organización, a pesar de ser instrumentado institucionalmente de arriba (PRONASOL) hacia abajo (Comité) intentaba que los alcances y fuerzas de la participación social

invirtiera el proceso, es decir que se diera de abajo (asamblea - Comité) hacia arriba (PRONASOL).

Para la ejecución de los programas, proyectos y acciones del PRONASOL, se instrumentaron gradualmente varios niveles de organización: Comité de Obra (de Solidaridad), Comité Comunitario (constituido por un grupo de comités de obra), las Coordinadoras de Comités (integrado por comités de obra y comunitarios), consejos municipales (instancias superiores formadas por un conjunto de coordinadoras) y los Consejos Estatales (integrados por coordinadoras regionales y por consejos municipales).

Las funciones asignadas al Comité serían, entre otras, organizar el trabajo comunitario, administrar los recursos recolectados entre los participantes, supervisar el cumplimiento de las obras; si éstas se hicieran por contrato, el Comité debería manifestar por escrito su conformidad, así como comprometerse a realizar el mantenimiento y cuidado de la obra.

La estructura de organización tendría que contar con la asamblea de sus miembros, un reglamento interno, un programa de trabajo y una contraloría social; estos aspectos daban al Comité una estructura horizontal y a la vez le permitía contar con una normatividad para su funcionamiento y vigilancia.

El Comité de Solidaridad como célula básica de la organización social del PRONASOL, obedecía a la instrumentación de un esquema democrático, pues se intentaba que en él participara la mayoría de la población de las comunidades; desafortunadamente en muchos casos las asambleas no fueron lo suficientemente representativas o las responsabilidades fueron asumidas por uno o dos miembros de la mesa directiva, quienes tomaban las decisiones sin consultar al resto de los beneficiados.

A pesar de las limitaciones que su funcionamiento representó, el desarrollo de las acciones del PRONASOL permitió más que ningún otro programa institucional la participación de la sociedad en alguna fase de su desarrollo, ya sea con aportación económica o en especie en las obras y acciones, hecho que dio como resultado, en muchos casos la identificación de las mismas como suyas .

Hacia el final del sexenio, el gobierno de Carlos Salinas aceleró artificialmente el proceso de crecimiento de la participación social, con el propósito de consolidar su organización, por lo que se crearon figuras superiores como las Coordinadoras de Comités, los Consejos Municipales y los Estatales, a los que les faltó el sustento de las bases y el trabajo de asambleas que les permitiera crecer y consolidarse como verdaderas formas de organización y que evitaría su desaparición al corto plazo o en los años posteriores, como lo sucedido en la práctica

## **2.7 CONTRALORÍA SOCIAL**

El Programa de Contraloría Social dio inicio el 5 de febrero de 1991, las dependencias responsables de su operación fueron la Contraloría General de la Federación (SECOGEF); las Contralorías de los estados, los Comités Estatales de Planeación del Desarrollo (COPLADE) y las Delegaciones de la SEDESOL, los cuales proporcionarían la asistencia técnica y capacitación sobre la observancia de la normatividad de los programas.

Con el Programa de Contraloría Social se pretendía incorporar a la sociedad en la vigilancia del manejo de los recursos y en la satisfactoria realización de las obras y acciones del PRONASOL en dos vertientes; una sería a través de vías de comunicación para captar quejas o denuncias, y la segunda, por medio del Vocal de Control y Vigilancia; se pretendía que con cualquiera de

estos mecanismos se estimulara a la población a participar en el control y a mejorar la aplicación de los recursos.

Al programa de Contraloría Social le faltó mayor eficacia, más por cuestiones burocráticas que por la participación de los beneficiarios, estos últimos o sus comités realizaron la vigilancia de los recursos, sin embargo los Vocales de Control y Vigilancia carecieron de un auténtico conocimiento de sus funciones o no supieron a dónde acudir para hacer las denuncias correspondientes; además en muchas ocasiones las dependencias encargadas de investigar o sancionar no acudieron con oportunidad o no actuaron con firmeza, lo que se explica por la tibieza de las sanciones, que fueron la causa de un aumento progresivo de robos o desvíos de recursos. En este sentido, hay que afirmar que el Programa de Contraloría Social fue poco formal y su eficacia fue limitada, a pesar de sus buenos propósitos.

## **2.8 PROGRAMAS DEL PRONASOL**

Los programas que conformaron el PRONASOL se dividieron en tres vertientes principales:

**BIENESTAR SOCIAL.-** con programas de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra:

- Infraestructura de Servicios de Salud
- IMSS - Solidaridad
- Hospital Digno
- Infraestructura Educativa
- Solidaridad para una Escuela Digna
- Niños de Solidaridad
- Apoyo al Servicio Social

- Infraestructura Deportiva
- Maestros Pensionados y Jubilados en Solidaridad
- Agua potable y Alcantarillado
- Electrificación Rural y Urbana
- Urbanización
- Regularización de la Tenencia de la Tierra
- Vivienda en Solidaridad
- Solidaridad Obrera
- Jóvenes en Solidaridad

PRODUCCIÓN.- Programas de empleo y apoyo a la producción agropecuaria, agroindustrial, piscicultura, forestal, extractiva y microindustrial:

- Fondos de Solidaridad para la Producción
- Cajas Solidarias
- Empresas de Solidaridad
- Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Apoyo a Cafecultores
- Fondo de Solidaridad para la Promoción del Patrimonio Cultural Indígena
- Procuración de Justicia INI-SOLIDARIDAD
- Jornaleros Agrícolas
- Mujeres en Solidaridad
- Ecología Productiva

DESARROLLO REGIONAL.- Con programas de construcción y conservación de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas:

- Fondos Municipales de Solidaridad
- Infraestructura Carretera y de Caminos Rurales
- Programa y Desarrollo de la Selva Lacandona
- Programa de Desarrollo Regional

Las tres vertientes de atención del PRONASOL tuvieron una amplia gama de programas, sin embargo hubo tratamiento y difusión diferente entre ellos; sobre todo de acuerdo a los fines políticos del gobierno, de esa manera sobresalieron los programas de urbanización, entre otros, porque representaban un mayor impacto publicitario; no hubo uniformidad (por lo menos de manera explícita) en la asignación o distribución de los recursos por programa; las decisiones fueron tomadas por las dependencias a nivel central; es muy posible que la planeación e instrumentación de los programas obedeciera más a cuestiones políticas que a la necesidad real de la población objetivo; de tal manera que hubo lugares o regiones donde operaron muchos programas y recursos y en otras fueron muy pocos y su impacto benéfico muy limitado.

## **2.9 INVERSIONES DEL PRONASOL**

El PRONASOL realizó para el periodo de 1989 a 1994 inversiones por un monto aproximado de 46.8 billones de pesos, distribuido en sus tres vertientes programáticas; para Bienestar Social se destinaron 26.2 billones, que representó 55.8% de los recursos; para Producción 8.8 billones, con 18.8%; para Desarrollo Regional 11.8 billones, que le correspondió 25.3%. (ver cuadro 1)

El programa recibió críticas en el sentido de que a los programas productivos les asignaron menos recursos, cuando debería ser lo contrario porque permitiría tener más empleos e ingresos; Julio Moguel explica que el proceso

modernizador, no espera productividad de los pobres sino, comprensión, apoyo y mucha paciencia. (Bartra *et al* (1991),p288)

CUADRO N° 1

Recursos ejercidos por vertiente programática (millones de pesos)							
Vertiente	1989	1990	1991	1992	1993	1994	TOTAL
Total	2 317 6	4 841 7	7 513 0	10 549.8	12 215.8	9 352 9	26 146.5
B Social	1 266 9	2 538.2	3 899 2	5 929 1	7 123 1	5 359 9	8 831.6
Produc	437 4	1 142.1	1 316.7	1 993 2	2 340 6	1 601 7	11 842 6
Des Reg	613 3	1 161 4	2 297 1	2 627 4	2 752 0	2 391 3	46 790 7

Fuente: *Dirección General de Planeación SEDESOL 1994*

Los recursos de inversión del PRONASOL aumentaron a precios corrientes de 1989 a 1993 en 427%, pero en 1994 tuvo un descenso a 303.5% con respecto a 1989, a pesar de ello, hubo una tendencia a elevar nominalmente el presupuesto ejercido en ese periodo.(Ver Cuadro N° 1)

Algunos de los programas de la vertiente de beneficio social que recibieron mayor cantidad de recursos fueron los de urbanización, apoyos a la salud y a la educación; sin embargo a partir de 1992 el Programa Nacional Niños de Solidaridad ocupó el primer lugar en relación a la cantidad de recursos asignados en dicha vertiente.

En cuanto a los programas productivos, durante el periodo mencionado se invirtieron más recursos en los programas de Canalización de Recursos Financieros y en los Fondos de Apoyo a la Producción; el primero, de 1989 a 1990 elevó su presupuesto asignado (a pesos corrientes) 496% pero, en el siguiente año disminuyó notablemente; el segundo programa, que inicia a partir de 1992, recibió más que ningún otro de este tipo, representó entre 30 y 38% del total de los recursos asignados esta vertiente durante el periodo de vida del PRONASOL (1988 - 1994).



En la vertiente de Desarrollo Regional, los programa de Infraestructura Social y el de Carreteras alimentadoras y caminos rurales ocuparon los primeros lugares en cuanto a la cantidad de recursos ejercidos.

CUADRO N° 2

RECURSOS AUTORIZADOS Y EJERCIDOS 1989 - 1994 POR ENTIDAD FEDERATIVA							
( Millones de Pesos)							
ESTADO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	TOTAL
AGUASCALIENTES	46.8	107.8	145.5	161.8	295.4	190.7	947.8
BAJA CALIFORNIA	80.1	85.0	164.8	197.6	329.7	103.7	880.8
BAJA CALIFORNIA SUR	24.3	45.4	63.9	84.9	100.9	60.3	379.7
CAMPECHE	47.5	85.4	124.6	228.6	242.5	178.5	907.1
COAHUILA	70.4	133.8	250.6	297.3	321.5	262.6	1 336.2
COLIMA	46.2	60.4	81.1	103.5	125.0	98.8	515.0
CHIAPAS	137.2	317.6	508.8	643.3	532.7	692.5	2 872.1
CHIHUAHUA	84.9	156.8	255.9	366.9	448.2	265.9	1 578.6
DURANGO	43.1	144.2	183.7	192.9	196.6	147.9	908.4
GUANAJUATO	40.6	128.8	196.5	328.2	417.6	251.4	1 363.1
GUERRERO	80.9	158.1	332.5	434.1	468.8	569.0	2 043.4
HIDALGO	57.2	133.6	206.2	316.8	406.9	315.3	1 433.0
JALISCO	184.3	225.4	308.8	405.9	395.5	376.7	1796.6
ESTADO DE MÉXICO	109.0	316.2	498.9	634.7	637.2	610.5	2 806.5
MICHOACÁN	96.9	188.3	393.4	691.9	589.6	516.1	2 476.2
MORELOS	41.9	102.1	137.6	160.3	194.4	147.4	782.7
NAYARIT	53.9	71.1	93.5	183.7	137.2	104.1	583.5
NUEVO LEÓN	179.4	189.5	181.2	284.1	385.4	241.2	1 460.8
OAXACA	126.4	329.9	432.2	502.9	643.7	562.1	2 597.2
PUEBLA	59.7	160.8	240.5	553.6	415.4	415.6	1 645.6
QUERÉTARO	35.2	70.3	97.3	126.6	245.0	194.3	768.7
QUINTANA ROO	31.6	70.5	97.4	129.9	163.1	119.8	612.3
SAN LUIS POTOSÍ	36.6	103.5	138.9	184.7	242.9	174.2	880.8
SINALOA	65.5	109.7	208.9	225.4	296.5	196.7	1 102.2
SONORA	105.6	161.3	165.9	578.4	484.7	352.7	1 848.6
TABASCO	25.6	46.7	108.6	169.4	483.0	611.7	1 145.0
TAMAULIPAS	49.6	47.0	229.5	210.4	299.4	234.0	1 119.9
TLAXCALA	55.0	80.5	121.2	153.7	191.3	140.1	741.8
VERACRUZ	105.7	164.7	235.1	384.3	486.2	468.5	1 874.5
YUCATAN	118.2	212.1	352.7	450.6	417.5	202.9	1 754.0
ZACATECAS	70.6	153.7	22.3	188.7	198.9	111.6	936.8
NO REGIONALIZADO	20.3	8.2	18.5	32.8	42.1	0	121.0
TOTAL POR AÑO	2 231.0	4 413.0	6 857.3	9 343.9	10 866.6	8 586.5	42 228.5

Fuente : Dirección General de Planeación. SEDESOL 1994

En relación al destino de las inversiones por entidad federativa, (cuadro 2) Chiapas y Oaxaca ocuparon el primer lugar en todos los años de vigencia del PRONASOL; cabe mencionar que en 1989, el estado de Nuevo León recibió más recursos que las dos entidades mencionadas, pero a partir de 1990 el

Estado de México también ocupó uno de los primeros lugares en cuanto a la cantidad de recursos ejercidos. Por otro lado las entidades menos favorecidas con recursos de Solidaridad fueron: Baja California Sur, Colima y Quintana Roo.

No hubo una regla o lineamiento explícito para la distribución de los recursos hacia los estados e incluso una de las críticas más fuertes que recibió fue en relación a la cantidad de recursos destinados al programa, que aun cuando aumentaron año con año, su proporción con respecto al PIB nacional no fue mayor a 1%; además de que se canalizó más dinero al pago de la deuda externa que al Programa Social del régimen.

Como podemos apreciar el Programa Nacional de Solidaridad fue el instrumento de la política social del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, con la que pretendió combatir la pobreza extrema; los valores y los objetivos del PRONASOL entre otros aspectos, además, del gran despliegue publicitario, le dieron gran popularidad y en poco tiempo amplios sectores de la población sintieron suyas las propuestas y los recursos del Programa. Sin embargo, a pesar del uso de la metodología de organización que promovió la creciente participación ciudadana en la toma de decisiones, no fue posible modificar la creciente situación de pobreza de gran parte de la población mexicana; el PRONASOL sólo sirvió como muro o dique de contención a las contradicciones que la política neoliberal del gobierno había generado al promover la apertura económica, tratar de insertar al país en el mercado internacional y por la venta de paraestatales que aceleró la producción de más pobres en el país.

El Comité de Solidaridad fue la célula básica de la organización social promovida por el PRONASOL, con la que se pretendió revalorizar y responsabilizar a la sociedad civil en la toma de decisiones para satisfacer sus

necesidades básicas y la solución de sus problemas, a pesar de la respuesta positiva y entusiasta de la población, este proceso institucional impidió un avance real de la organización social, pues muchos comités desaparecieron al concluir la obra por la que fueron conformados, se dio pie a la aparición de nuevos líderes y se perdió el trabajo asambleario que les diera sustento e incluso hacia el final del sexenio se forzó la organización al crear figuras superiores sin consolidar las bases.

Una de las carencias del PRONASOL fue un estudio previo de las zonas y regiones o microrregiones más pobres del país que permitiera una distribución de recursos más eficaz y que realmente incidiera en los sectores más empobrecidos de México; la asignación del gasto social tuvo tintes políticos se tendió a proporcionar más recursos en los momentos y entidades que tuvieron elecciones de autoridades estatales y municipales.

### **III ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS DEL ESTADO DE MORELOS**

En el presente capítulo intentamos exponer las variables más relevantes del comportamiento demográfico, productivo y de bienestar social en el estado de Morelos con el propósito de exponer cual es el marco general de referencia en torno a la situación socioeconómica de un estado que tiene profundos contrastes: por un lado, regiones y ciudades muy desarrolladas y una amplia dotación de servicios; por otro, localidades rurales con poca población dedicada a la agricultura de temporal y con dificultades para acceder a los servicios básicos; Queremos mostrar cual era la situación en el momento que se puso en marcha el Programa Nacional Niños de Solidaridad en el estado de Morelos.

#### **3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

El estado de Morelos ocupa el territorio que se conoció como Tamoachan; los primeros habitantes del lugar en la época prehispánica fueron los olmecas, aproximadamente hacia el año 500 a.C., después fue habitado por algunas culturas del altiplano central y, finalmente, los Tlahuicas, de origen mexicana fundaron Cuauhnhuac que más tarde, los conquistadores llamarían Cuernavaca.

Morelos fue erigido oficialmente como estado de la federación después de que el Estado de México fue dividido el 17 de abril de 1869; se conformó con los distritos de Cuernavaca, Cuautla, Jonacatepec, Tetecala y Yautepec, en este último se asentaron los poderes, pero el 14 de junio del mismo año, Cuernavaca fue declarada capital del estado.

El pueblo morelense mantuvo a lo largo de la época colonial y durante la primera mitad del siglo XIX, la estructura productiva y de propiedad de la época prehispánica. Fue durante el porfiriato, como resultado del proceso de desarrollo de la producción cañera y de los ingenios, que se dio una concentración de las tierras y la formación de las grandes haciendas sobre la base del despojo de los campesinos; lo que provocó la agudización de la lucha de clases en el estado. Así nació el movimiento zapatista que fue uno de los grandes actores sociales más destacados de la revolución de 1910, movimiento que fue encabezado por Emiliano Zapata, quien nació en Anenecuilco, municipio de Ayala, fue uno de los caudillos más destacado de la revolución mexicana y hasta la fecha constituye por sí mismo un emblema de la libertad y la justicia.

### **3.2 DEMOGRAFIA**

El estado de Morelos se divide en treinta y tres municipios. Se caracteriza por ser uno de los más pequeños del país, su extensión territorial es de 4 941 km<sup>2</sup> que representa 0.3% del total nacional; asimismo por su población en 1990 representó 1.5% de la población del país, al registrar 1 195 059<sup>5</sup> habitantes, sin embargo, fue el tercer estado más densamente poblado (249 hab/km<sup>2</sup>), después del Distrito Federal y el Estado de México; esto se debe, entre otras causas, a que en las últimas décadas se ha concentrado gran cantidad de población migrante proveniente del DF y los estados aledaños. En el siguiente lustro la población total del estado se elevó 1.2% al registrar 1 442 662<sup>6</sup> habitantes.

En las últimas tres décadas la entidad se ha transformado paulatinamente de rural a urbana, en 1990 se cuantificaron 791 localidades, de las cuales 85.6%

---

<sup>5</sup>INEGI, MORELOS. Síntesis de resultados XI Censo de Población y Vivienda 1990 (1992).

<sup>6</sup>INEGI, Censo de Población y Vivienda del estado de Morelos 1995 (1996).

se consideraron rurales y 10% urbanas, sin embargo en las primeras se asentaban 171 831 personas (14.4%), en tanto que en las segundas 1 023 238 personas (85.6%). Para 1995, se registraron 1181 localidades, 4.2% rurales con 203,334 habitantes y 93.2% urbanas habitadas por 1,239,328 personas. Esto significa que a pesar del elevado número de localidades de carácter rural, la mayor parte de la población se concentra en las últimas.

El proceso de urbanización en Morelos se ha caracterizado por la concentración de la población en dos regiones conurbadas: la primera, Cuernavaca, conformada por los municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Emiliano Zapata, Xochitepec y Temixco, en la que residía 44.7% de la población estatal en 1995; la segunda, Cuautla constituida por el municipio del mismo nombre, más los de Ayala, Atlatlahucan, Yautepec y Yecapixtla en la que se asentaba 23% de los habitantes del estado en ese mismo año; en conjunto las dos zonas albergan 67.7% del total de la población; el resto se encuentra dispersa en pequeñas localidades rurales del estado.

### **3.3 ECONOMÍA**

En 1990 la estructura económica de la entidad aportó un poco más del 1% al Producto Interno Bruto (PIB) nacional; en las últimas décadas se ha presentado un importante desarrollo industrial, sin embargo, éste ha sido desigual, por un lado, una rama industrial con alta tecnología y mucho capital, pero que proporciona escaso empleo; por otro, pequeñas industrias manufactureras con poco capital que le impide dar suficiente ocupación a la creciente población activa del estado. En 1995 la industria dio empleo a 22.7% de la población activa del estado,

la economía del estado ha propiciado el crecimiento del sector terciario o de servicio; dicho crecimiento se caracteriza por su falta de homogeneidad,

existen algunos servicios bien establecidos, pero la mayor parte de ellos son pequeños establecimientos alrededor de los centros turísticos que dan ocupación temporal a los empleados y bajos ingresos. En 1995, la principal ocupación de la población económicamente activa fue en este sector (59.5%). Una de las características más notable de la agricultura morelense es su bipolaridad, por un lado, un sector productivo ejidal de autoconsumo conformado con un número de pequeños productores que forman la mayoría de la población rural; por otro, un sector agrícola comercial de exportación, que desarrolla sus procesos de trabajo con tecnología moderna y se dedica al cultivo de flores, hortalizas y frutas, por mencionar algunas. En 1995 la población que se dedicaba a las actividades agrícolas representó 17.4% (98 351 personas) de la población económicamente activa.

La problemática más grave de la agricultura se presenta en la producción de maíz, grano básico que constituye la base de la alimentación y el cual se siembra a lo largo y ancho del territorio morelense, por campesinos temporaleros con tierras poco aptas, deterioradas o con elevados niveles de erosión y bajo nivel tecnológico; en las últimas décadas el sorgo ha competido en superficie con el maíz, al contar con alta tecnificación se obtiene mayor volumen y valor en su producción, pero también como resultado del proceso de crecimiento de la producción avícola; ya que el mercado de este grano se concentra con los avicultores del estado, que ha sido posible por el apoyo financiero estatal para la comercialización de dicho producto y la concertación de la venta a los ganaderos de la entidad.

La producción ganadera es una actividad complementaria a las actividades agrícolas, se caracteriza por su diversidad: la mayor parte es de tipo extensivo y en el de traspatio, la producción pecuaria se dedica a la reproducción y engorda de animales con bajo nivel tecnológico y escaso control sanitario, también se desarrolla una producción intermedia, además de la modalidad

empresarial y comercial que cuenta con recursos para mejorar la calidad genética y la producción.

La principal problemática de la ganadería en el estado es su dispersión, la baja calidad genética, dificultades en el sistema de manejo para el procesamiento de la carne, la deficiente infraestructura de los rastros municipales, que producen muchos contaminantes, en 1990, de la relación entre población e inventario pecuario resultó, que no existe autosuficiencia, porque la demanda rebasó los niveles de producción, a excepción de las aves, ya que su producción es de las más avanzadas y ocupó uno de los primeros lugares a nivel nacional.

La industrialización de la economía en el estado muestra un desarrollo de la manufactura; las unidades económicas en promedio ocupan poco personal y capital limitado, aunque por otro lado, existen grandes empresas con uso intensivo de capital y alta tecnología; muchas de estas últimas reclutan su personal en el Distrito Federal.

El turismo se ha convertido en una de las principales actividades de la población trabajadora, abarca: balnearios, monumentos arqueológicos, iglesias, conventos, exhaciendas y parques nacionales, sin embargo, cabe aclarar que el turismo fundamentalmente es de fin de semana, lo que limita los beneficios, el empleo, el ingreso y demanda múltiples servicios públicos, entre ellos el uso del agua, el cual se ha convertido en un problema para los habitantes permanentes, sobre todo de los sectores populares que ven limitado el uso del preciado líquido. Desafortunadamente la actividad turística fundamentalmente es de fin de semana lo que frena la posibilidad de abrir más oportunidades de empleo y con ello de ingresos.



La actividad económica más importante del estado son los servicios, principalmente los relacionados al turismo y al comercio. Las características de las unidades económicas del sector es que son pequeños establecimientos familiares, como expendios de comida alrededor de los centros turísticos y balnearios, farmacias y papelerías entre otros.

### **3.4 BIENESTAR SOCIAL**

Los avances en materia de Bienestar Social que alcanzó el estado de Morelos en las últimas décadas son notables, pero con diferencias entre el campo y la ciudad, en las zonas urbanas se ha concentrado el mejoramiento de la calidad en la construcción de la vivienda, la ampliación de los servicios asociados a ella como la electricidad, el drenaje y el agua potable, lo cual ha contribuido a reducir el índice de hacinamiento; mientras que en las zonas rurales la dotación de servicios ha sido más difícil y lento.

En cuanto a aspectos de salud, cabe mencionar que han disminuido los índices de mortalidad y morbilidad; en los últimos veinte años, la esperanza de vida, muy relacionado al estado de salud de la población aumentó de 62 a 70 años. Lo cual nos habla que ha habido avances importantes en este renglón, sobre todo si lo comparamos con otros estados de la República mexicana, como es el caso de Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

En relación al sector educativo en el estado de Morelos en las últimas décadas, ha tenido grandes avances en los más importantes indicadores, por ejemplo se elevó la proporción de población alfabeta, así mismo la que completó su instrucción primaria y el promedio de escolaridad se elevó 4 años, ya que pasó de 3.2 en 1970 a 6.7 en 1990 y a 7.2 en 1995, entre otros.

### **3.4.1 Vivienda**

El proceso de urbanización y cambio de orientación en la actividad económica y por lo tanto de la esfera ocupacional en el estado de Morelos generó la polarización y desproporción en los niveles de bienestar social, ya que se concentraron una mayor cantidad de servicios en las ciudades que en las localidades rurales, de tal manera que los municipios más urbanizados como Cuernavaca, Cuautla, Jiutepec, Zacatepec, Jojutla, Yautepec, Temixco y Tepoztlán cuentan con mejores niveles de vida; por el contrario Atlatlahucan, Coatlán del Río, Axochiapan, Totolapan, Miacatlán, Ocuituco, Temoac, Tepalcingo, Tetela del Volcán y Tlalnepantla entre otros presentaron menores condiciones de bienestar social y son municipios eminentemente rurales.

En 1995 el estado de Morelos registró un promedio de ocupantes por vivienda de 4.5, aunque en las localidades rurales llegó a ser de 4.7; asimismo el porcentaje en los servicios relacionados con la vivienda fue el siguiente: 90.7% de agua entubada, drenaje 82.7% , energía eléctrica 98.5%, sin embargo, en el ámbito rural para el primero fue de 74.7%, 52.3% para el segundo y 94.7% para el último, cabe destacar que los indicadores estatales se encuentran ligeramente arriba de la media nacional (85.6%, 74.7% y 93.3% respectivamente).

### **3.4.2 Salud**

En la entidad en los últimos 10 años se incrementó la inversión en este sector para ampliar la infraestructura, se abrieron más centros y casas de salud y se rehabilitaron los hospitales generales de la entidad con recursos del PRONASOL a través del Programa Hospital Digno.

En 1995, 49% de las familias del estado eran derechohabientes del IMSS, ISSSTE u otra institución y 50.8% no lo era, una buena parte de la población, sobre todo, la de escasos recursos recibe atención de salud pública proporcionada por los centros o casas de salud de la Subsecretaría de Salud dependiente de la Secretaría de Bienestar Social del Gobierno del Estado.

En los últimos años hubo una baja en la tasa de mortalidad infantil de aproximadamente 30%, y las principales causas eran afecciones del periodo perinatal, anomalías congénitas, enfermedades infecciosas intestinales, neumonía e influenza; a pesar de ello, la gente pobre del estado presenta muchos problemas de salud, es necesario ampliar la cobertura de primer nivel y promover la participación ciudadana para mejorar la situación de salud, nutrición e higiene.

### **3.4.3 Educación**

La Educación por muchos años fue concebida como un patrimonio, pues hace posible que los individuos cuenten con los elementos culturales mínimos para que, mediante su propia actividad se pongan en contacto con el ambiente natural y con la realidad social; asimismo como es un servicio público que permite a los mexicanos adquirir los conocimientos para asumir responsabilidades y participar activamente en el desarrollo del país.

En las últimas décadas el sector educativo en el estado de Morelos creció notablemente; por ejemplo, los niños de seis a catorce años que asistieron a la escuela se cuadruplicó, en 1950 se registró una asistencia a la escuela de 23%, mientras en 1995 fue de 93.6%, ligeramente superior a la media nacional para este año que fue de 92.2%; el crecimiento fue mayor en el nivel secundaria y bachillerato, en 1950, 5 de cada 100 jóvenes entre quince y diecinueve años cursaba estos estudios, en 1990 la proporción fue de 45 de

cada 100; la mayor población sin estudiar se registró en los municipios rurales.

En los últimos veinticinco años se incrementaron los recursos educativos hacia los municipios mas pobres y rurales entre ellos Axochiapan, Tepalcingo, Miacatlán y Coatlán del Río, sin embargo, no se elevaron los niveles de asistencia de los niños a la escuela. La pobreza y el carácter agrícola de los municipios rurales es de gran influencia para la disminución de los niveles de asistencia a la educación básica. Para 1990, ocho de los once municipios con los menores niveles de asistencia a los recursos básicos de educación eran también los más pobres del estado y los que tenían las mayores proporciones de población económicamente activa dedicada a la agricultura. Moctezuma, (1993):277

Una de las razones por las que los niños no asisten regularmente o incluso dejan de asistir a la escuela primaria, es que se incorporan a las actividades productivas para apoyar la economía familiar; en 1990 esta situación es muy parecida para otros niveles educativos a pesar de que se incrementó el número de estudiantes de secundaria, bachillerato y universitario en los municipios rurales, claro que hubo excepciones como en Totolapan, que es uno de los municipios rurales de alto índice de marginación, pero su nivel de concurrencia de los niños a la primaria y secundaria es mayor que otros municipios que cuentan con mejores niveles de bienestar.

En los municipios de Amacuzac, Puente de Ixtla, Tlaquiltenango, Xochitepec, Tlaltizapán y Jantetelco ubicados en diferentes regiones del estado fue mínimo el avance en la asistencia escolar. Los municipios con mayor crecimiento educativo en todos los niveles fueron Cuernavaca, Cuautla, Jiutepec, Jojutla, Yautepec y Temixco.

En 1995 la situación educativa fue la siguiente: el porcentaje de población alfabeta fue de 89.3% igual que la media nacional, pero, en las dos décadas anteriores fue ligeramente más alto. En el año mencionado aún existían en el estado 100 328 (10.7%) personas de 15 años y más que no sabían leer ni escribir y es muy probable que en los municipios rurales haya mayor incidencia; el promedio de escolaridad de la población morelense de este rango de edad fue 7.6 años.

En el ciclo escolar 1995-1996 se inscribieron 410 898 alumnos de los niveles preescolar hasta el bachillerato, el porcentaje de deserción escolar fue de 6.4% y de reprobados 7.9 lo que significó que 343 717 alumnos aprobaron el curso que fue impartido por 17 231 maestros en 2 303 escuelas con 16 758 aulas.

El nivel primaria en dicho ciclo escolar ocupó el mayor número de recursos de los servicios educativos, participó con 54.2% del total de alumnos, le sigue el nivel secundaria 19.6% y el preescolar 11.6%; en relación al personal docente las primarias absorbieron 40% de maestros, 40% de escuelas y 52% de aulas en el estado, el índice de asistencia escolar de los niños de 6 a 14 años fue de 93.6%, lo que quiere decir que aun existen 6 de cada 100 niños que no van a la escuela, por abajo de la media nacional que fue de 7.8.

La educación pública en el estado ofrece todos los niveles educativos desde el inicial hasta el profesional; la cobertura del nivel primaria en la entidad es buena, ya que, casi la totalidad de las localidades cuentan con escuela primaria, sin embargo, es necesario elevar la calidad de la educación, la eficiencia terminal y disminuir el porcentaje de reprobación.

El estado de Morelos en las últimas décadas ha sufrido notables cambios tanto en su estructura económica como en la social; la cercanía con el Distrito Federal ha influido para multiplicar su población, haciéndola una de las entidades más densamente poblada, no obstante, donde la población se concentra en unas cuantas ciudades, sin embargo, también cuenta con numerosas localidades rurales con pocos habitantes; polarizando con ello las contradicciones en cuanto a la dotación de servicios básicos y a las oportunidades de empleo e ingreso.

En el aspecto productivo la entidad ha cambiado su vocación agrícola por los servicios relacionados al turismo, la industria a pesar de haber crecido y tener industrias con alta tecnología no ha podido dar ocupación a la población demandante debido al fracaso de los programas para establecer microempresas, también a las dificultades para acceder al financiamiento, además de que el grueso de las inversiones se concentra en la gran empresa que demanda elevadas inversiones para la generación. Por ello, la mayor parte de la industria se dedica a la manufactura sobre todo a la transformación de alimentos. Por otro lado, en la agricultura coexiste una producción comerciales de hortalizas, frutas y flores y una agricultura de autoconsumo, en tierras de temporal y con técnicas tradicionales a las que se dedica la mayoría de los campesinos morelenses.

En relación a los indicadores del bienestar social en el estado también se han modificado; en el periodo de 1991 a 1995, los indicadores en general se registraron ligeramente por arriba de la media nacional, como son los servicios relacionados a la vivienda, la salud y la educación.

El diagnóstico de los principales indicadores socioeconómicos nos permite tener una referencia mínima de cual era la situación que guardaba el estado en el momento de la puesta en marcha del PRONASOL y en especial del

PNNS en 1991, para que al final del trabajo, podamos concluir si hubo modificaciones sustanciales en las variables descritas y sobre todo en el aspecto educativo donde el PNNS tiene incidencia con el propósito de contrarrestar las causas externas de la deserción escolar en el nivel primaria, que es donde se decide la permanencia de la población en la educación escolarizada y con ello a tener aspiraciones para mejorar sus condiciones de vida.

## **IV CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA NACIONAL NIÑOS DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO DE MORELOS: UNA ALTERNATIVA PARA CONTENER LA DESERCIÓN ESCOLAR**

### **4.1 POBREZA EXTREMA Y SISTEMA EDUCATIVO; EL BINOMIO DE LA DESERCIÓN ESCOLAR**

La mayor parte de la población escolar atendida por los servicios de educación pública en México pertenece a familias de bajos ingresos económicos. La deserción escolar en los ciclos de educación básica es un problema complejo en el que convergen dos tipos de factores: los *externos* al sistema educativo determinados básicamente por la situación económica en que viven las familias de los alumnos; y los *internos* propio del sistema educativo, es decir de las condiciones de enseñanza (humanas y materiales), así como de los planteles donde se imparte la educación.

En cuanto a los factores externos es necesario considerar que una gran cantidad de familias de escasos recursos económicos, sobre todo de aquellas que viven en condiciones de pobreza extrema, se ven obligadas a retirar a sus hijos de la escuela por la carga económica que ello representa, en términos del gasto que deben efectuar por concepto de útiles escolares, ropa, uniformes, transporte y otros. Asimismo por el ingreso o servicio que el niño deja de aportar cuando estudia, como es el caso de las familias urbanas donde los menores al ingresar a la escuela ya no contribuyen al ingreso familiar porque ya no trabajan como vendedores ambulantes, ayudantes, mandaderos o incluso pidiendo dinero; en el caso de las familias rurales, porque los niños ya no participan en el proceso de trabajo familiar en torno de la siembra, ya sea directamente en las labores culturales, apoyando el cuidado de los hermanitos y/o en las labores domésticas, por ejemplo. Al



momento que el niño abandona la escuela se cierra uno de los círculos viciosos de la pobreza, pues la falta de educación le hará más difícil superar lo precario de su condición social.

En cuanto a los factores internos al sistema educativo, hay que resaltar que se encuentra la función docente, las normas y las relaciones interpersonales que permiten la cotidianidad de la vida escolar, así como la actuación de las autoridades escolares y la relación que se establece con los padres de familia tienen un contenido excluyente, pues tienden a marginar a los niños que provienen de familias más pobres, los cuales en muchas ocasiones son etiquetados de "lento aprendizaje" y, por lo mismo, no se les da la atención que requieren. De manera conjunta, las limitadas condiciones materiales en las que trabaja la escuela y la poca dotación de materiales didácticos, tampoco contribuyen a dar la atención necesaria a los niños que viven condiciones de pobreza extrema. Por ello el ambiente escolar que se genera en el aula no siempre es el más adecuado y afecta el aprendizaje de los estudiantes, sobre todo de los que son víctimas de la pobreza. Por lo mismo a pesar de que los padres de familia están conscientes de que la educación constituye efectivamente un medio para acceder a mejores niveles de vida, las deficientes y adversas condiciones educativas, aunadas a su precaria condición económica, propician que tomen la decisión de que sus hijos abandonen la escuela.

Por último habría que señalar que son los factores internos, fundamentalmente, los que determinan que el niño abandone la escuela, porque las condiciones en que viven la familia no permiten que tenga una atención en el seno de ésta (ayuda en las tareas, atención a las demandas escolares, asistencia a la escuela y otros); para la familia la educación como palanca de acceso social sólo es apreciada de manera abstracta y a largo plazo y no como una posibilidad concreta e inmediata, lo cual contribuye a

desalentar la asistencia del niño a la escuela y darle prioridad a la contribución laboral que el mismo hace a la familia. Este pensamiento contradictorio y de sentido común obstaculiza la formación de una cultura educativa escolarizada<sup>7</sup>.

#### 4.2 LA PUESTA EN MARCHA DEL PNNS EN EL ESTADO DE MORELOS

El Programa Nacional Niños de Solidaridad (PNNS) constituyó una línea de acción del PRONASOL (bienestar social) en el marco de la estrategia de combate a la pobreza extrema; se puso en marcha en 1991, inicialmente en once estados del país como etapa piloto<sup>8</sup>. En el momento que arrancó aún no se había publicado la normatividad correspondiente, por lo que se siguieron los lineamientos generales establecidos y transmitidos por la Coordinación Nacional del Programa.<sup>9</sup>

En enero de 1991 el Presidente Carlos Salinas de Gortari realizó una gira de trabajo por el estado de Morelos; en un acto público en el que se hizo la evaluación del Programa de Solidaridad para una Escuela Digna<sup>10</sup>, uno de los oradores oficiales, Presidente de un Comité Escolar de Solidaridad, solicitó de manera formal al Presidente de la República que los niños de Morelos estuvieran contemplados en el programa de becas de Solidaridad; en el mismo acto el Lic. Salinas respondió de manera afirmativa a la solicitud y al mes siguiente personal de la Coordinación Nacional del Programa se presentó

---

<sup>7</sup> El PNNS no analizó esta situación y mucho menos planteó alternativas de cambio.

<sup>8</sup> Entre otras entidades se incluyeron Yucatán, Estado de México, Oaxaca, Veracruz, Guerrero y Morelos.

<sup>9</sup> El ejercicio de los recursos federales son normados a través del *Manual Único de Operación*, que se publica cada año (antes de la fecha de publicación es válido el inmediato anterior), el cual contiene las normas y lineamiento de ejecución y comprobación de los recursos, la apertura programática y anexos para programas específicos; después de la mitad de 1991 fue publicado el correspondiente al PNNS donde se detallaron los antecedentes, objetivos, metas, formatos e instructivos para la liberación, operación y comprobación.

<sup>10</sup> El Programa de Solidaridad para una Escuela Digna consistió en la realización de obras para la rehabilitación del plantel escolar, en ellas participaban la comunidad escolar (padres, maestros y alumnos) coordinada por el Comité Escolar de Solidaridad y era financiado con recursos del PRONASOL a través del municipio correspondiente.

en la Delegación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) en el estado para acordar las bases de operación; entre ellas cabe destacar la organización de un grupo operativo institucional formado con representantes del Gobierno del Estado, también la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud del estado, la Distribuidora Conasupo (DICONSA), la Contraloría General del gobierno del estado, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), y la Delegación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); en esa misma reunión se estableció el compromiso de elaborar una estrategia de arranque y la tarea de ratificar las listas de los Comités de Solidaridad constituidos en el estado con el propósito de ubicar los Comités Escolares que podrían participar en el Programa.

El 22 de febrero del mismo año se llevó a cabo la reunión para dar a conocer a las dependencias federales y estatales los principios básicos del Programa Nacional Niños de Solidaridad; el personal de la Coordinación Nacional explicó los antecedentes, objetivos, tareas y acciones que era necesario realizar para la puesta en marcha del Programa. En dicha reunión hicieron acto de presencia los titulares y representantes de las dependencias del gobierno federal, estatal y algunos líderes y miembros de las comunidades.

A partir de ese momento la Delegación de la SPP y luego la SEDESOL se hizo cargo de coordinar las acciones para la operación del Programa a través de un área que se conoció con el nombre de Coordinación Niños de Solidaridad en el Estado, la cual estuvo a cargo de Martha Patricia Lozano Flores --autora de la presente Tesina-- de esta manera quedó establecido el Programa Nacional Niños de Solidaridad en el estado de Morelos, mismo que estuvo en funciones hasta mediados de 1995, año en que el Programa se transfirió a los municipios para su operación.

### **4.3 OBJETIVOS DEL PROGRAMA NACIONAL NIÑOS DE SOLIDARIDAD: Educación, Salud y Alimentación**

Previo a la operación del Programa Niños de Solidaridad el PRONASOL realizó un estudio sobre las condiciones en que se encontraba la educación básica en México; en él reconoció que de cada 100 niños que se inscriben al primer grado de primaria, solo un poco más de la mitad (55%) la concluye, ya que diversos factores influyen para que muchos niños abandonen la escuela, de ahí que con el propósito de combatir el elevado porcentaje de deserción que existe en la educación básica se haya creado este Programa, el cual ha significado una alternativa para que los niños de escasos recursos terminen este nivel educativo; para alcanzar esta meta se plantearon tres objetivos centrales, que se encuentran vigentes a la fecha y son los siguientes:

- *Alentar la permanencia en la primaria de los niños que menos tienen y con ello mejorar la eficiencia terminal*
- *Fomentar en el niño actitudes solidarias y de participación en las tareas de beneficio comunitario*
- *Favorecer el sano desarrollo físico y mental del niño (SPP, 1991:4)*

El Programa Nacional Niños de Solidaridad planteó como medio para lograr los objetivos, otorgar una beca integral conformada por tres componentes:

1. **Apoyo económico.**- En 1991 el monto de la beca fue de \$ 118.00, que representaba un tercio del salario mínimo del Distrito Federal y el cual sería incrementado gradualmente conforme aumentara el salario mínimo. Con estos recursos las familias estarían en posibilidades de comprar cuadernos, zapatos, ropa, o aquello que fuera necesario para asistir a la escuela y de

esa manera reducir las causas externas al sistema educativo que inciden en la deserción escolar.

2. **Una despesa básica familiar.**- En 1991 la despesa tuvo un costo de total \$32.00 y a partir de 1992 su precio se elevó a \$38.54. La deserción escolar y los bajos rendimientos académicos de los niños de nivel primaria son propiciados por la deficiente alimentación y baja calidad nutricional de la dieta de los niños pertenecientes a las familias pobres y más de las extremadamente pobres, por ello otorgarles una canasta básica como parte de la beca integral contribuiría a mejorar su dieta alimenticia y tendría incidencia en el rendimiento escolar.
3. **El Servicio médico preventivo, curativo y rehabilitatorio.** Los problemas de salud de la población de escasos recursos, en especial la de los niños, fue una prioridad del Programa Niños de Solidaridad; con base en un acuerdo nacional entre la SEDESOL y las instituciones de sector Salud quedó establecido que se realizaría el seguimiento del estado general de salud de los niños beneficiados (peso, talla, vacunación, etc.), además que se daría atención inmediata en caso de que estuvieran enfermos e incluso, si fuera necesario, enviarlos al segundo o tercer nivel de atención médica<sup>11</sup>, de esta manera las acciones en materia de salud alentaría la permanencia de los niños en la primaria y aminoraría la deserción escolar por motivos de enfermedad.

La operación del programa en cada entidad y la forma como se pretendió alcanzar los objetivos planeados estuvo determinada por las características y particularidades regionales de cada una, así como por el estilo de trabajo de

---

<sup>11</sup> En la atención médica se consideran tres niveles: *El primero*: es de carácter preventivo (vacunación, campañas sanitarias, etcetera.) y consulta externa. *El segundo*: atención especializada en hospitales generales y regionales. *El tercero*: atención en hospitales e institutos especializados como el Instituto Nacional de Pediatría, Hospital la Raza, Centro Médico Nacional y otros.

cada equipo y los recursos disponibles<sup>12</sup> aunque siempre se intentó que estuvieran apegados a la normatividad. En el estado de Morelos, como lo expondremos líneas más adelante, la tarea fue ardua y compleja, sin embargo, los esfuerzos interinstitucionales se encaminaron a alcanzar la meta fundamental del Programa: evitar que los niños de escasos recursos abandonaran la escuela; el resto de los objetivos como sucedió en el caso del fomento de las actitudes solidarias en los niños, sólo se abordó de manera parcial, pues únicamente se impulsó a través de la selección de los becarios y en la participación de los padres de familia en el aseo de los centros de salud comunitarios.

La beca integral en su componente económico no incrementó su monto como se planteó inicialmente y se ha mantenido en \$118.00 hasta la fecha, debido a que a nivel nacional y estatal aumentó la cantidad de beneficiarios y no se ha aprobado un aumento al presupuesto en este rubro; el Programa Niños de Solidaridad fue uno de los programas de la vertiente de bienestar social que contó con mayor cantidad de recursos a partir de 1992 . En el primer y segundo año de operación el monto de la beca fue muy importante para complementar los ingresos familiares o ahorrar en gasto escolar; como consecuencia del proceso inflacionario la beca en los siguientes años se depreció paulatinamente. En 1991 la beca significaba 12.5 días de salario mínimo general del estado de Morelos; para 1995 sólo significaban 10.5 días de salario mínimo; en la actualidad sólo representa aproximadamente 4.5 salarios mínimos.

---

<sup>12</sup> Esta afirmación la sustentamos con base en nuestra participación en la *Semana Nacional de Solidaridad* evento que se efectuaba anualmente con el propósito de evaluar los avances del PRONASOL en general y del PNNS en particular. En ellas tuvimos la oportunidad de intercambiar experiencias y escuchar a los representantes de los diferentes Comités Escolares de Solidaridad; allí pudimos apreciar la diversidad de problemas que cada uno enfrentó. Por ejemplo, en el caso del estado de Chiapas la beca no contuvo los tres componentes que hemos mencionado, sino dos, pues sólo se dieron desayunos escolares y se proporcionó la atención médica; esto fue así debido a los elevados niveles de alcoholismo que existen en ese estado y que en muchas ocasiones provoca que los padres gasten los ingresos extraordinarios en bebida, entre otras causas.

Las despensa se compraba a DICONSA y en un principio se usó la red de distribución de la misma a través de las tiendas ubicadas en las localidades del estado tal y como lo indicaba la normatividad del Programa, sin embargo, dicho procedimiento no resultó efectivo porque las tiendas de esta empresa paraestatal son muy pequeñas y no cuentan con capacidad de almacenaje; además, los encargados no cuidaban el manejo de la despensa y en muchas ocasiones se llegaron a entregar cajas con envases abiertos o con los productos derramados. Como resultado de esta experiencia y a petición de los Comités Escolares se modificó el sistema de distribución, por lo que se acordó que DICONSA entregara las despensas en cada una de las escuelas primarias beneficiadas. A partir de 1993 el número de planteles se elevó de manera significativa lo que repercutió en un aumento en los gastos de transporte, gasolina y tiempo de trabajo, obligando a la Coordinación Estatal del Programa a modificar la estrategia de distribución por tercera ocasión. A la fecha se continúa usando ese esquema de distribución: DICONSA lleva las despensas a los ayuntamientos municipales donde acuden los comités y beneficiarios a recogerlas, previo aviso a las escuelas primarias.

El contenido de las despensas se determinó con base en un acuerdo establecido entre el Gerente de Ventas de DICONSA, la Directora de Concertación del Convenio Único de Desarrollo (CUD) dependiente de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado y por la Coordinadora Estatal del Programa dependiente de la Delegación SEDESOL; los productos incluidos fueron seleccionados de acuerdo con la disponibilidad, precio, calidad nutricional, gusto de los niños o utilidad para la familia; por lo general se hicieron dos presentaciones con algunas variantes de contenido. En 1993 se incluyó granola, dulce de amaranto, café y miel, esto también tuvo la finalidad de apoyar a los productores regionales. En 1991 y 1992 las despensas contenían una mayor cantidad de productos y gramaje; en los siguientes años, como resultado del aumento de los precios y de la

disminución en el valor adquisitivo de la moneda se redujo el número de productos, disminuyó el volumen por producto y la calidad de los mismos, además se retiraron los considerados menos básicos.

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 1 en 1991 la despensa contenía una mayor cantidad de leche, frijol y arroz, productos básicos que habían disminuido de manera importante para 1995, los cuales fueron sustituidos por productos menos indispensables; asimismo se puede apreciar como la cantidad por producto había descendido. (Ver cuadro N° 1) Por último cabe destacar que el valor de la despensa alcanzaba casi 4 días de salario mínimo, para 1995 sólo alcanzó 2.3 días del mismo salario y, en la actualidad, sólo significa un poco más de un día de salario mínimo.

Cuadro N° 1

DESPENSAS DISTRIBUIDAS EN 1991 Y 1995 TIPO I	
DESPENSA N° 1 1991	DESPENSA N° 1 1995
LT 1 ACEITE	400G. 1 CHOCOLATE
200G. 3 PASTA P SOPA	30G. 1 CAFE CON AZÚCAR
KG 1 GALLINAS DE ANIMALITOS	225G. 1 CALDO DE POLLO
340G 2 LECHE EN POLVO	425G. 1 SARDINA EN TOMATE
198G 1 ATUN	KG. 1 ARROZ
1 SARDINA DE TOMATE	340G. 1 LECHE EN POLVO
KG 2 FRIJOL PINTO	LT. 1 ACEITE
KG 1 ARROZ	200G 2 PASTA P SOPA
800G 1 SAL	170G 1 GALLETAS MARIAS
1KG. 1 FRIJOL NEGRO	KG. 1 AZÚCAR
	50G 1 MAICENA

Fuente: información elaborada por la Coordinación Niños de Solidaridad en el Estado

El servicio médico que se proporcionó en la entidad en el marco del Programa Nacional Niños de Solidaridad se hizo a través de las instituciones del sector salud; la responsabilidad de coordinar las acciones recayó en la Subsecretaría de Salud dependiente de la Secretaría de Bienestar Social del Gobierno del estado; también participaron las Delegaciones Estatales del IMSS y del



ISSSTE, las cuales, como lo hemos mencionado líneas arriba, se comprometieron a realizar el seguimiento preventivo de la salud de los becarios del programa, por lo menos tres veces al año, además de la atención inmediata en caso de que estuvieran enfermos e incluso, en caso necesario, referirlos al segundo o tercer nivel .

Llevar a cabo el seguimiento y atención médica a los beneficiados fue una labor difícil desde el primer momento en que entró en operación el Programa; las autoridades del sector mostraron poco interés y compromiso para cumplir con sus responsabilidades; la información en torno a las tareas que el sector tenía que realizar para el Programa no fluyó a los mandos medios ni a los niveles inmediatos de atención (médicos y enfermeras), por lo que se generaron problemas gratuitos y desagradables; por ejemplo, hubo intentos de cobrar las consultas, el material de curación, los servicios odontológicos y se dieron muchos casos en los que se llegó a negar el servicio a los becarios.

Para superar las deficiencias en la atención médica, la SEDESOL, a través de la Coordinación Nacional y la Estatal, promovió varias reuniones entre las dependencias pertenecientes al sector salud, para dar a conocer los lineamientos del Programa y hacer conciencia en torno a la enorme necesidad de realizar el seguimiento de salud a los niños por lo menos tres veces al año; a partir de dichas reuniones hubo una sensible mejoría en el servicio, sobre todo en el IMSS y el ISSSTE, porque en el caso de la Subsecretaría de Salud del Estado no se mejoró del todo, dado que en esta dependencia existe un constante movimiento de médicos residentes cada año, a lo que hay que agregar que la atención implicaba el uso de una buena cantidad de recursos materiales y humanos con los que en muchas ocasiones no contaba, por lo que la demanda de atención rebasó la capacidad de las clínicas, las cuales no pudieron proporcionar la totalidad de las consultas y medicamentos que el Programa les exigía.

A partir de 1993 el seguimiento médico se estabilizó y se amplió, pues se empezó a realizar una vez al mes; esto contribuyó a que se detectaran enfermedades graves o crónicas, desafortunadamente muchas quedaron a nivel de diagnóstico. Únicamente cuando los padres o miembros de los Comités acudían a la Coordinación del Programa, se realizaron las gestiones necesarias para dar la atención especializada o incluso para transferir a los pacientes al Instituto Nacional de Pediatría u otro hospital de tercer nivel. Desde 1994, no sin dificultades, poco a poco las dependencias fueron asumiendo su responsabilidad en este tipo de atención.

A lo largo de nuestro periodo de estudio (1991-1995) se presentaron padecimientos graves, la mayoría de las veces, por falta de dinero o ignorancia de los padres, no se mantuvieron los tratamientos, sin embargo, algunos niños tuvieron la oportunidad de continuar adelante sin costo por las consultas, análisis y estudios, en varias ocasiones se logró conseguir medicamentos mediante donaciones de laboratorios o asociaciones altruistas; la diversidad de las enfermedades que padecieron los niños en esos años abarcó un abanico muy amplio, se detectaron desde trastornos del aparato neuromotor, hasta problemas por insuficiencia renal, tumores cerebrales, hipertiroidismo congénito y otros, a los que se sumaron una gran cantidad de niños con anemia y, en su mayoría, con problemas odontológicos.

Por otro lado, cabe mencionar que la actitud de los padres en relación con la salud de sus hijos fue de cierta apatía, explicable hasta cierto punto por la falta de costumbre de acudir al médico, por no contar con la educación para variar o mejorar sus hábitos alimenticios o de higiene, lo que influyó en el estado de salud de los niños; por lo que el Programa, a través de los promotores hizo hincapie en modificar los malos hábitos, pues además encontro que en varias escuelas los Comités de Solidaridad y algunos padres

tenían interés en que sus hijos mejoraran su educación, su salud y aprovecharan la beca recibida.

#### **4.4 REQUISITOS PARA PERTENECER AL PROGRAMA: Solidaridad con los más pobres**

En México aproximadamente 45% de los niños inscritos en la primaria dejan la escuela. esto significa que una parte importante de las nuevas generaciones no posee la formación e información mínima indispensable para responder a los problemas que habrán de enfrentar en el futuro, por este motivo el Programa Niños de Solidaridad estuvo dirigido a los menores inscritos en este nivel educativo. Pero el PNNS no sólo intentó disminuir la deserción escolar, sino que a la par pretendió reforzar las actitudes y comportamientos solidarios en y entre ellos. De ahí que la selección de los niños beneficiados hubiera tenido una importancia central en su estrategia y se haya invertido los esquemas tradicionales en el otorgamiento de la becas.

Los requisitos para que los niños pertenecieran al Programa fueron los siguientes:

- a) Niños inscritos en escuelas primarias públicas
- b) Preferentemente deberían cursar primero, segundo o tercer grado
- c) Pertenecer a familias de escasos recursos
- d) Y por último, para conservar la beca la normatividad indicaba que al año siguiente los niños obtuvieran un promedio mínimo de ocho.

Las escuelas consideradas por el Programa fueron primarias públicas completas (que ofrecieran los 6 grados), que contaran con un Comité de Solidaridad y que hubiera participado en el Programa Solidaridad para una Escuela Digna. Se otorgaría una beca por familia durante doce meses, por todo el tiempo que permanecieran en la primaria y con el requisito de cumplir

con el promedio requerido; asimismo se darían un máximo de 24 becas por escuela o un mínimo de 12.

En el estado de Morelos la Coordinación del Programa exigió, a través de los promotores, que se cumpliera con los requisitos para pertenecer al Programa de acuerdo a la normatividad establecida; la mayor parte de los niños seleccionados eran extremadamente pobres y de familia numerosa, en varios casos abandonados por sus padres y que vivían con sus abuelos, tíos o parientes, otros que padecían enfermedades graves y costosas; también hubo hijos de mujeres solas o abandonadas.

En el primer año de operación del Programa la Coordinación Nacional no tomó en cuenta el promedio escolar para que los niños conservaran la beca, fue hasta el segundo año cuando se aplicó este criterio; esto se debió a que una gran mayoría de becados padecían severos problemas de salud y pertenecían a familias con una débil integración y además porque muy pocos fueron apoyados por sus familiares para que asistieran a la escuela con regularidad, se presentaran desayunados y realizaran las tareas escolares.

La totalidad de las primarias fueron oficiales, entre ellas se incluyeron los cursos comunitarios de Consejo Nacional a la Educación (CONAFE) y las primarias de educación especial; todas ellas tenían un Comité Escolar de Solidaridad porque habían trabajado con el Programa Escuela Digna; en relación al número de becas por escuela se cumplió con la norma en general y además se tuvo la posibilidad de contar con recursos extraordinarios para que algunas escuelas obtuvieran un mayor número de becas al establecido como máximo.

#### 4.5 METODOLOGÍA DE SELECCIÓN: Un día especial

La metodología que se usó para llevar a cabo la selección de los niños becados fue novedosa y diferente en relación con la forma en que tradicionalmente el gobierno y la iniciativa privada han otorgado las becas, pues no se dieron a los alumnos más aplicados, sino a los más necesitados; además fue novedosa porque el mecanismo de selección consistió en que los grupos escolares y grados objetivo se reunieran en una hora y fecha determinadas, que PRONASOL llamó *Día especial*. Ese día los promotores sociales y el Comité de Solidaridad local se reunían en Asamblea General con los padres de familia para explicarles cuales eran los lineamientos establecidos por el Programa; posteriormente se dirigían a los salones de clase para seleccionar a los niños a través de juegos, cuentos y ejercicios que tenían como finalidad propiciar la atmósfera adecuada para que los niños seleccionaran entre sus compañeros a los que más lo necesitaran.<sup>13</sup>

Más tarde las propuestas eran validadas por el Comité, los maestros, el Director y los padres que habían asistido a la reunión<sup>14</sup>; cabe aclarar que con el tiempo la metodología de selección se fue modificando de acuerdo con la capacidad de los promotores, con el conocimiento que la comunidad adquirió del Programa y con el grado de involucramiento del Comité; en muchas ocasiones los miembros del Comité realizaron visitas domiciliarias para corroborar las propuestas que parecían dudosas.

<sup>13</sup> PRONASOL a través de la Coordinación Nacional de Niños de Solidaridad editó rotafolios, folletos y cuentos entre otros materiales para facilitar la selección, por ejemplo, el juego del "papelito" consistía en que los niños, dirigidos por el promotor, imaginaban que una hoja de papel se convertía en avión, corbata u otro objeto, al final se transformaba en un billete o boleto para que el niño más necesitado lo recibiera para comprar útiles, zapatos, comida o lo necesario para asistir a la escuela; quien recibiera más "billetes" era propuesto como candidato a obtener la beca (Este ejemplo lo tomamos del Taller de Capacitación para la Selección de Becarios organizado por el personal de la Coordinación Nacional en abril de 1991)

Al finalizar la asamblea donde habían sido seleccionado los beneficiados se levantaba un acta donde quedaban asentados los nombres de los mismos, los acuerdos generales y se anexaban las firmas de conformidad de todas las personas asistentes. Como podemos apreciar en la descripción anterior los criterios de selección fueron innovadores y permitieron que los niños participaran de forma activa en la elección de sus compañeros beneficiados.

Cabe señalar que de acuerdo al discurso del Programa en la asignación de becas la razón principal era el apoyo a los niños más pobres de México y en ese sentido se cumplió, pero los recursos fueron tan pocos comparados con la magnitud del problema que no logró llegar a todos, ni siquiera a un número significativo, por lo que el PNNS como parte del Programa Social del gobierno tenía en el fondo, desde mi punto de vista, una razón política encaminada al populismo y al control social.

#### **4.6 LOS PARTICIPANTES DEL PROGRAMA: juntos sociedad y gobierno**

La operación del programa hizo necesaria la participación de varias dependencias de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y de la comunidad escolar (padres, maestros, niños, Comité Escolar). Las actividades que realizaron tanto el gobierno como los integrantes de la comunidad implicó hasta cierto punto la búsqueda de una unidad en la acción, que fue endeble porque estuvo basada fundamentalmente en los recursos proporcionados por el Programa. A pesar de ello se tuvo que impulsar una coordinación de actividades y una división del trabajo con los participantes, entre las que se pueden destacar las siguientes:

<sup>14</sup> En un salón se revisó una propuesta de los niños, se analizaba una por una la situación económica de sus familias y los más pobres eran seleccionados.

**Gobierno Municipal.**- Apoyó la difusión del Programa en las comunidades, entregó los recursos a los Comités Escolares, recibió la nómina debidamente requisitada para su comprobación al gobierno del estado y a la Delegación SEDESOL. Dicha participación significó un pequeño, pero importante, avance en la descentralización, pues permitió que el gobierno municipal trabajara en el marco del Programa manejando los recursos. Sin embargo, en algunos casos hubo un uso indebido e inadecuado de los recursos, los cuales eran desviados para cubrir otros rubros de su presupuesto lo que generó conflictos y dificultades entre el ayuntamiento, los padres de familia y la Coordinación Estatal del Programa, mismos que tuvieron que ser resueltos por la Contraloría.

**Gobierno Estatal.**- Asignó recursos para fortalecer el Programa, participó en la difusión, gestión y operación a nivel estatal, liberó los recursos a los ayuntamientos, participó en la composición y compra de las despensas. En Morelos las dependencias del gobierno del estado que participaron fueron entre otras, la Secretaría de Hacienda que liberó los recursos para los ayuntamientos, la Contraloría que intervino como mediadora en los casos de desvío de recursos, el Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos como observador y conductor para ingresar a las escuelas y, por último, la Subsecretaría de Salud y Bienestar Social para coordinar y proporcionar la atención médica. En este caso no podemos hablar de un avance en la descentralización, pues únicamente se limitó a transferir a los municipios los recursos otorgados por el gobierno federal; sin embargo, favoreció al PNNS morelense al otorgarle apoyo con recursos estatales. Cabe mencionar que debido a la importancia que el Programa adquirió de 1991 a 1995, misma que se reflejó en la elevada demanda de becas por parte de los padres de familia, el gobierno estatal vio en él una palanca de promoción de su imagen política, lo cual contribuyó a fortalecer la acción del Programa.

**Gobierno Federal.**- Estuvo representado de 1991 a 1992 por la SPP, después quedó a cargo de la SEDESOL y en los estados del país por sus Delegaciones, quienes participaron en la planeación, organización, seguimiento y evaluación del Programa, asignaron y autorizaron los recursos, fueron responsables de la operación, concentraron y procesaron la información necesaria para su funcionamiento. Otra de las dependencias federales que intervino fue DICONSA, quien vendió las despensas y participó en la distribución de las mismas. El gobierno federal fue el primer interesado en la promoción y avance del Programa, pues como ya lo hemos apuntado, el PRONASOL fue la otra cara de la política económica neoliberal, misma que se ha caracterizado por sus efectos regresivos en los niveles de vida de la mayoría de la población de nuestro país, así como por su carácter excluyente, puesto que la pronunciada caída del salario *real* y la disminución del valor adquisitivo de la moneda, aunados a la creciente parálisis de la economía nacional han excluido a muchos grupos sociales del mercado y los han arrojado a la miseria. Es decir, lo que quitaba la política neoliberal pretendía ser resarcido por la política social de Solidaridad, de ahí que el gobierno federal estuviera preocupado por el impulso del Programa y por su efectiva aplicación, de modo que se paliaran los efectos negativos de su política económica.

**Los niños.**- Participaron aquellos alumnos inscritos en 1o. 2o. y 3er. grado, quienes fueron los encargados de proponer a sus compañeros beneficiados. Además hay que agregar que algunos alumnos de las escuelas participaron en actividades recreativas y de beneficio comunitario, esto significó una movilización efectiva de los menores de edad, misma que contribuyó de manera limitada a modificar actitudes individualistas y fomentar la solidaridad en la solución de los problemas sociales. Planteamos que fue limitada porque no se le dio continuidad y no fue posible abarcar e incluir a la mayoría de los niños en las actividades promovidas.



**El Comité de Solidaridad.-** Promovió el Programa en la comunidad escolar, convocó a todos los padres a las asambleas, apoyó el proceso de selección de becados, registró la propuesta de selección en los formatos correspondientes, recibió el pago de las becas en los ayuntamientos municipales, entregó el dinero a cada niño becario, devolvió la nómina a la presidencia municipal, vigiló que los niños recibieran la atención médica requerida, entregó las despensas y apoyó la revalidación de becarios al reinicio del nuevo ciclo escolar. Al igual que lo que sucedió en el caso de los niños, la participación de los comités tuvo como propósito alentar las actitudes y comportamientos solidarios, sin embargo, lo limitado de los recursos con los que operó el PRONASOL en general y el PNNS en particular no permitió que sus beneficios se derramaran al conjunto de la comunidad y, por el contrario, podemos afirmar, que se transformó en una fuente de conflictos intercomunitarios, es decir, entre los padres de familia de los escolares, pues la beca se convirtió en un factor de disputa y aspiración entre ellos, provocando el efecto contrario al deseado.

**La Delegación estatal.-** Como ya dijimos, el Programa primero estuvo a cargo de la SPP y más tarde la SEDESOL quien fue la responsable de su operación, a través de la Coordinación Estatal que estuvo a nuestro cargo durante el periodo motivo de la presente investigación. Inicialmente, de 1991 a 1992, dicha área estuvo integrada por un responsable y dos técnicos de apoyo; en 1993 se sumaron tres personas más y al año siguiente dos más, lo que dio un total de ocho personas, quienes realizamos las tareas de planeación, selección, seguimiento, capacitación, procesamiento de la información y la solución de la problemática generada a raíz de la operación del Programa

Asimismo, los residentes y promotores de la Delegación SEDESOL se sumaron a las labores de difusión y selección de los niños beneficiados. Al

año siguiente, la Coordinación Nacional del Programa gestionó recursos para que las Delegaciones contrataran promotores becarios de servicio social para realizar algunas de las actividades necesarias para el desarrollo del PNNS. Fue así que se contrataron aproximadamente 40 personas que conjuntamente con la Coordinación Estatal hicieron posible la implantación y seguimiento del mencionado Programa. La labor de los promotores fue determinante para la buena marcha de las acciones y, como habremos de exponerlo en otro apartado, ellos constituyeron la base operativa de su funcionamiento.<sup>15</sup>

La Coordinación de Niños de Solidaridad en la entidad priorizó el enlace entre las dependencias involucradas, a fin de facilitar el trabajo de promoción, la ejecución de los recursos y el logro de los objetivos. En un principio esta labor fue difícil puesto que hacía necesario conjuntar esfuerzos y no siempre se encontró la disposición en los funcionarios y en sus equipos de trabajo, pero con el tiempo, la experiencia y la disponibilidad de las partes se logró avanzar. Uno de los obstáculos más desgastantes que tuvimos que enfrentar fue el cambio de autoridades municipales; los nuevos presidentes no conocían los programas, la normatividad ni los movimientos administrativos que tenían realizar para disponer de los recursos<sup>16</sup>; ello provocó que hubiera retrasos en la entrega de la beca y las despensas, por lo que los promotores en cada municipio tuvieron que intensificar su trabajo para capacitar a los responsables en los ayuntamientos y regularizar la entrega y la presentación de las comprobaciones.

---

<sup>15</sup> En 1991 la Delegación SI DE SOL contrató personal de campo, al cual se le encargó la responsabilidad de promover los programas del *Ramo 0026 Combate a Pobreza Extrema* (recursos federales destinados a la inversión social y canalizados a través del PRONASOL) y la organización social en las regiones y municipios del estado de Morelos.

<sup>16</sup> Con el propósito de superar este problema el Instituto Nacional de Solidaridad (INSOL) dependiente de la SI DE SOL, ofreció cursos de capacitación intensiva de todos los programas a los presidentes municipales electos, sin embargo, la información era tan amplia y en ocasiones de un elevado nivel teórico que hacía casi imposible que en pocos días pudieran asimilarla, por lo que su aplicación se tornó difícil.

La puesta en marcha del PNNS hizo necesario coordinar a los diversos niveles de gobierno, así como poner en acción la voluntad de los representantes y miembros de la comunidad, por lo que más allá de las limitaciones en la operación, los recursos financieros, así como las dificultades para coordinar a los distintos participantes, significó un esfuerzo real para que el gobierno y la sociedad trabajaran conjuntamente.

#### **4.7 UNIVERSO DE TRABAJO: Los niños, las escuelas, las localidades, los municipios y los recursos**

Los recursos ejercidos por el Programa Nacional Niños de Solidaridad, de acuerdo con la normatividad, eran autorizados dos veces al año por la Dirección General de Planeación de la SEDESOL para los periodos de enero - agosto y septiembre - diciembre. Se liberaba el presupuesto a través de la Delegación SEDESOL a los gobiernos de los estados, que a su vez ministraban a los ayuntamientos municipales para que fueran entregados a los beneficiados, estas autoridades tenían la obligación de comprobar su gasto mediante la presentación de nóminas debidamente requisitadas.<sup>17</sup> Esto por lo que se refiere a la beca y a la despensa.

El gasto que se realizó por el servicio médico proporcionado no formó parte de la contabilidad de los recursos ejercidos por PRONASOL, ya que fue realizado y absorbido por las dependencias del sector salud. Sin embargo, hay que resaltar que resultó muy elevado por la gran cantidad de niños que fueron atendidos, sobre todo, en los niveles segundo y tercero.

---

<sup>17</sup> El PNNS diseñó y aplicó como norma un formato de nómina que incluía los datos de ubicación de la escuela (Estado, municipio, localidad, dirección, etcétera), una columna para los nombres de los niños, otra para la firma de conformidad de los padres o tutores y, al final, se registraban las firmas de los representantes del Comité Escolar, el Director de la escuela y la del Presidente Municipal.

Durante el periodo de 1991-1995 el Programa Nacional Niños de Solidaridad en el estado de Morelos atendió a 19 576 niños que cursaban su instrucción primaria en 753 escuelas ubicadas en 490 localidades de los 33 municipios que conforman la entidad; en 1994 se alcanzó el 100% de atención a las primarias públicas en Morelos. Durante el mismo periodo se ejercieron un total de 100' 820.8 (miles de pesos) en el pago de las despensas y becas para los niños morelenses beneficiarios del Programa. La mayor cantidad de recursos se concentraron en el municipio de Cuernavaca, debido a que en él se ubica la mayoría de las escuelas primarias del estado (12.6%); los municipios que le siguieron fueron Cuautla y Jiutepec, los tres en conjunto ocuparon un poco más de la cuarta parte de los recursos ejercidos en el lapso señalado; asimismo concentraron aproximadamente 29 % de las escuelas y niños beneficiados por el programa en la entidad.<sup>18</sup>

Por otro lado, los municipios en los que se ejerció una menor cantidad de recursos fueron Tlalnepantla, Tetecala y Mazatepec, tan sólo 2.6% del total, mismos que se distribuyeron entre 379 becados de las 16 escuelas primarias ubicadas en estos municipios.<sup>19</sup>

A pesar de que el Programa pretendía orientarse de manera fundamental a las zonas más pobres y marginadas del estado, esta tarea fue difícil por varias cuestiones; la primera de índole programático, dado que Solidaridad carecía de un estudio geoeconómico que le permitiera visualizar con claridad los espacios y las zonas prioritarias; la segunda tuvo que ver con el desarrollo desigual de la estructura socioeconómica del estado, lo que implica que la mayor cantidad de escuelas primarias se concentran en tres de los municipios

---

<sup>18</sup> Como veremos en el siguiente capítulo (V), estos municipios son considerados de marginación media y urbanos fundamentalmente, sin embargo, si consideramos la variable del ingreso, menos de 2 salarios mínimos, los niños atendidos están ubicados en el rango de extrema pobreza.

<sup>19</sup> En el caso de estos tres municipios, que son considerados de Alta y Muy Alta marginación, hay que considerar que son pequeños y cuentan con una población reducida, por lo que en términos relativos la atención que se dio a los niños pertenecientes a familias en condiciones de pobreza extrema.

con un mayor desarrollo industrial y urbano, por lo que aún cuando se realizáron los estudios socioeconómicos necesarios para otorgar la beca a los más pobres, la mayor parte de los recursos se orientó a dichos municipios, es decir, más por el número habitantes y escuelas que por las condiciones de pobreza extrema de la población.

#### **4.8 EL PROMOTOR SOCIAL: Base del funcionamiento del Programa**

La operación del Programa Niños de Solidaridad implicó la participación interinstitucional entre las dependencias federales, estatales, municipales y de la comunidad escolar, en especial de los Comités quienes vigilaban que los recursos llegaran a los beneficiarios y los servicios se prestaran en las mejores condiciones, y de la colaboración de los promotores sociales cuyo trabajo, fundamentalmente, consistió en vincular a la comunidad con las dependencias e instituciones involucradas en el Programa.

Ellos constituyeron el equipo humano que hizo posible el funcionamiento del PNNS en Morelos y en la mayoría de los estados de la República; las funciones básicas de los promotores fueron: informar, orientar, estimular y apoyar a los Comités para la planeación y operación de las diferentes etapas en las que estuvo organizado el proyecto ( difusión, selección, validación, seguimiento y evaluación); su papel hizo necesario que los promotores fueran adiestrados y capacitados para la ejecución de las acciones.

Como ya lo hemos planteado la ejecución de PNNS en Morelos estuvo dividida en varias etapas, en cada una de ellas el promotor tuvo tareas concretas que desarrollar.

## 1.-Difusión: Informar y sensibilizar a los padres de familia

Durante la primera etapa de trabajo en el plantel, base del programa, se hicieron todos los esfuerzos para explicar y responder a los padres de familia, autoridades y comunidad las dudas que fueron surgiendo en las diferentes reuniones que se llevaron a cabo; el promotor solicitó una reunión en los planteles elegidos para identificar y verificar la integración del Comité, en caso de no estar conformado, se encargaban de convocar a una Asamblea General con el apoyo de los miembros del Comité anterior y de las autoridades escolares en turno; la actividad central del promotor fue garantizar que el Comité contara con el apoyo y la confianza de la comunidad escolar.

Una vez que estuvo integrado el Comité, el promotor dio a conocer a los interesados la normatividad del Programa como una propuesta que implicaba un compromiso de todos; durante la reunión era importante que asistieran los padres de familia de los seis grados, para darles la información suficiente y que hubiera claridad y transparencia en el proceso; al final se levantaba un acta de acuerdos de la asamblea que era firmada por todos los participantes.

## 2.-Selección: Un proceso abierto y transparente

Ya que estuvo conformado el Comité Escolar de Solidaridad (CES) respectivo y los padres de familia informados de los procedimientos y normatividad, el promotor acompañaba al Comité a las reuniones con los maestros de los grupos participantes. para explicar los mecanismos y actitudes que propiciaron que los niños seleccionaran a los beneficiados, como fueron: que los maestros principalmente de 1o. 2o. Y 3o. estuvieran informados; sensibilizar al grupo a través de un cuento o un juego, sobre el significado de la Solidaridad; que la propuesta de los niños se hiciera en un ambiente cordial, sin señalamientos, sin evidenciar la situación precaria individual; que

el Comité recogiera las propuestas de los niños para validarlas, en un proceso transparente, en el que se permitía una amplia participación de la comunidad al observar la selección y su validación, ésta última se formalizó con el llenado y entrega del formato NS-01<sup>20</sup>

### 3 Validación. Supervisar la selección de los niños

El promotor era el encargado de verificar con el Comité que el pago de la beca se hiciera, que se entregara la despensa y el servicio médico se otorgara oportunamente informaba a la Coordinación Estatal del Programa sobre las deficiencias encontradas en su operación; apoyaba al Comité Escolar con el llenado y entrega oportuna de los diferentes formatos que se utilizaron como requisito para el Programa. La verificación tuvo por objeto comprobar que se llevara a cabo y con los procedimientos correctos la selección de los niños más pobres

### 4 Evaluación. Una tarea para recuperar la experiencia y mejorar el proceso de selección

El promotor se reunía periódicamente con los comités para conocer y registrar los aciertos problemas y utilizar los resultados de las experiencias para reorientar y fortalecer su operación y apoyar la reasignación de becarios cada año o cuando se dieran de baja algún niño. Esta tarea fue muy importante, pues permitió "ir mejorando" el procedimiento para otorgar las becas y hacer una selección más exacta y rigurosa.

En el estado de Morelos como ya se dijo líneas arriba, la operación del programa fue responsabilidad de la Delegación SEDESOL, que para el efecto

<sup>20</sup> Este formato fue diseñado por el PNSS y en él se anotaron los datos de ubicación de la escuela y los personales de los niños seleccionados por las autoridades escolares y el Comité Escolar de Solidaridad (Ver

creó la Coordinación Estatal conformada por tres personas quienes realizamos las tareas de planeación, coordinación interinstitucional y de enlace con la Coordinación Nacional del Programa para la ejecución de las acciones que fueron realizadas con el equipo de residentes y promotores.

Posteriormente en 1992 la Delegación contó con recursos para contratar 25 promotores sociales,<sup>21</sup> a quienes se les capacitó para la selección de los becarios, realizar el seguimiento y supervisar el buen funcionamiento del Programa. La mayoría de los promotores fueron mujeres jóvenes, aunque también hubo hombres y personas mayores; casi todos residían en los municipios donde fueron asignados para realizar sus actividades, con el propósito de garantizar la constancia y evitar que gastaran demasiado dinero en pasajes, ya que sólo se les otorgó una beca mensual de \$ 600.00.

En 1993 el Delegado tomó la decisión de que los promotores del Programa Niños de Solidaridad se integraran al resto de promotores para que realizaran la promoción y el seguimiento de todos los programas de Solidaridad incluyendo el de los niños, por lo que se contó con aproximadamente 45 promotores sociales adscritos a la Delegación; el equipo logró cubrir a todas las escuelas de la entidad en un promedio aproximado de un promotor por cada 18 o 20 escuelas.

En 1994 se incorporaron a las actividades de promoción social, fundamentalmente al Programa Niños de Solidaridad, aproximadamente 80 maestros jubilados beneficiados por el Programa llamado Maestros Jubilados y Pensionados en Solidaridad<sup>22</sup> cabe destacar que trabajaron a lo largo y

---

ANEXO I

21) La Coordinación Estatal en 1992 contó con recursos para contratar promotores del Programa en todas las entidades de la república.

22) El objetivo de este programa era aprovechar la experiencia de los maestros jubilados y darles la oportunidad de volver a trabajar en el campo de la educación, con un estímulo económico de \$600.00 mensuales.



ancho del estado desarrollando las mismas tareas que los promotores sociales

La promoción del Programa Niños de Solidaridad en Morelos se realizó de manera eficaz de acuerdo con la normatividad del programa, debido fundamentalmente a que las personas que la llevaron a cabo estaban comprometidas con la organización social emanada de los principios del PRONASOL. Se vincularon con los Comités para realizar visitas domiciliarias y verificar que los niños beneficiados pertenecieran a familias de escasos recursos, estuvieron pendiente para que los niños recibieran el apoyo (despensas, becas y servicio médico) y, en muchas ocasiones, se convirtieron en mediadores de los conflictos familiares, escolares e incluso de la comunidad, que llegaron a ocurrir durante su participación

Una vinculación tan estrecha a la larga tuvo inconvenientes, porque se crearon lazos de dependencia de los comités y la comunidad escolar con los promotores, cuyos efectos provocaron estilos y formas de relación paternalista que impidieron el desarrollo y autonomía de la organización social. Los comités ante cualquier problema no tomaba ninguna decisión hasta que estuviera el promotor o adquiría algunos privilegios sobre los otros integrantes del Comité o sobre los padres beneficiados y en ocasiones cuando se desocupaba un espacio tenían la oportunidad de proponer a su hijo, alguno de su familia o conocido, quien era apoyado sin mayor problema.

Los promotores tuvieron hasta cierto punto el control de los comités y de las comunidades escolares principalmente cuando era necesario concentrarlos para algún evento político del PRONASOL, del gobierno federal o estatal, ya que eran de fácil localización en las escuelas casi en el momento que se requería, lo mismo que a los niños quienes frecuentemente eran parte de las concentraciones masivas que se organizaban.

#### **4.9 PROCESO DE IMPLANTACION DEL PNNS EN MORELOS: Una labor difícil, pero fructífera**

La implantación del programa en el estado fue por fases, la primera etapa se puso en marcha en 1991 a mediados del ciclo escolar, en ese momento existieron serias dificultades; la autorización de los recursos fue tardía, se pago de manera retroactiva a enero; además no se había publicado la normatividad del Programa. hubo mucha premura para liberar los recursos por lo que se escogieron a 37 escuelas primarias con base en los criterios de que fueran completas y que estuvieran ubicadas en localidades de alta marginación; además el equipo de promotores era muy pequeño, se ofreció una capacitación rápida sobre la marcha, primero en aspectos teóricos y luego en una escuela llamada Rafael Merino ubicada en la colonia del mismo nombre, perteneciente al municipio de Ayala donde se realizó la primera selección de becarios en la entidad.

Para la capacitación se convocó previamente a una Asamblea General de padres de familia, con la presencia de los maestros, el Director, un representante de la Contraloría del Estado, algunos integrantes de los Comités Escolares de Cuautla, los promotores, los residentes, personal de las Coordinaciones del PNNS del estado y nacional pertenecientes a la SPP; en dicha reunion se explicaron los lineamientos del Programa, los padres se comprometieron a participar y apoyar a los niños becados; luego los participantes, pasaron a los salones de 1o. 2o. y 3o., donde el personal de la Coordinación Nacional realizaron varios juegos para ejemplificar como se hacia la seleccion de niños becados.

Una vez concluida la dinámica con los niños se procedió, junto con los integrantes del Comité, la Directora, el representante del Ayuntamiento y el personal de la SPP a validar la selección. A los padres se les había pedido

que continuaran en el plantel para darles a conocer la lista definitiva. A pesar de lo anterior, no fue posible que los promotores lograran la cobertura total de las escuelas programadas, sobre todo de las más alejadas; por lo que se tuvo que recurrir al apoyo de la Secretaría de Educación Pública en el estado para que a través de los supervisores y directores de las escuelas apoyaran la selección con la única indicación de que fueran los niños más pobres, esto trajo consigo algunos problemas porque siempre se había usado el criterio de otorgar becas a los niños de mayor promedio y nunca a los que más lo necesitan económicamente, aunque fueran reprobados. Finalmente y a pesar de estos problemas se realizó la selección de los primeros 888 beneficiados del Programa Nacional Niños de Solidaridad en Morelos

Al mismo tiempo, la Coordinación Estatal del Programa realizó dos reuniones con DICONSA, el Gobierno del Estado y la SEP estatal para establecer los mecanismos de entrega de recursos y despensas, se elaboró un calendario para que los Presidentes Municipales entregaran las primeras despensas y recursos en presencia de la comunidad escolar antes de que terminara el mes de junio, porque a partir del primero de junio tomaron posesión nuevas autoridades municipales se tuvo que iniciar el programa con ellos.

La segunda fase de selección se realizó en el mismo ciclo escolar 1991-1992 (septiembre), como parte del trabajo se realizó la segunda capacitación sobre el programa a los promotores de la Delegación, se hizo un balance de la experiencia anterior y se explicaron los mecanismos de implantación y de la estrategia de atención del programa, se logró tener la cobertura total de las escuelas con los promotores, corregir algunos errores en la anterior selección donde no intervinieron y verificar que se entregaran oportunamente despensas y becas se beneficiaron a 76 escuelas con 1 688 niños de todos los municipios de la entidad. En total en 1991, 2 576 niños fueron becados, 113 escuelas primarias beneficiadas y se ejercieron 2' 600.0 (miles de pesos).

En 1992, para el segundo periodo de autorización de recursos (septiembre - diciembre) se inició la tercera etapa del programa, se seleccionaron 4 800 nuevos becarios y se elevó el monto de la despesa a \$38.50. Cabe señalar que en esta fase se incorporaron los 25 promotores contratados para atender el Programa, para ello se les capacitó sobre la normatividad y los lineamientos, además se realizaron prácticas de selección y seguimiento en dos escuelas del estado, de esa manera, se logró tener una mejor operación del programa

La cuarta etapa de selección fue en septiembre de 1993, se amplió el Programa con 7 200 becarios más que ese año sumaron 14 576 en 740 escuelas primarias del estado; en ese mismo año escolar se realizó la primera evaluación del avance académico de los becarios, hubo niños reprobados, pero en muchos casos las Asambleas Generales de sus escuelas revisaron la situación familiar y les dieron otra oportunidad para que tuvieran un año más el beneficio de la beca de solidaridad y se superaran académicamente.

En 1994 se realizó la última ampliación del Programa se otorgaron 5 000 becas más, arrojando un total de 19 576 niños becados en 753 escuelas donde ya se habían incluido los cursos comunitarios de CONAFE y las primarias de educación especial. A partir de ese año se incorporaron a la promoción social los ochenta maestros jubilados, quienes apoyaron fundamentalmente el seguimiento de las acciones del programa como fueron las de acompañar a los integrantes del Comité a las visitas domiciliarias, verificar que recibieran la atención médica y las despensas y que hicieran buen uso de la beca, este año ya hubo reasignación de becas de los niños que reprobaron injustificadamente; asimismo, no aumentó el número de becarios, tampoco el importe del estímulo económico ni del precio de la despesa

CUADRO N° 2

ETAPAS DE SELECCIÓN DEL PNNS EN EL ESTADO DE MORELOS				
CONCEPTO	1991	1992	1993	1994
ESCUELA*	113	425	740	755
BECADO**	2 576	7 376	14576	19576
INVERSIÓN***	2 593 4	7 949 9	18 378 7	35 122 3

FUENTE: INFORMACIÓN ELABORADA POR LA COORDINACIÓN ESTATAL DEL PNNS 1995

\* ESCUELAS ATENDIDAS \*\* NIÑOS BECADOS \*\*\* INVERSIÓN APLICADA (MILES DE PESOS)

En 1995 ya no hubo ampliación del Programa, se continuó trabajando hasta la fecha con el mismo número de niños beneficiados y escuelas del año anterior; asimismo, el servicio médico se convirtió en una carga para el sector salud por su elevado costo, por lo que se limitó drásticamente la atención de segundo y tercer nivel, es necesario aclarar que en este año dio inicio el sexenio de Ernesto Zedillo y el Programa cambió su nombre por el de Estímulos a la Educación Básica<sup>23</sup>, pero continuó vigente la normatividad establecida, no así con el espíritu de solidaridad con los que menos tienen y que había sido el motor que impulsó el trabajo del Programa

Como responsables de la Coordinación del PNNS en el estado, tuvimos entre nuestras tareas la de planear y coordinar la estrategia de selección de las escuelas y de los niños de los 33 municipios de la entidad, fuimos responsables de la capacitación y distribución del material e información al personal de campo al inicio de cada fase para que tuvieran todos los elementos para la selección y seguimiento de las tareas encomendadas. Procesamos toda la información (formato NS01), para elaborar los padrones de beneficiarios por escuela y municipio que sirvieron de base para la autorización de los recursos, registramos la baja a los niños que abandonaron la escuela durante el año escolar y el alta de los niños que los sustituyeron

<sup>23</sup> En la Apertura Programática de los recursos federales para inversión editado por la Dirección de Planeación de la SEDU-SEGE, ya apareció con este nombre pero sin cambios en la norma

(en 1994 hubo un promedio de 100 movimientos mensuales), lo anterior permitió la actualización de los listados de beneficiarios; además les hicimos su credencial y les proporcionamos un carnet para la atención médica.

Asimismo, atendimos e intervenimos en la solución de la problemática que se generó por la operación del programa, desde gestionar la atención médica, entrega oportuna de la beca y la despensa, tuvimos que limar asperezas que emergieron entre los integrantes del Comité o entre éstos con el Director de la escuela o entre los padres de los becados, etcétera. diariamente recibimos grupos de personas con demandas de solución a problemas específicos o generales; en ocasiones nos vimos en la necesidad de resolver los conflictos a través de los promotores y otra vez tuvimos que acudir a la escuela y realizar una asamblea general para solucionar los problemas que habían surgido.<sup>11</sup>

Elaboramos informes, tarjetas y trabajos para la Delegación y la Coordinación Nacional, fuimos responsables de coordinar actos públicos en relación con el Programa y, además en 1993 asumimos además la responsabilidad de otros programas como fueron los de Solidaridad para una Escuela Digna, Maestros Jubilados en Solidaridad y Enfermeras en Solidaridad; por este motivo el área que estuvo bajo nuestra responsabilidad tomó el nombre de Programas Sociales.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Los problemas eran muy diversos, entre los más frecuentes eran señalamientos de que había niños que "no necesitaban" la beca, por lo que en la Asamblea General se revisaba la situación familiar de niño en cuestión con los resultados de la visita domiciliaria previa (realizada por los miembros del Comité y el promotor correspondiente) y se ponía a consideración de los asistentes si se le dejaba o se le quitaba y el resultado se asentaba en el acta de la Asamblea a la que se anexaba la firma de los participantes. Cabe señalar que en la mayoría de los casos se les dejaba porque los niños probaban su estado de pobreza extrema.

<sup>12</sup> Por otro lado la coordinación del Programa a nivel estatal nos permitió desarrollar y aplicar técnicas y metodologías utilizadas en la Sociología para explicar los fenómenos sociales; entre ellas, encuestas, organización e interpretación de información relativa al programa, de tal manera que tuvimos la posibilidad de desarrollar nuestra capacidad profesional, pero sobre todo la mayor enseñanza recibida en la Universidad y en esta Facultad en particular que nos ha servido tanto en el ejercicio profesional como

El Programa Nacional Niños de Solidaridad tuvo la intención de apoyar a los niños de escasos recursos para que terminaran su instrucción primaria al incidir en las causas externas que influyen para tomar la decisión de abandonar la escuela.

La beca integral como elemento fundamental para lograr los objetivos planteados por el programa, fue muy importante para las familias, porque el monto de la beca significó una parte importante de sus ingresos, sobre todo al inicio del programa. además en casos graves el servicio médico fue la única alternativa de atención para estos niños.

Por otro lado, la operación del programa puso de manifiesto serias deficiencias en el sistema educativo, pero también de la problemática familiar de los niños de escasos recursos; muchos de ellos adolecen de falta amor y de apoyo, ya que la mayoría de sus hogares están desintegrados; al principio la solidaridad que la comunidad para apoyar a los que menos tienen fue manifiesta, sin embargo, después de un par de años de operación del programa empezaron a surgir envidias y problemas porque otros padres también querían ser beneficiados y hostilizaron a los niños y sus padres por esa razón<sup>4</sup>

Los promotores sociales realizaron un trabajo arduo y comprometido con los niños más pobres, con la comunidad escolar y con el PRONASOL, varios de ellos recibieron un bajo salario y le dedicaron muchas horas de trabajo y no

---

en la vida personal es el *Sentido Común* y la *Apertura* para aprender nuevos conocimientos e incorporarlos a nuestra experiencia.

El PNNS en teoría tenía previsto que funcionara tal como fue planteado en su normatividad: sin problemas y contar siempre con la respuesta positiva de la comunidad, pero en la práctica, sobre todo después de varios años de funcionamiento, de ver llegar el dinero y las despensas solo para algunos niños, el resto de las familias que no fueron beneficiadas protestaron y surgieron los problemas; por lo que la única manera de conseguirlos para resolverlos fue apearnos a la norma que contemplaba la

siempre en buenas condiciones, sin vehículo, no tuvieron gastos de transporte, etcétera

El Programa Nacional Niños de Solidaridad en el estado de Morelos fue uno de los Programas de Solidaridad que tuvo mayor impacto por sus propias características de apoyar a los niños más pobres y por haber llegado a todas y cada una de las comunidades y colonias donde había una escuela primaria oficial, incluyendo todas las de CONAFE y las de educación especial, donde se convocó a la comunidad escolar que asistió masivamente, por lo menos hasta el momento en que se realizó la selección de los becarios, lo que les permitió conocer la normatividad del mismo. Razón por la cual es importante que hagamos un primer acercamiento evaluatorio de su impacto.

realización de asambleas escolares para redimir los conflictos más agudos y tomar decisiones del rumbo del Programa



## **V EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA NACIONAL NIÑOS DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO DE MORELOS**

En el presente capítulo nos proponemos, de manera hipotética, realizar una primera aproximación para evaluar el impacto que el PNNS tuvo en el estado de Morelos. Para hacerlo hemos hecho uso de la información estadística que nos proporciona el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en torno al sistema educativo en el estado de Morelos, así como de información elaborada por nosotros durante nuestra estancia en la Coordinación estatal del Programa Nacional Niños de Solidaridad que es objeto de estudio; también hacemos uso de la información que recopilamos a lo largo del periodo en que laboramos poniendo en operación el PNNS, es decir, intentamos incluir aquellas observaciones que nos han parecido pertinentes y que vivimos en nuestros recorridos por las comunidades en las que funcionó el Programa, así como en nuestra relación tanto con los promotores, como con las autoridades municipales y educativas.

Nosotros haremos la evaluación a tres niveles: a) económico; nos interesa mostrar cuál fue la incidencia del Programa a nivel de los ingresos de las familias en las que unos de sus hijos obtuvo la beca; b) educativo; en este aspecto nos interesa resaltar cuál fue la función del Programa para resolver la cuestión de la deserción escolar, y por último c) social; en este punto lo que deseamos destacar es cuál fue el nivel de organización y conciencia social que el Programa generó en las comunidades en torno al problema de la deserción escolar.

Queremos dejar establecido, como lo apuntamos al inicio que nuestra aproximación solo pretende aportar información estadística y de primera mano para elaborar una hipótesis sobre el impacto en las esferas mencionadas, esto es así porque desde nuestro punto de vista, para realizar una evaluación a

mayor profundidad se requeriría de estudios de caso, mismos que rebasan los límites y alcances de la presente tesina.

### **5.1 LOS MÁS POBRES, BENEFICIARIOS DEL PNNS: impacto económico**

En 1992 el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) realizó por encargo de la SEDESOL una evaluación de las acciones del PRONASOL en el estado de Morelos. Como resultado de ella se puede destacar la definición del concepto de *población en extrema pobreza* que los investigadores elaboraron para el caso: *aquella que no cuenta con el ingreso requerido para obtener o satisfacer sus necesidades básicas y que además no cuenta con los servicios públicos que forman parte de un nivel mínimo aceptable de bienestar* (Chávez, et. al, 1994:27). También establecieron dos índices para medir la pobreza extrema: 1º población que percibe menos de dos salarios mínimos mensuales; 2º el índice de carencias de servicios públicos. Con base en la definición y haciendo uso de los dos índices señalados es que hemos calculado el impacto del PNNS en el estado de Morelos.”

Así, en 1990, de acuerdo a los datos proporcionados por el INEGI en Morelos IX Censo General de Población y Vivienda 1990 (1992) y el Conteo de Población y Vivienda de los Estados Unidos Mexicanos 1995 Perfil Sociodemográfico (1997), 58.6% de la población ocupada del estado de Morelos es decir, 207 270 personas, estuvo ubicada en el rango de extrema pobreza, porque 5.1% no recibió ingresos, 12.2% recibió menos de un salario mínimo y 41.3% obtuvo ingresos entre uno y dos salarios mínimos. El resto de

La definición es muy semejante a la que Julieta Campos utiliza en su libro *¿Que hacemos con los pobres? Que hemos utilizado para elaborar el capítulo*

la población, 44.4% percibió más de dos salarios mínimos (ver cuadro N° 1). Ello significa que para ese año, 1990, más de la mitad de la población del estado que percibió ingresos era considerada en condiciones de pobreza extrema, lo cual nos habla de una situación bastante difícil para las familias de este estado de la República, sin embargo, en el caso de Morelos, dado que cuenta con mejores servicios públicos (drenaje, agua, caminos y vías de comunicación electricidad, vivienda y pavimentación) que otras entidades, fue considerada por el PRONASOL de *Marginación Media*.

CUADRO N°.1

POBLACION OCUPADA SEGUN INGRESO EN EL ESTADO DE MORELOS											
AÑO	OCUP	SIN INGR	%	- 1 SM	%	1 A 2 SM	%	+2 A 5 SM	%	+5 SM	%
1990	348 357	18 013	5.1	44 652	12.2	144 605	41.3	103 354	29.6	26 803	7.7
1995	563 117	48 991	8.7	86 156	15.3	192 586	34.2	146 128	25.9	47 301	8.4

Fuente: INEGI, *Morelos Censo de Poblacion y Vivienda 1995. Perfil sociodemografico, 1997.*

Para 1995, si bien en términos relativos la población en situación de pobreza extrema en Morelos disminuyó en 4 décimas, es decir, pasó de 58.6% a 58.2%, en términos absolutos el problema se había agravado, dado que la población que percibe menos de dos salarios mínimos aumentó de 207 270 personas a 327 733 personas, esto significa que para ese año, 1995, 120 463 personas más se encontraban en situación de pobreza extrema. De ellas 48 991 (8.7%) no recibían ingresos, 86 156 (15.3%) no alcanzaban un salario mínimo y 192 586 (34.2%) apenas perciben ingresos entre uno y dos salarios mínimos (ver cuadro N° 1 y 2). En términos absolutos hubo un aumento de la población pobre del estado, porque de 1990 a 1995 se incrementó el número de personas que perciben ingresos en los rangos más bajos.

En términos generales podemos afirmar que a pesar de la política social del gobierno de Carlos Salinas de Gortari y de la enorme inversión pública para combatir la llamada pobreza extrema, no habían alcanzado los resultados deseados, por el contrario, parece ser que los efectos de la política económica

(control de la inflación, topes salariales, liberación de precios, etc.) habían aumentado la pobreza en el estado de Morelos.

**CUADRO N° 2**  
**POBLACIÓN EN EXTREMA POBREZA EN MORELOS**

AÑO	POBLACION	%
1990	207 270	58.6
1995	327 733	58.2

Fuente: INEGI, Morelos Censo de Población y Vivienda 1995 Perfil sociodemográfico. 1997

Entonces, en ¿qué sentido contribuyó la beca que el PNNS en el estado de Morelos otorgó? O en su caso ¿no tuvo ninguna incidencia?. Desde nuestro punto de vista sí la tuvo, pero fue relativa y parcial. Veamos, una de las estrategias de la población de escasos recursos para subsistir es que el mayor número de miembros aporte dinero o trabajo para aumentar el ingreso familiar; como se sabe es muy frecuente que los niños se incorporen a las actividades productivas, de apoyo a la producción o a los quehaceres domésticos como es el cuidado de los hermanos pequeños mientras los adultos trabajan; en ocasiones lo anterior obliga a que los niños falten con frecuencia o en el peor de los casos que dejen de asistir a la escuela.

Por este motivo, consideramos, de manera hipotética que *el dinero de la beca sirvió de amortiguador de la pobreza* al aumentar el ingreso familiar o ahorrar el gasto que la educación ocasiona; por eso en nuestro análisis hacemos una comparación del *monto de la beca* en relación con los *ingresos familiares* y de ese modo, analizamos el *impacto económico* del Programa Nacional Niños de Solidaridad, es decir, sobre los ingresos de las familias morelenses en condiciones de extrema pobreza.

En 1990 la población total del estado de Morelos que vivía en hogares (colectivos o familiares)<sup>28</sup> era de 1 184 235 personas, las cuales conformaban 247 968 hogares, con un promedio de 1.01 hogar por vivienda (ver cuadro N° 3), ese año el PNNS en el estado de Morelos aún no entraba en operación, motivo por el que ningún niño y ninguna familia recibió la beca que dicho Programa otorgó. Es decir, los gastos escolares tuvieron que ser cubiertos por los ingresos que la familia obtenía en su trabajo u ocupación.

CUADRO N° 3

POBLACION Y HOGARES EN EL ESTADO DE MORELOS						
AÑO	HOGARES	POB	HOG. FAM	POB. HO/ FAM	PROM O/ HOG.	PRO HG VIV.
1990	247 968	1 184 235	232 593	1 165 282	5.0	1.01
1995	326 904	1 435 337	304 020	1 406 630	4.6	1.02

Fuente: INEGI, Morelos Censo de Población y Vivienda 1995, Perfil Sociodemográfico, 1997

Para 1995 la población total del estado de Morelos que vivía en hogares (colectivos o familiares) alcanzó la cifra de 1 435 337, la cual conformaba 326 904 hogares, con un promedio de 1.02 hogares por vivienda. En ese año, el cuarto de operaciones del Programa Niños de Solidaridad en Morelos benefició con la beca (dinero, despensa y servicio médico) a 6% de los hogares en el estado, esto significó un beneficio directo a 1.3% de la población que vive en hogares, 19 576 niños becados e indirecto a 5.4% de la población que vive en hogares, es decir 78 304 personas puesto que consideramos 4 miembros por familia (ver Cuadro N° 3).

Esto quiere decir, que así sea de una manera muy precaria, se otorgó un ingreso extraordinario mensual a cada una de las familias de los niños becados, cantidad en dinero, producto o servicio que pasó a formar parte del ingreso familiar y que anteriormente no recibían. Estas familias obtuvieron en

<sup>28</sup> Por hogares colectivos se entiende casas habitación o vivienda donde viven más de una familia nuclear, por hogares familiares entendemos a una familia nuclear (padre, madre y dos hijos) por vivienda.

un año 1 854 pesos más, lo cual si lo vemos en el contexto de pobreza extrema en el que viven tiene un peso significativo, si no para resolver su precaria situación social y económica, sí para amortiguar sus carencias. Mas si tomamos en cuenta que un número considerable de niños estuvo en posibilidades de recibir atención médica gratuita de segundo y tercer nivel que por ser muy costosa tal vez nunca pudieran llegar a recibirla.

En un segundo aspecto de nuestro análisis, podemos afirmar que la mayoría de los niños beneficiados por el Programa fueron los más pobres del estado, de acuerdo a los registros de la Coordinación Estatal del Programa en 1995, las familias beneficiadas en el momento de la selección de los niños, recibían menos de 2 salarios mínimos "la mayor parte de las familias de los niños becados recibían ingresos entre 0 y \$100.00",<sup>29</sup> es decir 89.5% de los niños pertenecían a familias que recibían hasta un salario mínimo, 10.3% dos salarios mínimos y el resto (0.2%) más de dos salarios mínimos.

Además, hay que considerar que del total de hogares (325 904) existentes en Morelos en 1995, 35% (114 416 hogares) percibían ingresos de hasta dos salarios mínimos, y es en este rango de hogares en que se ubica la mayor parte de los beneficiados del Programa; esto nos lleva a deducir que les permitió recibir un subsidio que estuvo orientado a desalentar la deserción escolar pero que en la práctica permitió a las familias subsistir y amortiguar su situación de pobreza <sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> En los formatos NS01 en el que se registró el ingreso familiar de cada niño becado, muchos padres no anotaron este dato, lo que fue interpretado por la Coordinación Estatal que no reciben ingresos fijos y los padres con empleos temporales no los supieron cuantificar como es el caso de los trabajadores del campo o de las madres que lavan o planchan o padres que realizan trabajo de jardinería, entre otros. Y es probable que no registraran ingresos de otros miembros de la familia.

<sup>30</sup> Para algunas familias los ingresos obtenidos por la beca tuvieron una gran importancia, a tal grado dejaron de realizar otras labores, por ejemplo, hubo casos de jefes de familia que no salieron de su comunidad a vender su fuerza de trabajo en la ciudad en espera de recibir el dinero de la beca.

CUADRO N° 4

TOTAL DE HOGARES EN MORELOS, HOGARES POR INGRESO, HOGARES BENEFICIADOS Y POR INGRESO							
ANO	TOT HOG EN MOR	HOG. 2S M	TOT HOG BEN.	HOG. BEN C / -2S M.	HOG BEN MAS 2S M	%*	%.**
1995	326 904	114 416	19 576	19 539	37	6.0	99.8

fuentes INEGI, Perfil sociodemográfico de Morelos, 1997 y datos elaborados por la Coordinación Estatal del PNNS en Morelos

\* %en relacion al n° total de hogares en Morelos \*\* % en relacion al n° total de hogares que recibe hasta 2 salarios minimos

También podemos observar que el PNNS benefició a los más pobres a nivel municipal seis de los ocho municipios con mayor porcentaje de población beneficiada están considerados de *Marginación Muy Alta*<sup>31</sup>: Coatlán del Río 3.7%, Totolapan 2.9%, Zacualpan 2.4% Tepalcingo, Tlalnepantla y Miaquatlán 2.1% cada uno, además de Tetecala y Tlaquiltenango con clasificación de *Marginación Alta* que participan con 2.2 % y 2.1% respectivamente. Ahora en caso de los municipios de menor población beneficiada se clasificaron como de *Marginación Media*, entre ellos Cuemavaca y Jiutepec, 0.9%; Emiliano Zapata, 0.7%; Cuautla y Temixco, 1.1% y Puente de Ixtla de marginación Alta 1.2%; el resto de los municipios participaron de 1.4% a 1.9%. de su población.

Si continuamos con el análisis a nivel de los municipios incluyendo la variable hogares, encontramos que el PNNS en Morelos benefició del 6.3% a 12.5% de hogares ubicados en los municipios de *Alta Marginación*; y de 3.3% a 8.4% de los de *Marginación Media*, en tanto que en los municipios de *Muy Alta Marginación* se beneficio de 9.6% a 16.7%. Con base en los argumentos anteriores se puede apreciar que el Programa de Niños de solidaridad a pesar de ser muy bajo el porcentaje de población y hogares beneficiados, llegó a los más pobres del estado (ver Cuadro N° 5), pero como ya lo hemos dicho funcionó básicamente como complemento del ingreso familiar.

<sup>31</sup> El gobierno del estado de Morelos actualmente ha clasificado en tres rangos el nivel de marginación de los municipios: Marginación Muy Alta, Alta y Media

CUADRO N° 5

MUNICIPIOS POR TIPO DE MARGINACIÓN Y % DE POBLACIÓN Y HOGARES BENEFICIADOS POR EL PNNS								
MPIOS MARG. MUY ALTA	%* P B	%** H B	MPIOS. MARG. ALTA	% P B.	% H.B	MPIOS MARG MEDIA	% P B	% H B.
AMACUZAC	2.5	11.5	ATLATLAHUCAN	1.8	8.4	AYALA	1.8	8.4
AXOCHIAPAN	1.7	7.4	HUITZILAC	1.5	6.9	CUAUTLA	1.1	4.7
COATLAN DEL RIO	3.7	16.7	JONACATEPEC	1.8	9.3	CUERNAVACA	0.9	3.6
JANTETELCO	2.0	10.1	MAZATEPEC	1.4	6.2	EMILIANO ZAPATA	0.7	3.3
MIACATLAN	2.1	10.4	PUENTE DE IXTLA	1.2	7.0	JIUTEPEC	0.9	4.1
OCUITUCO	1.8	9.6	TEPOZTLAN	1.6	6.3	JOJUTLA	1.4	6.2
TEPALCINGO	2.2	11.2	TETECALA	2.2	9.3	TEMIXCO	1.1	5.1
TETELA DEL VOLCAN	1.6	8.7	TLAQUILTENANGO	2.1	12.5	TLALTIZAPAN	1.8	8.6
TLALNEPANTLA	2.2	11.1	XOCHITEPEC	1.8	8.3	YAUTEPEC	1.5	6.8
TLAYACAPAN	1.9	9.4	YECAPIXTLA	1.8	9.2	ZACATEPEC	1.1	4.7
TOTOLAPAN	2.9	14.4						
ZACUALPAN	2.4	12.0						
TEMOAC	1.6	8.8						

fuentes: Datos elaborados por la Coordinación del PNNS en Morelos  
 \* % Población Beneficiada \*\* % Hogares Beneficiados.

Sin embargo, el subsidio que representó la beca inicialmente, de \$118.00 en 1991 y que significaba un tercio del salario mínimo del Distrito Federal, nunca se incrementó al ritmo del salario (como se estableció al principio), por lo que su valor se depreció o sea su capacidad adquisitiva, de tal manera que el primer año el valor *real* de la beca fue de \$99.00; en 1992 disminuyó a \$88.77; en 1993 a \$82.19; en 1994 fue de \$76.74 y en 1995 el valor llegó a \$50.26, lo que significó una depreciación del 42.5% en el transcurso de los cinco años de estudio. Lo mismo sucedió con la despensa; por un lado fue evidente que en 1991 contenía más productos o gramaje y que en 1995 se había reducido a la mitad, lo mismo sucedió con su valor real, que pasó de \$32.41 a \$16.39.<sup>12</sup>

Como resultado del proceso de deterioro de la beca pudimos apreciar un uso diferencial en nuestro periodo de estudio, en el destino del estímulo económico proporcionado por el Programa, el cual estaba orientado para ser utilizado en la compra de útiles escolares, zapatos y gastos derivados de la educación de los niños.

<sup>12</sup> Para medir la depreciación se deflactó el costo de la beca y la despensa, con base en el *índice nacional de precios al consumidor*. Los cálculos fueron realizados por el Lic. Francisco Javier Robles.



Los primeros dos años de operación del Programa, cuando la Coordinación contaba con los promotores para llevar a cabo las evaluaciones o visitas periódicas a las escuelas, fue posible verificar que en efecto la mayoría de las familias destinaron gran parte de los recursos a los gastos derivados de la educación de los niños; posteriormente, cuando el crecimiento del Programa dificultó el seguimiento, se pudieron detectar ciertos desvíos (en porcentajes bajos) hacia gastos no escolares de los niños, para complementar las necesidades de sostenimiento de la familia.

Podemos concluir que la operación del PNNS en el estado de Morelos tuvo deficiencias metodológicas que limitaron las tareas de planeación y aplicación de los recursos; no se realizó un estudio previo para delimitar con exactitud las zonas o regiones con mayor pobreza y, de esa manera, incidir en mayor medida en las zonas geográficas más pobres del estado; aunque el Programa se llevó a todas las escuelas oficiales de la entidad, el mayor número de becas se concentró en ciudades con mayor número de escuelas en las que, muy probablemente, las familias tienen un ingreso familiar más elevado que en localidades rurales o colonias populares de las zonas urbanas donde consideramos era necesario incrementar el número de becas por escuela.

Aun cuando la norma señala un número tope de 24 becas por escuela, éste obstáculo pudo salvarse a través del establecimiento de acuerdos con las dependencias involucradas en la operación del Programa, por ejemplo, en el seno del COPLADE (Comité de Planeación para el Desarrollo).

Por otro lado, las becas otorgadas en la entidad fueron en su mayoría para los niños de familias más pobres y es muy probable que en dos primeros años de operación del Programa se cumplieran las expectativas de desalentar la deserción escolar, sin embargo, en los años siguientes sirvió como

complemento del ingreso para la subsistencia de las familias beneficiadas y el objetivo educativo pasó a segundo término.

## 5.2 CONTENCIÓN DE LA DESERCIÓN ESCOLAR EN EL ESTADO DE MORELOS: impacto educativo

### 5.2.1 EL AVANCE EDUCATIVO EN MORELOS: 1990-1995

La educación es un factor para lograr el desarrollo y la superación personal y contribuye de manera determinante a elevar la productividad de un país; por esas razones en los últimos años el gobierno mexicano ha destinado más recursos a este renglón con el propósito de incidir en el desarrollo educativo de la población con mayores carencias y menores oportunidades. En quince años el gasto en educación en México se elevó nominalmente; como se puede apreciar la elevación del gasto federal en el sector fue más notorio en el nivel básico al pasar de 74.0 millones de pesos en 1980 a 40 685.2 millones de pesos en 1995 (ver Cuadro N° 6).

CUADRO N° 6

GASTO FEDERAL EJERCIDO PARA LOS PRINCIPALES NIVELES EDUCATIVOS 1980-1995 (MILLONES DE PESOS)					
AÑO	TOTAL	EDUC. INICIAL	EDUC. BÁSICA	EDUC. MEDIA	EDUC SUP Y PG
1980	140 0	0.2	74 0	15.4	31.8
1985	1352 2	10 7	586.1	172.6	270 3
1990	18 369 8	50 6	8 763.8	2 261 7	3 716.9
1995	69 270 6	128 4	40 685..2	7 909.5	13 479 4

FUENTE. INEGI *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1997*

En el estado de Morelos se ha expresado por la reducción del analfabetismo, dado que en 1990 fue de 11.9% y en 1995 de 10.5%, lo que indica que la población de 15 años y más que sabe leer y escribir pasó de 653 431 (87.9%) en el primer año mencionado, a 840 073 (89.3%) en el segundo. Asimismo, el

porcentaje de la población que contaba con primaria incompleta se redujo en 1.68%, al pasar de 19.4% a 17.7% en los años citados de acuerdo a las cifras del *Morelos Conteo de Población y Vivienda 1995 Perfil sociodemográfico (1997)*, p.26 y 30. Es importante anotar que estos indicadores, analfabetismo y primaria incompleta, Morelos se encuentra por abajo de la media nacional que para los mismos años alcanzó 10.6% y 21.1%, respectivamente.

Otro dato que nos permite apreciar el desarrollo de la educación en Morelos es que el grado de escolaridad en la entidad fue, en 1995, de 7.6 años, cuatro décimas más que el nacional 7.2 años. El nivel de instrucción se elevó en el lustro de 1990 a 1995 ; porque el porcentaje de población de 15 años y más sin instrucción se redujo de 14.2% a 10.0%, por otro lado, descendió la proporción de quienes no terminaron la primaria, de 19.4% a 17.7% y se incrementó de 44.7% a 54.0% la población con estudios de posprimaria. (INEGI (1997), *Morelos Conteo de Población y Vivienda 1995 Perfil sociodemográfico*. p30 )

En relación con la población de 6 a 14 años que se encuentra en el rango de edad para estudiar la primaria en 1995 se registró 88.55% de niños que sabían leer y escribir, con respecto a 1990 hubo un decremento de 1.1%, sin embargo, en términos absolutos el número de personas aumentó de 240 650 a 264 676.

En cuanto a la asistencia escolar la proporción de la población de 6 a 14 años que asistía a la escuela para 1995 fue de 93.6%, lo que representó 4.6% más que en 1990 (ver cuadro N° 7); en Morelos no es significativa la diferencia entre la población que asiste a la escuela en las localidades urbanas y en las rurales; en las primeras fue de 93.3% y en las segundas de 93.8%.

CUADRO N° 7

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION DE 6 AÑOS Y MAS POR GRUPOS DE EDAD SEGUN CONDICION DE ASISTENCIA ESCOLAR EN 1990 Y 1995				
AÑO Y GRUPO DE EDAD	POBLACION DE 6 AÑOS Y MAS	ASISTE A LA ESCUELA	NO ASISTE A LA ESCUELA	NO ESPECIFICADO
<b>1990</b>	<u>100.0</u>	<u>33.1</u>	<u>66.1</u>	<u>0.7</u>
6-14 AÑOS	100.0	88.9	10.6	0.5
15- 24 AÑOS	100.0	31.5	67.9	0.6
25 AÑOS Y MAS	100.0	2.4	96.7	0.9
<b>1995</b>	<u>100.0</u>	<u>31.9</u>	<u>68.7</u>	<u>0.1</u>
6- 14 AÑOS	100.0	93.5	6.2	0.2
15- 24 AÑOS	100.0	30.3	69.7	0.0
25 AÑOS Y MAS	100.0	2.2	97.7	0.1

FUENTE: XI CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA 1990 Y CONTEO DE POBLACION Y VIVIENDA 1995 (INEGI)

En las localidades urbanas se muestran diferencias en cuanto al nivel de instrucción de la población: en las localidades con menos de 15 000 habitantes es de 23%, además la población con posprimaria de estos mismos es de 59.7%, 13.2 puntos porcentuales más que en las localidades menores que fue de 49.55. (INEGI (1997), *Morelos Conteo de Población y Vivienda 1995 Perfil sociodemográfico*, p.31 )

Por la información que nos proporciona el INEGI, consideramos que ha dado un avance muy reducido y relativo en el área educativa en el estado de Morelos, por un lado se ha reducido el analfabetismo, un mayor número de personas cuentan con primaria terminada, el nivel de escolaridad general de la población ha tendido a aumentar, a la par que descendió el número de personas que concluyen su instrucción primaria; sin embargo el avance, como lo señalamos, es relativo y aun reducido, no cabe duda que tanto el Gobierno Federal como el Estatal tienen enfrente una difícil tarea. Pero en el lustro que estudiamos consideramos a manera de hipótesis que hubo un avance, y en él contribuyó de modo parcial e indirecto el PNNS; de ahí que nos interese determinar con mayor precisión cuál fue su incidencia, con el propósito de elaborar con mayor solidez nuestras hipótesis.

## 5.2.2 INCIDENCIA DEL PNNS EN EL ESTADO DE MORELOS

En 1991 año en que inició operaciones el Programa Nacional Niños de Solidaridad en el estado de Morelos se registró en el nivel primaria una inscripción total de 211 899 alumnos, en 814 primarias y un porcentaje de deserción escolar de 4.7%; ese año el PNNS becó a 2 576 niños, que representaron 1.2% del total de inscritos en 113 escuelas públicas (13.8%); gradualmente se elevó el número de beneficiarios hasta llegar a otorgar 19 576 becas en 1995 a igual número de alumnos, lo que significó un incremento del 759% en las becas integrales otorgadas con respecto al primer año.

En relación al total de alumnos inscritos al nivel primaria, los niños becados por el Programa representaron 1.2% en 1991 y alcanzó su mayor cobertura en 1994 con 8.8%. Por otro lado, en 1994 se dio cobertura total a las 753 escuelas oficiales de las primarias existentes públicas y privadas, es decir 89.1% y en 1995 representó 80% del total. Hay que señalar que la disminución en el número de escuelas beneficiadas por el PNNS entre 1994 y 1995 no obedeció tanto a la disminución del número de becas otorgadas, las cuales aumentaron, sino que se elevó el número de alumnos de 211 899 en 1991 a 223 011 en 1995 y de escuelas primarias que pasó de 814 a 993 en 1995. Cabe destacar que en los cinco años (1991 - 1995) se registró en el nivel primaria un incremento promedio anual de alumnos de 1.0% y de escuelas de 1.2 % (ver Cuadro N° 8).

Es importante destacar que de 1991 a 1995 se registró un decremento mínimo en el porcentaje de deserción escolar de 4.7% a 4.4% respectivamente; aunque durante 1993 y 1994 dicho porcentaje llegó a bajar a 4%, años en los que se presentó el mayor incremento de alumnos y escuelas beneficiadas por el Programa Niños de Solidaridad en el estado de Morelos 6.6% de alumnos y 87.3% de escuelas beneficiados en 1993 y 8.8% de alumnos y 89.1% de

escuelas para 1994 (ver Cuadro N° 8). Lo anterior nos permite determinar de manera hipotética que el PNNS influyó, en la reducción del porcentaje de deserción escolar; tal vez las familias decidían que sus hijos permanecieran en la escuela con la esperanza de que el Programa les otorgara una beca y de esa manera complementar sus ingresos familiares.

CUADRO N ° 8

INDICADORES EDUCATIVOS A NIVEL PRIMARIA Y BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA NACIONAL NIÑOS DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO DE MORELOS									
TOTAL ESTATAL*			NIVEL PRIMARIA*			ATENDIDOS PNNS**			
AÑO	ALUM	ESCUELA	ALUM	%DES	ESCUELAS	ALUM.BENEF	%	ESCUELAS	%
1991	374 311	1 922	211 899	4.7	814	2 576	1.2	113	13.8
1992	382 623	1 982	215 847	4.4	827	7 376	3.4	425	51.3
1993	392 711	2 038	218 605	4.0	847	14 576	6.6	740	87.3
1994	400 991	2 165	221 496	4.0	926	19 576	8.8	753	89.1
1995	410 898	2 303	223 011	4.4	943	19576	8.7	753	80.0

Fuente: \*INEGI, *Anuario estadístico de Morelos* 1992, 1993, 1994, 1995, 1996.

\*\* Datos elaborados por nosotros con base a la información generada en la Coordinación Estatal del PNNS

La cobertura de alumnos beneficiados por el Programa en, 12 de los 13 municipios considerados de *Muy Alta Marginación* en el estado, alcanzó entre 22% y hasta 10% en relación con los alumnos de nivel primaria, al igual que 8 municipios de *Marginación Alta* y 3 de *Marginación Media*. Por otro lado los municipios que registraron menor población atendida, menos de 10%, fueron: 8 municipios de marginación Media, uno de marginación Alta y uno de marginación muy Alta (Tetela del Volcán).<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Fuente: datos elaborados por nosotros con base a la información generada por el PNNS en Morelos.

CUADRO N° 9

ESCUELA Y BENEFICIADOS POR EL PNNS EN MORELOS DE 1991-1994								
MUNICIPIO	1991		1992		1993		1994	
	ESC	BEN	ESC	BEN	ESC	BEN	ESC	BEN
TOTAL	135	2 576	425	7 376	740	14 576	753	19 576
AMACUZAC	3	72	12	216	15	346	15	391
ATLATLAHUCAN	3	68	7	144	9	203	9	230
AXOCHIAPAN	4	84	11	216	19	382	19	503
AYALA	4	96	25	384	43	726	43	1 167
COATLAN DEL RIO	3	72	10	192	15	282	15	345
CUAUTLA	5	120	20	372	56	1 116	58	1 548
CUERNAVACA	4	72	35	1 848	106	1 848	109	2 827
EMILIANO ZAPATA	3	72	9	168	14	336	14	378
HUIZILAC	3	72	6	120	8	156	8	204
JANTETELCO	4	72	10	161	10	234	10	270
JUTEPEC	3	72	25	360	52	924	54	1 401
JOJUTLA	4	84	14	264	27	552	27	729
JONACATEPEC	4	96	8	168	9	216	9	243
MAZATEPEC	3	72	4	96	4	96	5	116
MIACATLAN	4	95	13	215	21	359	22	480
OCUITUCO	3	72	10	168	10	240	10	270
PUENTE DE IXTLA	3	72	15	264	29	533	29	751
TEMIXCO	4	96	20	312	38	817	38	967
TEMOAC	3	72	7	168	7	168	7	189
TEPALCINGO	4	80	15	216	20	429	20	532
TEPOZTLAN	3	72	9	192	17	376	17	439
TETECALA	3	65	6	120	6	142	7	152
TETELA DEL VOLCAN	3	72	8	132	10	208	10	250
TLALNEPANTLA	3	72	4	96	4	96	4	111
TLALTIZAPAN	4	91	19	363	32	633	34	820
TLAQUILTENANGO	4	91	19	363	32	633	34	820
TLAYACAPAN	3	72	7	144	8	192	8	228
TOTOLAPAN	3	69	9	156	9	191	9	245
XOCHITEPEC	4	80	15	229	27	579	27	728
YAUTEPEC	3	72	25	360	46	812	49	1 228
YECAPITLA	3	72	14	240	23	448	23	608
ZACATEPEC	3	72	10	168	13	300	13	355
ZACUALPAN	3	72	7	144	7	168	7	189

FUENTE: DATOS ELABORADOS POR LA COORDINACIÓN ESTATAL DEL PNNS, 1995

Como lo habíamos dicho con anterioridad el PNNS careció de una propuesta metodológica para desarrollar su trabajo y llevarlo a cabo con mayor eficacia, por lo que el orden de atención del Programa a los municipios no tomó en cuenta los indicadores de marginación, sino que se cubrieron las escuelas, considerando la disponibilidad de recursos, de las zonas rurales a las urbanas, hasta penetrar en todas escuelas primarias públicas con el número máximo de becas e incluso, hubo algunos casos, con un número mayor de becas (ver Cuadro N° 9). A pesar de las deficiencias metodológicas para su operación, por los datos anteriores podemos observar que el Programa si

tendió a apoyar a las zonas más marginadas; además, de acuerdo a los indicadores de ingreso, las familias que recibieron las becas en los municipios fueron las más necesitadas ya que la mayoría percibía menos de dos salarios mínimos, desafortunadamente la escasez de recursos económicos limitó la posibilidad de extender el beneficio a un mayor número de familias pobres del estado y que incidiera de manera más clara y notoria en la contención de la deserción escolar en el estado de Morelos.

### 5.2.2.1 EL COMPORTAMIENTO EDUCATIVO DE LOS BENEFICIARIOS

En 1994 el PNNS diseñó una encuesta de evaluación del Programa, misma que fue aplicada por los promotores de la Delegación SEDESOL de Morelos bajo la supervisión de la Coordinación Estatal del Programa; el propósito de la encuesta fue conocer el avance académico de los niños becados y las principales causas de sustitución de beneficiarios, para ello se aplicó una cédula de información en 391 escuelas, que representaban 52% del total incorporado al Programa y 51% de alumnos beneficiados (ver cuadro N° 10).

CUADRO N°10

RESULTADO DE LA ENCUESTA DE COBERTURA DEL PNNS EN EL ESTADO DE MORELOS 1994						
UNIVERSO	ESTATAL		PNNS		MUESTRA	
	N° (a)	N° (b)	% (a)	N°	%(b)	%(a)
MUNICIPIOS	33	33	100	19	58	58
ESCUELAS	812	753	93	391	52	48
BECARIOS		19 576	100	10 105	51	

FUENTE. Coordinación Nacional y Estatal del PNNS, datos elaborados con base en la encuesta de seguimiento de las acciones 1994

1.- *Resultados.* Los principales resultados de la encuesta fueron: El aprovechamiento escolar en el ciclo 1994-1995, de los 10 105 niños de la muestra, aprobaron 9 294 (92%) y reprobaron 405 (4%);<sup>34</sup> el promedio de reprobación estatal fue de 4.7% por lo que los niños becados estuvieron por

<sup>34</sup> Como se puede ver en el Cuadro N° 6, 4ª a de los alumnos encuestados no incluyó el dato de aprobado o reprobado



abajo en 7 décimas; ello habla de que existió una relativa eficiencia del PNNS (ver Cuadro N° 11).

CUADRO N° 11

BECARIOS APROBADOS, REPROBADOS Y PROMEDIO DE REPROBACIÓN POR MUNICIPIO EN MORELOS										
MUNICIPIO	CICLO 1994-1995 BECARIOS								PROMEDIO DE REPROBACION	
	INCORPO.	MUESTRA <sup>2</sup>	APROBA		REPROBA.		NO DATO		ESTATAL	BECA
	N°	N°	N°	%	N°	%	N°	%	%	%
AMACUZAC	367	367	360	98	7	2			4.7	2
ATLATLAHUCAN	80	80	55	69	5	6	20	25	4.7	6
AXOCHIAPAN	504	504	471	93	33	7			4.7	7
COATLAN DEL R	156	156	154	99	2	1			4.7	1
JIUTEPEC	1 369	1 369	1 264	92	61	5	44	3	4.7	5
JOJUTLA	729	729	701	96	22	3	6	1	4.7	3
JONACATEPEC	216	216	200	93	16	7			4.7	7
MAZATEPEC	116	116	114	98	2	2			4.7	2
PUENTE DE IXTLA	751	751	713	95	34	4	4	1	4.7	4
TEMIIXCO	938	938	832	89	69	7	37	4	4.7	7
TEPALCINGO	532	532	512	96	20	4			4.7	4
TLALTIZAPAN	594	594	542	91	31	5	21	4	4.7	5
TLAQUILTENANGO	818	818	776	95	31	4	8	1	4.7	4
TLAYACAPAN	228	228	194	85			34	15	4.7	
XOCHITEPEC	719	719	696	97	10	1	13	2	4.7	1
YAUTEPEC	1 228	1 228	1 014	83	24	2	19	15	4.7	2
ZACATEPEC	355	355	341	96	13	3.5	1	0.5	4.7	3.5
ZACUALPAN	189	189	159	84	10	5	20	11	4.7	5
TEMOAC	216	216	193	89	15	7	8	4	4.7	7
TOTAL	10 105	10 105	9 294	92	405	4	406	4	4.7	4

FUENTE: Coordinación Nacional y Estatal, datos elaborados con base en la encuesta de seguimiento de acciones 1994

1 N° total por municipio de niños beneficiados por el PNNS en Morelos. 2 N° de niños becados incluidos en la muestra

2.- *Aprobados.* 37 % de los municipios de la muestras presentaron un porcentaje de reprobación superior al estatal, el resto se mantuvieron por debajo de éste; destacó Coatlán del Río, Tlayacapan, Amacuzac, (clasificados como municipios de *Muy Alta Marginación*), Jonacatepec (*Marginación Alta*) y Yautepec (*Marginación Media*), cuyos índices que están por abajo en más de 50% al promedio estatal de reprobación. La reprobación no se dio sólo en los

municipios con características de pobreza extrema, sino que también en los otros (ver Cuadro N° 11).

De los 9 294 menores que aprobaron el ciclo escolar, 2% obtuvo 10 de calificación; 20% alcanzó 9; 42% llegó a 8; 28% logró 7 y 8% solo 6; por lo que 6 de cada 10 menores obtuvieron 8 ó más de calificación promedio. Estas cifras hablan bien de la eficacia que tuvo el PNNS con la población que trabajo puesto que muchos alumnos beneficiados pertenecían a los sectores más empobrecidos, lo que significa que contaban con bajos niveles de alimentación, problemas familiares y poca atención por parte de sus familias en sus estudios.

3.-- *Reprobados.* El número de reprobados fue de 405 alumnos becados, que en relación al total de becarios reportados representaban tan sólo 4%, lo que significa que la reprobación fue baja; se especificaron las causas de reprobación de 68% de los reprobados (276 niños) a nivel estatal (ver Cuadro 12).

CUADRO N° 12

CAUSAS DE REPROBACIÓN		
CAUSAS DE REPROBACION CICLO 1994-1995	Nº DE BECARIOS	%
1. PROBLEMAS DE SALUD	18	6.5
2. AUSENCIA Y/O INASISTENCIA DEL MAESTRO	31	11.3
3. PROBLEMAS FAMILIARES	43	15.6
4. MUERTE O AUSENCIA DEL PADRE	3	1.1
5. DESINTERÉS DE LA FAMILIA	59	21.3
REPROBO MATEMATICAS Y/ ESPAÑOL	106	38.4
7. ACTITUDES NEGATIVAS DEL MAESTRO AL NIÑO	16	5.8
TOTAL	276	100

FUENTE. Datos elaborados con base en la encuesta aplicada por la Coordinación Estatal de PNNS

Como se observa en el Cuadro número 12 los niños reprobaron por causas diversas. Casi 40% de los menores reprobados no fueron promovidos por reprobación de las materias fundamentales en la instrucción primaria: español y matemáticas. Esto permite apreciar que existen problemas en el proceso de enseñanza aprendizaje y que era necesario que dedicaran más tiempo al estudio y recibieran mayor apoyo por parte de maestros y padres. En 21% de

los casos se señaló el desinterés de la familia como causa que se traduce en la apatía o incluso, el poco tiempo que los padres dedicaron a estimular el avance académico de los menores. Es notorio que 15.6% de los becarios reprobaron por problemas familiares; 11.3% por ausencia o inasistencia del maestro, 5.8% por actitudes negativas del maestro al niño, 6.5% por problemas de salud de los niños y 1.1% por muerte o ausencia de padre.

La operación del Programa puso de manifiesto la falta de apoyo familiar hacia los niños y deficiencias en el sistema educativo; en la muestra que realizamos 38.0% de las causas de reprobación tuvieron que ver con asuntos familiares, 17.1% con ausentismo y actitudes negativas de los maestros y 38% por reprobación de las materias fundamentales de la educación.

En los municipios de Temoac (Marginación Muy Alta) y Puente de Ixtla (Marginación Alta) ocho de cada diez reprobados se debió a la ausencia o inasistencia del maestro<sup>35</sup> y en Axochiapan, Tepalcingo, Tlaquiltenango y Coatlán del Río (todos con excepción de Tlaquiltenango se clasifican de Muy Alta Marginación) la principal causa de que la mayoría de niños no se promovieran fue por reprobación de español o matemáticas de acuerdo a los resultados de la muestra.

4.- *Sustitución y Permanencia de niños en el Programa.* 91% de los menores conservaron su beca, solamente 9% fueron sustituidos (866 niños), prácticamente la mitad de este último caso se debió a que los niños finalizaron la primaria (ver Cuadro N° 13).

---

<sup>35</sup> Es frecuente que las escuelas ubicadas en localidades muy alejadas de los centros urbanos, los maestros se ausentan o llegan tarde por razones personales o laborales; lo cual repercute en la calidad de la educación.

CUADRO N° 13

N° DE BECARIOS SUSTITUIDOS EN EL CICLO ESCOLAR 1994 -1995											
BECARIOS				PERMANENCIA				SUSTITUCION			
INCORPORADOS		MUESTRA		CONSER LA BECA		SUSTITUIDOS		EGRESO		BAJA	
N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
19 5576	100	10 105	51	9 239	91	866	9	426	49	440	51

Fuente: Datos elaborados con base en la encuesta aplicada por la Coordinación Estatal del PNNs en Morelos

Las causas por las que los niños fueron sustituidos en el Programa fueron diversas, como ya lo apuntamos y se puede ver en el Cuadro N° 12, 49% (426 becarios) fueron sustituidos debido a que concluyeron sus estudios básicos; el otro 51%, (440 becarios) el Programa los dio de baja, debido a que sus familias cambiaron de domicilio o de escuela (en muchos casos incluso de municipio o estado) al tratar de encontrar mejores condiciones de vida, esto sucedió en el caso de 165 niños (38%), 134 (31.5%) perdieron la beca debido a que reprobaron; por obtener un promedio menor a 8 se dieron de baja a 69 niños (16.2%), 18 niños (4.2%) hicieron mal uso de la beca y por eso la perdieron; en el caso de 8 niños (1.8%) sus familias tuvieron una mejora económica, 31 niños (7.1%) dejaron de recibirla por otras causas y en 15 casos no se especificó la causa (ver Cuadro N° 14).

En este sentido el Programa operó con una gran flexibilidad porque la causa principal de la sustitución fue la finalización de la primaria o el hecho de que hubieran cambiado de domicilio o de escuela, factor externo al Programa; en el caso de los reprobados no hay que olvidar que en ese caso se encontraban 405 becarios, pero el Programa sólo dio de baja a 134 niños, es decir, tan sólo a la tercera parte de los aprobados; el bajo promedio tampoco fue un factor determinante para darlos de baja, pues en esa situación se encontraban 3 637 becarios (promedio de 6 o 7), y el Programa sólo dio de baja a 69 becarios. El resto de los sustituidos, 12.1% (72 beneficiados) se debió también a causas ajenas al Programa

La flexibilidad con que operó el Programa, y que permitió que 91% de los becarios -- según datos de la muestra -- renovaran la beca, se debió a que la comunidad escolar valoró que era necesario apoyar a los alumnos que estuvieran en peores condiciones sociales de vida, y no tanto a los niveles de escolaridad o académicos.

CUADRO N° 14

CAUSAS DE SUSTITUCIÓN EN EL CICLO ESCOLAR 1994 -1995		
CAUSAS DE BAJA	N° DE BECARIOS	%
CAMBIO DE DOMICILIO O ESCUELA	165	38.8
REPROBACION	134	31.5
PROMEDIO MENOR A 8	69	16.2
MAL USO DE LA BECA	18	4.2
MEJORIA ECONOMICA	8	1.8
OTRAS: INASISTENCIA, MALA CONDUCTA, EXTRAEDAD Y SIN REGISTRO	10	2.3
MALA SELECCIÓN	7	1.6
FALTA DE COMPROMISO	7	1.6
RENUNCIA VOLUNTARIA	7	1.6
NO SE ESPECIFICÓ LA CAUSA DE LA BAJA	15	
TOTAL	440	100

FUENTE Datos elaborados con base en la muestra realizada por la Coordinación Estatal del PNNS, 1994

En resumen de 1990 a 1995 el sector educativo del estado de Morelos muestra avances significativos, disminuyó el índice de analfabetismo, al igual que la población con primaria incompleta; se elevó el índice de asistencia escolar en el nivel de educación básica, etcétera. El desarrollo del Programa Nacional Niños de Solidaridad incidió en el nivel primaria, al contrarrestar, aunque fuera de manera limitada, las causas externas de la deserción escolar, a través del otorgamiento de becas, despensas y servicio médico que fueron entregadas haciendo uso de una metodología de selección novedosa, es decir, que consideró a los niños más pobres quienes son los que están en mayor riesgo de abandonar la escuela.

Sin embargo, hay que dejar apuntado que el Programa Niños de Solidaridad visto en conjunto de la población total de niños inscritos en el nivel de educación básica no fue ni con mucho uno de los motores directos en el avance del sector, ya que la población escolar atendida fue muy reducida si la comparamos con el conjunto de la población total escolar a nivel primaria y, por lo tanto, la incidencia del PNNS en Morelos fue limitada (falta de recursos, poco personal para dar atención, etcétera) y sus límites precisos, puesto que de acuerdo a la normatividad del Programa en ningún momento tuvo la intención de atender a toda la población escolar de escasos recursos sino, solamente a una parte de la población que se encuentra en situación de pobreza extrema.

Pero si bien el Programa Nacional Niños de Solidaridad tuvo límites y limitaciones muy claros, ello no significa que su impacto en el aparato educativo del estado, fundamentalmente en el nivel de educación básica, haya sido nulo puesto que como lo hemos visto hubo una disminución en la deserción escolar, de ahí es como llegamos a considerar que el PNNS funcionó como dique.

Además hay que señalar que a pesar de que nuestra tesina no estudia de manera concreta y específica los niveles de la escuela, la comunidad ni mucho menos de la familia y por tanto, no permite que observemos si su incidencia a nivel educativo contribuyó o no a mejorar las condiciones de aprendizaje de los niños que recibieron la beca; sí es posible afirmar más allá de esta limitación y de manera hipotética, que el PNNS con el *otorgamiento de la beca integral* si motivo la estancia de los niños en la escuela aunque haya sido porque el incentivo económico, alimenticio y médico sirviera para fortalecer el gasto familiar y con ello satisfacer necesidades básicas, en ese sentido consideramos que tanto la beca como la despensa y el servicio médico fueron motivadores, o mejor dicho se convirtieron en incentivos para

las familias y los niños beneficiarios; de ese modo, indirecto si se quiere, contribuyeron de manera parcial a que los niños no abandonaran la escuela.

Por último, también es posible pensar que en el caso de los niños de extrema pobreza que no recibieron la beca, pero que eran candidatos potenciales a adquirirla, el hecho mismo de poder contar con la beca en un futuro, contribuyó a estimular su permanencia en la primaria.

### **5.3 ¿ORGANIZACIÓN O DIVISIÓN DE LA COMUNIDAD?: Impacto social**

#### **5.3.1 EL COMITÉ ESCOLAR DE SOLIDARIDAD, CÉLULA DE LA ORGANIZACIÓN**

El PRONASOL tuvo como estrategia la organización de la sociedad, garantizar el uso adecuado y racional de los recursos públicos y lograr el desarrollo social. para ello creó en el marco del PNNS la figura del Comité Escolar de Solidaridad, célula básica de la organización de la comunidad educativa, en la que podían participar los padres de familia, los maestros y el director de la escuela.

Los Comités Escolares de Solidaridad (CES) se formaron inicialmente con el propósito de que a través de ellos el Programa Nacional para una Escuela Digna ejerciera los recursos para rehabilitar los planteles; ello tuvo un gran éxito, porque estimularon la participación de los padres y lograron ampliar las metas programadas

El Programa Nacional Niños de Solidaridad (PNNS) aprovechó la infraestructura de organización que ya había sido generada por los CES quienes se hicieron responsables del nuevo programa: en las asambleas los

promotores les daban a conocer a sus miembros los compromisos y responsabilidades que adquirirían y muchos de los CES se ratificaron o en su caso se volvieron a conformar. En los primeros dos años de trabajo una buena parte de ellos funcionaron con cierto nivel de eficacia, pero después algunos no cumplieron con su trabajo o sus miembros dejaron de asistir a la escuela cuando se les requería, esto fue así porque el Programa representó una carga adicional para los padres, quienes no quisieron asumir el trabajo porque sus hijos no habían sido beneficiados con la beca.

En el caso de las comunidades donde los CES no funcionaron fue necesario organizar *Comités de Niños* como se les conoció en la comunidad, porque las acciones rebasaron a los comités poco participativos, lo que retrasaba las entregas de becas o despensas, ya que los responsables tenían que firmar de conformidad una gran cantidad de documentos comprobatorios, lo que los obligaba a ocupar muchas horas de trabajo en esta labor, pero más allá de todo esto se formaron 753 Comités en el estado de Morelos, lo que movilizó a la población para enterarse del asunto; desde nuestro punto de vista este solo hecho tuvo un impacto social al interior de las comunidades. Los padres de familia tuvieron que dialogar y discutir con profesores y autoridades educativas, así como con los promotores; ello favoreció por lo menos a hacer conciencia en torno al problema de la deserción.

### **5.3.2 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL CES**

La estructura del Comité estuvo conformada de la siguiente manera: un Presidente, un Secretario, un Tesorero, un Vocal de Control y Vigilancia y dos vocales de apoyo, en el podían participar los maestros y el director sólo en los cargos de secretarios o de vocales de apoyo con el propósito de estimular la participación y mantener la transparencia en el manejo de los recursos.



Las principales funciones del Comité fueron participar en la convocatoria, selección y validación de becarios, en ocasiones acompañaban a los beneficiarios a recoger el importe de las becas o las despensas y firmaban de conformidad los documentos comprobatorios.

El Comité tuvo como una de sus tareas apoyar la convocatoria de la autoridades escolares para realizar las asambleas de información al inicio del Programa en la escuela. En caso necesario, para poder cumplir con esta tarea, se rectificaba o ratificaba al Comité y se asentaba en el acta correspondiente.

En el *Día Especial*<sup>16</sup> los miembros del Comité tenían la obligación de estar presentes para participar en la selección de los becarios, acompañaban al salón de clases a los promotores y, en algunas ocasiones, ellos realizaban los ejercicios de selección. En las comunidades pequeñas, sobre todo en las rurales, la validación de los becarios se hacía el mismo día de la selección, pero en las localidades urbanas o en las escuelas de concentración fue necesario realizar visitas domiciliarias a las familias propuestas para entrevistarlas y observar las condiciones en las que vivía la familia (vivienda, servicios básicos, y otros aspectos) y así tener elementos para validar o rectificar la selección de los pequeños que habían sido escogidos por sus compañeros. Todos los documentos oficiales eran firmados por los representantes del Comité (Presidente y Vocal de Control y Vigilancia por lo menos) como aval de que las familias recibirían con toda conformidad los beneficios.

<sup>16</sup> La realización del *Día Especial* en las escuelas se hacía con base a un calendario que el Coordinador Regional y sus promotores elaboraban previa cita con los directores de las escuelas y los comités respectivos.

Por otro lado, los Comités no sólo participaban en la selección de los becarios, sino que estaban pendientes de que los niños acudieran y recibieran la atención médica, apoyaban la recepción de las despensas y firmaban de conformidad; también acudían con algunos beneficiarios a gestionar la solución de diversos problemas a los ayuntamientos respectivos, a la Coordinación Estatal del Programa o a otras dependencias y estuvieron pendientes de la solución de los mismos. También fueron el enlace con los padres de familia y con la comunidad en la movilización social promovida por el PRONASOL.

La organización de los Comités Escolares de Solidaridad significó por sí misma un nivel de movilización social de la comunidad; los miembros que conformaron los Comités Escolares de Solidaridad tuvieron que interactuar entre ellos, con las autoridades, educativas, con los promotores del PRONASOL y en muchas ocasiones, con los representantes del ayuntamiento respectivo, todo contribuyó a generar una dinámica social diferente en cada una de las comunidades.

Si bien en muchos casos, la discusión y reflexión en torno a sus asuntos y tareas no fue fácil e incluso se tornó conflictiva, también como ya lo hemos apuntado, ayudó a crear conciencia sobre la necesidad de participar de manera directa en la solución de los problemas educativos de sus hijos.

### **5.3.3 RELACIÓN BENEFICIARIOS - COMUNIDAD ESCOLAR. Una relación conflictiva**

Al inicio del Programa la comunidad escolar respondió positivamente al llamado de "solidaridad con quien más lo necesita", las asambleas fueron muy concurridas y los participantes cooperaron para apoyar a los niños beneficiados. Pero al poco tiempo de que los beneficiados recibieron los

estímulos y que el resto de la comunidad no beneficiada observó que efectivamente el PNNS entregaba el cheque o el sobre con dinero y la despensa con los productos de primera necesidad se despertaron "celos" y "envidias" en los padres de los niños no beneficiados los cuales deseaban participar de lo que les *daba el gobierno*, a los otros. Incluso podemos agregar que casos, pocos pero notorios, en los que los abuelos que estaban a cargo de niños becados se peleaban con sus padres porque al recibir la beca, estos últimos decidían llevárselos a sus casas y ellos hacer uso del el dinero de la beca o en otros. cuando las parejas se separaban peleaban la custodia del niño becado por en beneficio que el Programa les otorgaba. También el Programa fue pretexto para que afloraran antiguas rencillas y resentimientos entre los miembros de la comunidad escolar que en las reuniones se acusaban o gritaban cuestiones privadas y personales.

Las reacciones inmediatas fueron dejar de participar en los comités y de asistir a las reuniones con el argumento de que sus hijos no fueron becados. Posteriormente, en diversas escuelas, algunos padres hicieron solicitudes a diferentes autoridades con el fin de que les otorgaran becas a sus hijos; cabe señalar, que en estos casos, las solicitudes sólo sirvieron para proponerlos a la comunidad como candidatos en caso de que algún niño se diera de baja y tuviera que reasignarse la beca, si cumplía con los requisitos se les daba, ya que estos procesos fueron públicos y abiertos.

La presión que ejerció la comunidad sobre las familias becarias cada vez se hizo más notable, en las reuniones los comentarios de los padres de hijos no beneficiados fueron en el sentido de que los padres de hijos becados eran quienes deberían realizar las faenas escolares, de que los niños becados deberían participar en los bailables de los festejos tradicionales de la escuela, ser los primeros o únicos en dar las cooperaciones que la sociedad de padres piden para el festejo del *Día de la Madre* o del *Día del Maestro* u otras Frente

a esta situación conflictiva los promotores tuvieron que insistir constantemente que los padres de los becarios, como todos los padres, tenían los mismos derechos y obligaciones. Pero las llamadas de atención no tuvieron efecto y los padres de hijos becarios fueron aislados y tuvieron que realizar sus labores sin apoyo del resto de la comunidad. Esta situación de descontento y conflicto que provocó la entrega del apoyo fue contraria a los propósitos de Solidaridad que pretendía desarrollar el Programa. Además, también se convirtió en un factor desorganizador y no en un organizador de la sociedad.

Hay que señalar que el conflicto que provocó la entrega de la beca fue grave en algunos municipios del estado, sobre todo los de la zona norte (Tlayacapan, Totolapan, Atlatlahucan, entre otros) donde es frecuente el asentamiento temporal o definitivo de jornaleros agrícolas provenientes de los estados de Guerrero, Puebla y Oaxaca y sus familias son las más pobres de estos municipios. sucedió que la comunidad originaria de estos pueblos se rehusaba a dar el aval para que estas familias fueran las beneficiarias del Programa. El argumento fundamental fue que no eran nativos de allí y que, aunque lo necesitaban más que ellos, el beneficio debería quedarse en el pueblo. A partir de 1994 esta manera de pensar se acentuó y en muchas escuelas los promotores tuvieron que trabajar doble para exhortar a la población a que apoyara a los niños más necesitados, pues ellos no eran responsables de que sus padres o ellos mismos fueran originarios de otros pueblos o entidades

Durante los cinco años de trabajo con el Programa los promotores lograron mantener una relación equilibrada entre los beneficiados y el resto de la comunidad escolar, pero se desarrolló una tendencia a la división y marginación de las familias beneficiadas por parte de la comunidad, pues se creó una dependencia y protección de los promotores y de los servidores públicos federales y estatales que no era vista con buenos ojos y, por otro

lado, algunos maestros, directores o padres de familia quisieron tomar decisiones y manejar los recursos o beneficiarse de ellos.

La mayoría de los Comités Escolares de Solidaridad empezaron a funcionar mejor cuando se conformaron casi exclusivamente con padres de niños becados porque tenían interés de cobrar la beca y de recibir las despensas o en su caso que los niños obtuvieran la atención médica de segundo y tercer nivel, lo que generó un clima menos conflictivo.

Como podemos ver por la descripción que de manera general hemos hecho en las líneas anteriores, si bien la organización de los CES significó por sí misma una movilización social al interior de las comunidades y una cierta forma de conciencia en torno del problema que se pretendía resolver -- la deserción escolar --, a su vez el hecho de que el PNNS no beneficiara al conjunto de familias que se encuentran en situación de pobreza extrema, ocasionó una discusión y un conflicto entre los padres de familia: todos querían una beca para sus hijos, pues todos necesitaban de ese ingreso extraordinario, para cubrir los gastos escolares que requería enviar a sus hijos a la escuela, sin embargo, el Programa contaba con recursos limitados, es decir, en realidad no tenían capacidad para atender la demanda real, pues únicamente las cubría parcialmente. De ese modo el Programa no atendía lo que pretendía alentar, la organización de la comunidad, sino que la dividía: por una parte, los padres organizados en los CES y, por la otra, los padres - discriminados - que están inconformes porque sus hijos no tenían una beca.<sup>37</sup>

Fue frecuente recibir quejas y denuncias de padres de diferentes escuelas del estado en el sentido de que había niños que no necesitaban beca; cuando acudíamos los promotores o personal de la Coordinación Estatal a la escuela a revisar el caso salían a flote diferencias personales, familiares, división de la comunidad, directores conflictivos, entre otros; se trataba de conciliar a las partes y llegar a algún acuerdo como el de realizar conjuntamente el promotor, algún miembro del Comité y quien deseara acompañar sus visitas domiciliarias y corroborar la situación económica de la familia del niño, en la mayoría de los casos vivían en situaciones de pobreza extrema y continuaba con su beca. Algunas veces el factor de decisión era un aparato eléctrico (por ejemplo, una televisión a colores, que quizás les

### 5.3.4 RELACION COMITÉ ESCOLAR - AUTORIDADES: Entre el conflicto y la colaboración

El Comité fue la referencia de las autoridades en sus tres niveles de gobierno para la operación del Programa, pero también fue el contacto con la comunidad escolar, sobre todo, con los padres de familia porque los maestros y directores se sintieron excluidos por no tener acceso a la información o autoridad para reunir a los beneficiarios, a sus familias y al mayor número de miembros de la comunidad escolar para que acudieran a eventos de carácter político y social como las visitas del Presidente de la República, del Secretario de la SEDESOL o en la Semana Nacional de Solidaridad<sup>38</sup>, que tenía su similar a nivel estatal. Dichas reuniones eran presididas por los Gobernadores y a algunas de ellas acudía el Presidente de la República para estar al frente; en ellas se hacían balances de trabajo, para lo cual se preparaba a los oradores para las intervenciones públicas, se destacaban las mejores experiencias de Solidaridad y solicitaban más recursos para obras y acciones en beneficio de la comunidad.

#### ■ Los CES y los directores de las escuelas

En la medida que el PNNS se desarrolló, que llegó todas las escuelas del estado y a un mayor número de alumnos, se manifestó una problemática

---

había sido regalada por alguien que por la situación de pobreza de la comunidad los hacía considerar que no la necesitaba y perdía su beca.

El PRONASOL instituyó alrededor de 1990 **La Semana Nacional de Solidaridad**, misma que consistió en que durante una semana de cada año se hacían reuniones masivas presididas por el Presidente de la República con jornadas diarias sobre una o dos temáticas de los programas de Solidaridad. Por ejemplo, el primer día varias reuniones de carácter evaluatorio sobre programas productivos en diferentes lugares del país que tuvieran la misma ruta geográfica, al siguiente día sobre los programas de educación, el tercer día sobre obras de infraestructura mayores y desarrollo regional, el cuarto se reunían grupos de mujeres, ONGS y otros; el quinto día se efectuaban reuniones multitudinarias con los Comités de Solidaridad de todo el país. La Semana Nacional de Solidaridad no solo era un evento de evaluación y seguimiento de los programas del PRONASOL, sino que en cierto sentido, era útil para reafirmar la ideología que pretendía implantar e impulsar en los sectores populares donde medió.

derivada del sistema educativo, que en algunos casos fue fácil de resolver, pero en otros muy difícil, como fue el que las autoridades de la escuela consideraran que los planteles y sus alumnos eran de su propiedad, así establecieron reglas y normas que "todos debían respetar".

Cuando el Programa llegó a escuelas con autoridades positivas se logró avanzar sin dificultad, pero en el caso contrario de un principio era necesario convencer al director y a los maestros de que las becas se otorgaran a los más pobres y no a los más aplicados, después había que convencerlos para que permitieran realizar asambleas generales, porque según "ellos" la gente no estaba acostumbrada a este tipo de reuniones y menos a participar libremente y con criterio propio para tomar decisiones; posteriormente, una vez implantado el Programa algunas autoridades se molestaban porque ellas no participaban en la decisión de qué niños serían seleccionados y no estaban autorizados para manejar los recursos, lo cual nos muestra que, aun en el ámbito educativo se reproducen conductas alentadas por el corporativismo, es decir, dichas autoridades pretendían el control de las becas para manejarlas de manera personal y contar con una cierta "clientela" política.

Sin hacer generalizaciones, se puede decir que se suscitaron muchos conflictos entre los miembros de los comités y los directores, quienes en ocasiones se apoyaban en la Sociedad de Padres de Familia, la cual había perdido terreno en la escuela como consecuencia de la conformación de los CES; en la mayoría de los conflictos los promotores lograban reconciliar a las partes o la Coordinación Estatal intervenía directamente o solicitaba la intervención de las autoridades educativas superiores para llegar a un arreglo; en el peor de los casos se acudía a la Contraloría, pero casi todas las ocasiones en que se suscitaron estos conflictos los directores y maestros se abstuvieron de intervenir y dejaron que actuaran libremente los Comités de

Solidaridad, lo que implicó un nuevo problema porque si se les solicitaba (a los directores) información se mostraban poco dispuestos a proporcionarla o carecían de ella, pues no se involucraban en el proceso desarrollado por el Programa

A pesar de lo anterior hubo muchas escuelas donde se logró una buena integración de los comités y los directores lo que contribuyó a un mejor desempeño académico de los niños, a que recibieran la atención médica y a que los padres se preocuparan más por atender las necesidades escolares de sus hijos

#### ■ Los CES y las autoridades municipales

La relación del Comité Escolar con las autoridades municipales en general fue buena, pero sólo en términos formales, es decir, se restringía a cumplir con los requisitos: los primeros se limitaron a entregar los estímulos económicos y las despensas y, los segundos, a recogerlos y firmar de conformidad los documentos necesarios. Sin embargo, no faltó que en algunos municipios se desviaran los recursos, lo que provocó demoras en las entregas y el enojo de los miembros del Comité respectivo y de los beneficiarios, mismos que se quejaban con los promotores, por lo que éstos últimos solicitaban a la Coordinación Estatal que se pusieran en contacto con los Presidentes Municipales o acudiera a la Contraloría de Estado para agilizar los pagos. En varias ocasiones los Comités acudieron a la prensa estatal para denunciar desvíos, al publicarse la noticia, tanto las dependencias federales como estatales tomaban cartas en el asunto y, por lo general, el problema se resolvía de inmediato



## CONCLUSIONES

La *pobreza* es un problema estructural, inicia en México con la conquista española además sus trescientos años de colonia profundizaron el despojo y la miseria de los indios y habitantes de las ciudades convirtiéndose en un círculo vicioso imposible de vencer, ésta se agudiza con las crisis económica iniciada a mediados de los años sesenta ya que el problema tiene raíces profundas que se remiten al centro mismo de las relaciones sociales de producción. que ha tenido entre una de sus características la producción masiva de pobres

El empobrecimiento progresivo de cada vez mayor número de mexicanos ha llevado a que el gobierno reconozca el problema y a realizar esfuerzos para combatirlo mediante la operación de programas de apoyo a la población con mayores resagos. Sin embargo, estas políticas sociales no han sido suficientes ni independiente de la política económica por lo que sólo se han convertido en programas netamente asistencialistas o sólo han servido como paliativos sin mucha trascendencia. En virtud de lo anterior, es fácil desmistificar la *buena voluntad* de los gobiernos que ponen en marcha políticas sociales para atender a los sectores de la población en desventaja o que han caído al rango de pobreza extrema y de esa manera tener control sobre cualquier brote de descontento.

El Programa Nacional de Solidaridad fue un proyecto que dio sustento a la política social del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari de 1988 a 1994 para combatir la pobreza extrema; para ello contó con una metodología de trabajo que promovió la participación ciudadana en por lo menos una etapa de su operación y un aparato publicitario sin precedentes que elevó la popularidad del Presidente a la vez que legitimó su política de gobierno. Sin

embargo el Programa Nacional de Solidaridad representó la contraparte de la política económica Neoliberal salinista que tenía como principio la modernización a toda costa y eso significó el empobrecimiento acelerado de un número cada vez mayor de mexicanos.

El PRONASOL indujo la participación de la sociedad para apoyar la solución de sus demandas de obras o servicios básicos a través de los *comités de solidaridad* y de sus figuras organizativas superiores; pero el carácter vertical e institucional de su conformación, no permitió la organización autónoma de la sociedad, y sí creó nuevos liderazgos al margen de los partidos políticos que fueron rebasados por el proceso.

El PRONASOL nunca pretendió analizar, cuestionar o modificar las causas que producen a la pobreza, así mismo el PNNS no cuestionó los contenidos ni el discurso de la educación ni el papel que juega en la reproducción de las relaciones sociales de producción, por el contrario contribuyó a alentar y facilitar la permanencia de los niños de escasos recursos en la escuela como parte de la garantía de *igualdad de oportunidades*; sin embargo la realidad de los niños beneficiados por el Programa es que la mayoría llegarán (tal vez muchos ya llegaron) a engrosar las filas de los pobres como asalariados con pocas oportunidades de ascenso o en el ejército de reserva en espera de ser ocupados y con la ilusión de que algún día puedan salir de la pobreza extrema.

En el caso del estado de Morelos la pobreza es también una realidad y presenta características sociodemográficas muy complejas que han influido en su desarrollo, imprimiendo rasgos distintivos y contradictorios; la economía y el bienestar social a pesar de haber mejorado en las últimas tres décadas no ha resuelto las diferencias entre el campo y la ciudad, ni la pobreza de amplios sectores de la sociedad.

En 1990 el bienestar social en la entidad se manifiesta con ciertas contradicciones; en términos generales han mejorado las condiciones de la vivienda y los servicios vinculados a ella; así mismo se ampliaron los de salud y los de educación, en este último, los principales indicadores se encuentran igual o mejor que la media nacional, sin embargo, aún existen muchas deficiencias y es necesario realizar esfuerzos para contrarrestarlas.

En este escenario estatal, en 1991 se puso en marcha uno de los programas del PRONASOL de la vertiente de bienestar social que incide en el ámbito educativo: el Programa Nacional Niños de Solidaridad cuyo propósito fundamental era combatir las causas externas que propician la deserción escolar, sobre todo en el nivel de la educación básica.

A partir de la evaluación que hemos realizado y de manera hipotética, consideramos que ligadas directamente con la pobreza, el Programa Nacional Niños de Solidaridad en Morelos de 1991 a 1995 sí tuvo incidencia en los niños y familias beneficiadas; en lo *económico*, significó un ahorro para estas familias en el gasto que les genera enviar a los niños a la escuela y en algunos casos representó un ingreso adicional o complementario. Sin embargo, el impacto económico a nivel general fue restringido debido a cuestiones normativas y de presupuesto, lo que limitó el número de niños beneficiados en el estado.

En lo *educativo* se puede apreciar que los porcentajes en la deserción escolar disminuyeron ligeramente de 1991 a 1995 y podemos afirmar de manera hipotética que el PNNS influyó para que muchos padres de familia decidieran que sus hijos no abandonaran la escuela con la esperanza de que el Programa les otorgara una beca y con ello complementar sus ingresos familiares.

En lo *social*, el PNNS generó una movilización de la comunidad escolar por el sólo hecho de promover y convocar la solidaridad para el otorgamiento de las becas, aunque posteriormente derivara en algunas relaciones conflictivas entre los participantes.

El Programa Nacional Niños de Solidaridad no resolvió el problema de la deserción escolar en Morelos, ya que la población atendida fue muy poca en relación a la porción que necesitaba el apoyo. Sin embargo, sirvió de muro de contención para que los niños de nivel primaria con mayor riesgo de abandonar la escuela permanecieran en ella hasta concluir la, pues incluso podemos afirmar hipotéticamente que influyó para que decrecieran ligeramente las cifras de deserción escolar.

El PNNS no resolvió la situación de pobreza, ni la deserción escolar, ni organizó óptimamente a la población por sus límites y limitaciones, pero sí atendió a la población más pobre del estado apoyando la precaria economía familiar y dio oportunidad a los niños becados de cursar la primaria completa, en mejores condiciones, recibir atención médica que muchos de ellos necesitaban y reunir a la comunidad en torno a una necesidad común.

Es necesario fomentar la evaluación de los proyectos de política social que se realizan desde las dependencias gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, pero no sólo desde la óptica de los servidores públicos sino también habrá que involucrar a las comunidades, los comités y a los propios beneficiarios para que a partir de sus experiencias enriquezcan los procesos y de esa manera mejorar la eficiencia y eficacia de los recursos utilizados a la vez de que se tendrá un testimonio muy importante que sirva de antecedente para actualizar o retomar nuevos programas de apoyo a la población, sobre todo a la que vive situaciones de pobreza extrema.

Así mismo, abrimos líneas de investigación que requieren una indagación más profunda en las comunidades y escuelas para destacar aspectos cualitativos y concretos que por el momento sólo quedan planteados, pero en el futuro se podrán abordar con más detenimiento y detalle, a la vez que se podrán corroborar o desechar las hipótesis planteadas en la presente tesina.

## BIBLIOGRAFÍA

Altusser, Louis (1998), *Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado*. México, Ediciones Quinto Sol

Bartra. Armando *et al* (1991), *Los nuevos sujetos del desarrollo rural*, en cuadernos desarrollo de base 2, México, ADN Editores.

Campos. Julieta (1995), *¿QUE HACEMOS CON LOS POBRES? La reiterada querrela por la nación*. México, Aguilar Nuevo Siglo.

Chávez Galindo. Ana María y otros (1994), *El combate a la pobreza en Morelos - aciertos y desaciertos de Solidaridad -*, Cuernavaca, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

Fuentes. Carlos (1997), *Por un Progreso Incluyente*. México, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América.

García Reyes. Miguel y Ma. Mercedes Agudelo de Latapi (1997), *Ajuste Estructural y Pobreza La transición económica en la sociedad mundial contemporánea*. México. FCE.

González Casanova. Pablo y Héctor Aguilar Camín (Coordinadores)(1987), *México ante la Crisis el contexto internacional y la crisis económica*, México, Siglo XXI editores, 3ª edición.

Gutiérrez Garza. Estela (Coor. Gral.) (1997), *El Debate Nacional V. La Política Social*, Guadalajara, Editorial Diana.

Guillen Romo, Héctor (1984), *Orígenes de la crisis en México Inflación y endeudamiento externo (1940-1982)*, México, Ediciones Era.

INEGI (1992), *Estados Unidos Mexicanos Resumen General IX Censo General de Población y Vivienda. 1990*. INEGI, 1ª edición.

INEGI (1992), *Morelos IX Censo General de Población y Vivienda 1990*, México, INEGI, 1ª edición.

INEGI, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1997 (1998)*, México, INEGI

INEGI, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1995 (1996)*, México, INEGI

INEGI, *Anuario Estadístico del Estado de Morelos 1990 (1991)*, México, INEGI

INEGI, *Anuario Estadístico del Estado de Morelos 1991 (1992)*, Aguascalientes, Ags. INEGI

INEGI, *Anuario Estadístico del Estado de Morelos 1992 (1993)*, Aguascalientes, Ags. INEGI

INEGI, *Anuario Estadístico del Estado de Morelos 1993 (1994)*, Aguascalientes, Ags. INEGI

INEGI, *Anuario Estadístico del Estado de Morelos 1994 (1995)*, Aguascalientes, Ags. INEGI

INEGI. *Anuario Estadístico del Estado de Morelos 1995* (1996), Aguascalientes, Ags, INEGI

INEGI. *Morelos Censo de Población y Vivienda 1995* (1996), INEGI

INEGI. *Morelos Censo de Población y Vivienda 1995 Perfil Sociodemográfico* (1997), Aguascalientes, Ags, INEGI

Lenin, V. I (1979), *Imperialismo Fase Superior del Capitalismo*, La Habana, Editorial Pueblo y Educación.

Marini, Ruy Mauro (1974), *Dialéctica de la Dependencia*, México, Serie Popular Era.

Marx, Karl (1981). *El Capital*, Tomo I/Vol. 1, México, siglo veintiuno editores, sa.

Marx, Karl y E. Hobsbawm (1982), *Formaciones Económicas Precapitalistas*, México, Cuadernos Pasado y Presente, Siglo XXI editores, s.a.

Moctezuma Navarro, David y Medardo Tapia Uribe (Coordinadores) (1993), *Morelos el estado*. Cuernavaca, Gobierno del estado de Morelos y letras Consultores en Comunicación Visual SA de CV

Pipitone, Ugo y otros (1981). *Crisis Capitalista Contemporanea, Movimiento Obrero y Perspectivas del Desarrollo Latinoamericano.*, Ediciones de la Maestría en Ciencias Sociales/ U.A.G.

Secretaría de Educación Pública (1985), *MORELOS Viento en la cima. fuego en el cañaveral* Primera reimpresión, México, SEP



Secretaría de Desarrollo Social (1994), *Información Básica Sobre la Ejecución y Desarrollo del Programa de Solidaridad del 1º de diciembre 1988 al 31 de agosto de 1994*, México, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial

Secretaría de Desarrollo social (1993) *Manual Unico de Operación del Programa Nacional de Solidaridad Anexo: Niños de Solidaridad*, México, s/e

Secretaría de Programación y Presupuesto (1991), *La Solidaridad en el Desarrollo Nacional*. Edición preliminar, México. s/e.

Coordinación del Programa Nacional Niños de Solidaridad y la Coordinación de Cooperación Técnica Internacional de Programa Nacional de Solidaridad (1994), *Niños de Solidaridad estudio exploratorio sobre la operación y efectos del programa*. México, Solidaridad y UNICEF

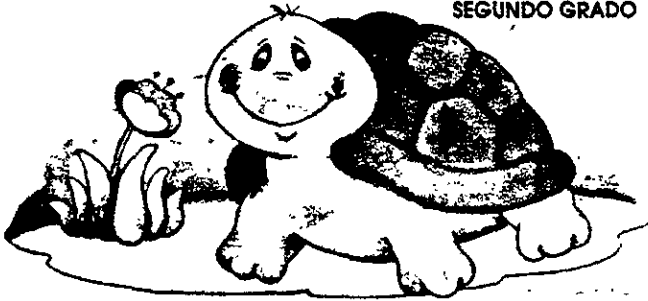
SPP y SECOGEF (s,f), *Cuaderno de apoyo del Vocal de Control y Vigilancia Vocal del Comité Escolar de Solidaridad Solidaridad para una Escuela Digna*, México, s./e

Gobierno del Estado de Morelos (1994), *EVALUACIÓN Memoria Solidaridad en Morelos 1989 - 1994*, Cuernavaca, s/e

Semo, Enrique y Otros (1978), *Modos de Producción en América Latina*, México, Ediciones de Cultura Popular.

## ANEXO I

# CUENTO SEGUNDO GRADO PARA LA SELECCIÓN DE NIÑOS DE SOLIDARIDAD



¿Por qué la tortuga  
tiene la concha parchada?

Un día, la tortuga se cayó  
desde lo alto de un manzano  
al que se había trepado  
por aventurera y golosa.

Fue tal el golpe que se dio,  
que su concha saltó,  
convertida en pedazos diminutos.

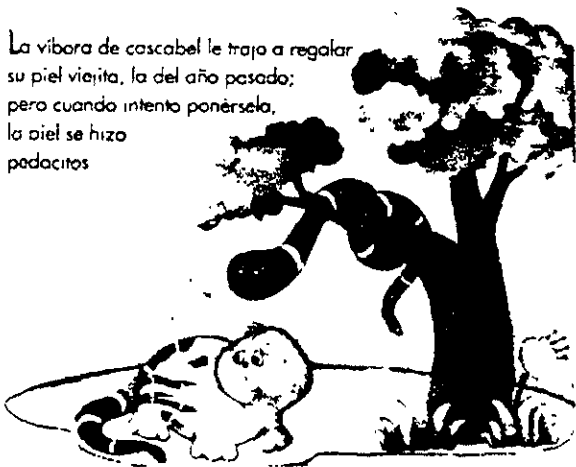
Y allí quedó la pobre:  
al rayo del sol,  
a merced de los vientos  
y llora que te llora.



El caracol llegó y, muy valiente,  
le quiso regalar su concha;  
pero a la tortuga le quedó chiquitita.



La víbora de cascabel le trajo a regalar  
su piel viejita, la del año pasado;  
pero cuando intenta ponérsela,  
la piel se hizo  
pedacitos



Entonces los animales  
supieron que sólo  
les quedaba un remedio  
para ayudar a la tortuga:  
volver a construir entre todos  
la concha fragmentada,  
costara lo que costara.

Por fin, al amanecer del  
cuarto día pudieron  
entregarle a la tortuga su  
concha bien parchada.

Así que juntos trabajaron,  
como quien arma  
un rompecabezas,  
tres días y tres noches  
sin parar un ratito.



Desde aquel día, la tortuga  
lleva la concha remendada.  
Y desde aquel día  
antes de subirse a un manzano,  
lo piensa dos o tres veces.

Por eso es que resulta  
mucho más común  
encontrarla en el suelo,  
mirando hacia lo alto  
y meditando.



Eso sí, con su concha  
muy bien puesta y remendada.

**Solidaridad**  
Labor para progresar

## ANEXO 2

# PRINCIPALES FORMATOS DEL PROGRAMA NACIONAL NIÑOS DE SOLIDARIDAD



NOVA BY APARECER Y CREDENCIAL O ENTREGARLAS

\_\_\_\_\_  
NOMBRE

\_\_\_\_\_  
FECHA DE NACIMIENTO

\_\_\_\_\_  
NUMERO DE CREDENCIAL

\_\_\_\_\_  
DOMICILIO

\_\_\_\_\_  
MUNICIPIO

\_\_\_\_\_  
PARRA DEL ALUMNO

\_\_\_\_\_  
ESTADO

\_\_\_\_\_  
NOMBRE DE LA ESCUELA

\_\_\_\_\_  
DIRECCION O LOCALIDAD DE LA ESCUELA

\_\_\_\_\_  
CLAVE DE LA ESCUELA

\_\_\_\_\_  
FECHA DE EMISION

\_\_\_\_\_  
POR EL SUBCOMITE ESTATAL

REFRIMOS

## CREDENCIAL DE IDENTIFICACIÓN DE LOS NIÑOS BECARIOS

# FORMATO NS-01



## PROPUESTA DEL COMITÉ ESCOLAR DE SOLIDARIDAD

FORMATO NS-01

Foja No. \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

En el día \_\_\_\_\_ del mes \_\_\_\_\_ del año \_\_\_\_\_, el Comité Escolar de Solidaridad de la Escuela Primaria \_\_\_\_\_, tiene el honor de solicitar al Sr. \_\_\_\_\_, titular de la \_\_\_\_\_, del municipio de \_\_\_\_\_, para que permita que el Programa Niños de Solidaridad sea implementado en su escuela.

Nombre del Sr. Apellido y nombre	Apellido y nombre	Identificación	Sexo	Fecha de nacimiento	Grado de escolaridad	Profesión del Sr. titular
1. Apellido y nombre	Apellido y nombre	Identificación	Sexo	Fecha de nacimiento	Grado de escolaridad	Profesión del Sr. titular
2. Apellido y nombre	Apellido y nombre	Identificación	Sexo	Fecha de nacimiento	Grado de escolaridad	Profesión del Sr. titular
3. Apellido y nombre	Apellido y nombre	Identificación	Sexo	Fecha de nacimiento	Grado de escolaridad	Profesión del Sr. titular
4. Apellido y nombre	Apellido y nombre	Identificación	Sexo	Fecha de nacimiento	Grado de escolaridad	Profesión del Sr. titular
5. Apellido y nombre	Apellido y nombre	Identificación	Sexo	Fecha de nacimiento	Grado de escolaridad	Profesión del Sr. titular
6. Apellido y nombre	Apellido y nombre	Identificación	Sexo	Fecha de nacimiento	Grado de escolaridad	Profesión del Sr. titular
7. Apellido y nombre	Apellido y nombre	Identificación	Sexo	Fecha de nacimiento	Grado de escolaridad	Profesión del Sr. titular
8. Apellido y nombre	Apellido y nombre	Identificación	Sexo	Fecha de nacimiento	Grado de escolaridad	Profesión del Sr. titular
9. Apellido y nombre	Apellido y nombre	Identificación	Sexo	Fecha de nacimiento	Grado de escolaridad	Profesión del Sr. titular
10. Apellido y nombre	Apellido y nombre	Identificación	Sexo	Fecha de nacimiento	Grado de escolaridad	Profesión del Sr. titular

POR EL COMITÉ ESCOLAR DE SOLIDARIDAD: \_\_\_\_\_  
 Nombre del presidente: \_\_\_\_\_  
 Nombre del secretario: \_\_\_\_\_  
 Nombre del director: \_\_\_\_\_  
 Nombre y cargo: \_\_\_\_\_

Este formato es propiedad de Niños de Solidaridad. No se permite su reproducción o uso sin el consentimiento escrito de Niños de Solidaridad.



## INSTRUCCIONES

### MEDICO

Entregar este carnet al padre o tutor en cada visita.

Describir el diagnóstico y el estado de tratamiento y/o curación, anotando en caso necesario.

Atender al niño en situaciones extraordinarias y registrar en este carnet.

Anotar cada consulta y la fecha de las visitas siguientes.

Atender al niño y a los padres que este carnet debe ser devuelto con el maestro.

### PROFE O TUTOR

Registrar con médico cada registro de asistencia para que se lo muestre al maestro antes y después de cada visita.

Cuando visite la escuela debe presentar este registro al médico y después al maestro.

Los gastos a libros serán los que deberá abonarse con el registro.

### MAESTRO

Presentar al padre el registro antes y después de cada visita para compare las fechas de las citas y revisar si el niño necesita algún tratamiento.

En caso de que el alumno falta por causa de enfermedad, se lo recomendará que lo lleve en el espacio de observaciones del carnet cualquier alteración que perciba en la salud del niño.

Registrar al niño y a los padres oportunamente la fecha de cada visita médica.



atención  
médica

## Registro de asistencia

Nombre de niño \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Unidad Médica \_\_\_\_\_

Escuela \_\_\_\_\_

Dirección \_\_\_\_\_

Tel. \_\_\_\_\_

SISTEMA NACIONAL DE SALUD



UNIDAD MÉDICA				ESCUELA		
Visita	Fecha	Diagnóstico	Tratamiento y/o curación	Fecha	Observaciones del maestro	Firma del maestro
1						
2						
3						
4						
5						
6						

## CARNET PARA LA ATENCIÓN MÉDICA DE LOS NIÑOS BECADOS