



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL PROGRAMA DE EDUCACION SALUD
Y ALIMENTACION:
EL CASO DE UNA POLITICA SOCIAL FOCALIZADA
EN EL ESTADO DE MEXICO

T E S I N A

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :
CARLOS CESAR CHAPARRO ACEVEDO

ASESOR: LIC. NOE PEREZ BELLO

283341



MEXICO, D.F.

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central

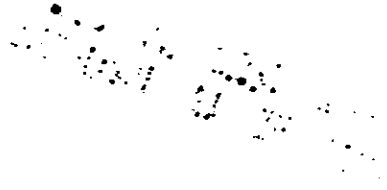


UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

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.



Dedicatorias:

A Carlitos, mi pequeño hijo y el amor más grande que tengo, como muestra de superación y esfuerzo.

A Claudia, mi compañera y el amor de mi vida.

A mis padres, quienes a lo largo de estos años, me han enseñado el camino del amor y la superación.

Indice

	Pág.
Proemio	1
1. Reforma del Estado en México	
1.1. Reforma del Estado	3
1.2. Estado y Política Social	7
1.3. Gobierno y Administración Pública	9
1.4. Estado y Pobreza	11
2. Pobreza en México	
2.1. Pobreza	14
2.2. Métodos de Medición	16
2.2.1. Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	17
2.2.2. Método de Línea de Pobreza (LP)	17
2.2.3. Método de Análisis de Discriminante (Progresá)	18
2.3. Experiencias en Política Social	21
2.3.1. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar)	21
2.3.2. Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)	25
3. El Programa de Educación, Salud y Alimentación: El Caso de una Política Social Focalizada en el Estado de México	
3.1. El Programa de Educación Salud y Alimentación	30
3.2. Focalización	42
3.3. Promotoras Comunitarias Voluntarias	45
3.4. Percepción de los Beneficiarios	47
Conclusiones	51
Bibliografía	55
Anexos	59

Proemio

La pobreza en México, se ha convertido en una de las preocupaciones más urgentes que el Estado tiene que atender, no faltan elementos para ello, ya que lejos de desaparecer o volverse minoritaria, ésta se ha incrementado considerablemente en los últimos años, condición que ha afectado a millones de mexicanos, principalmente de las zonas rurales e indígenas, sin que esto signifique que las zonas urbanas y los sectores populares no la presenten.

Este incremento de la pobreza, no es producto de la casualidad, sino más bien del proceso de distribución inequitativa del ingreso y el bienestar social, del que han quedado marginados los sectores más vulnerables de la sociedad, esto propició que el gobierno en México, aplicara políticas focalizadas de combate a la pobreza, no sólo en el medio urbano, sino también en el medio rural, sin embargo parece que difícilmente en un mediano o corto plazo se podrá frenar su crecimiento.

En este contexto, la política social es el medio por el cual actúa el Estado para establecer diferentes programas que ayuden a mejorar las condiciones de vida de la sociedad, además hay que considerar que los recursos destinados a dicha política, no son tan abundantes como lo demandan las circunstancias actuales de la pobreza en nuestro país.

Uno de los programas sociales, que actualmente encabeza la política de focalización del Estado para la lucha contra la pobreza, en el ámbito nacional y específicamente en el Estado de México, es el Programa de Educación Salud y Alimentación, cuya implementación se dió a mediados de 1997, su objetivo principal es atender a las zonas rurales e indígenas que se encuentran en situación de pobreza extrema, a través del otorgamiento de servicios básicos de educación, salud y alimentación, como elementos principales para que las familias puedan dejar de padecer esta condición social.

Derivado de lo anterior, el presente trabajo muestra un análisis deductivo de la relevancia que representa abordar el tema de la pobreza en México y la urgencia que tiene el Estado mexicano para asumir un compromiso social importante, respecto a la población que la padece con mayor severidad, por ello, la investigación se estructura de la manera siguiente:

El primer apartado contextualiza la reforma del Estado en México, su relación con la política social, con la pobreza, con el gobierno y su administración pública; todos ellos, sin duda elementos fundamentales que permiten conocer las características del Estado promotor y la manera en que éste intenta disminuir la pobreza y a su vez generar las condiciones necesarias para que la sociedad pueda vivir con mejores niveles de bienestar.

En el segundo, se analizan las categorías en las que se clasifica la pobreza en México, los métodos para medirla, especialmente: los de Línea de Pobreza, Necesidades Básicas Insatisfechas y de Análisis de Discriminante (éste último planteado por Progresá), las experiencias más recientes en materia de política social, como es el caso de la Coordinación General de Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y el Programa Nacional de Solidaridad, programas que tienen un antecedente importante en la política actual de focalización para la lucha contra la pobreza extrema principalmente.

Por último, el tercer apartado se concentra específicamente en los objetivos, características, componentes, apoyos, incorporación de escuelas, unidades de salud y familias beneficiarias del Programa de Educación, Salud y Alimentación en el Estado de México, así como su focalización para identificar el padrón definitivo y el vínculo que establece con la población favorecida de la localidad por medio de la promotora comunitaria voluntaria. Asimismo, se describe la percepción que tienen los beneficiarios respecto a la operación del programa.

Apartado 1
Reforma del Estado en México

1.1. Reforma del Estado

El Estado es la institución más importante que tiene la sociedad, es la manera en que ésta se organiza políticamente, por medio de él aspira a mejores condiciones de vida y bienestar, debido al compromiso que tiene para garantizar su conservación, seguridad y progreso bajo las mejores condiciones posibles.¹

Asimismo, hay que señalar que en el Estado confluyen fuerzas de grupos de interés económicos y políticos de diversa naturaleza que agrupa, orienta y utiliza para generar las condiciones mínimas de bienestar para el desarrollo de los individuos y de la sociedad.

El Estado mexicano posrevolucionario tenía entre sus funciones básicas, ser el garante del crecimiento económico y de la justicia social. De esta manera el período comprendido entre las décadas de los cuarenta al comienzo de los setenta, el crecimiento económico² y el bienestar social se centran principalmente en el Estado como la base fundamental del progreso.³

En el Estado de bienestar, la expansión estatal fue resultado de políticas nacionalistas y populistas⁴ que lo llevaron a ser un Estado empresario e interventor y dadas las crisis económicas precedentes, no existía una clase empresarial firme que pudiera hacer frente a las necesidades que requería el país en esos momentos, esto

¹ "Por el Estado, la sociedad accede a etapas de progreso. Sin el Estado, la sociedad corre el riesgo de naufragar y sacudirse con la intensidad de sus contradicciones, tensiones y conflictos". Ricardo Uvalle Berrones, **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**, p. 118.

² "Incremento del producto nacional sin que implique necesariamente mejoría en el nivel de vida de la población, se expresa en la expansión del empleo, capital, volumen comercial y consumo en la economía nacional". Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal**, p. 125.

³ "Si una revolución conduce a la destrucción de un orden político-social para terminar con situaciones de injusticia y desigualdad, los gobiernos que de ella emanan tienen el compromiso de responder con creces a lo que la sociedad necesita. La reconstrucción del país, tomando en cuenta sus condiciones políticas y económicas, no podía recaer de manera decisiva en los particulares". Ricardo Uvalle Berrones, **La Actividad Económica del Estado Mexicano. Relevancia del Sector Paraestatal**, p. 25.

⁴ "En suma el nacionalismo, la revolución, el populismo, la socialización, la redistribución del ingreso y la necesidad de acelerar el ritmo del desarrollo capitalista convergieron durante un extenso período de la historia reciente en la aceleración del proceso de expansión estatal". Oscar Oszlak, "Estado y Sociedad: las Nuevas Fronteras", p. 51.

lo orilla a desempeñar funciones que bien pudieron ser llevadas a cabo por los particulares.

La crisis petrolera, los altos niveles inflacionarios, el déficit fiscal, las devaluaciones, la deuda pública y el aumento desmedido del aparato institucional, significaron las causas más importantes para que la política de intervención estatal fuera duramente recriminada y cuestionada por la sociedad mexicana.⁵

De esta manera: "El agotamiento del Estado de bienestar se erige en una tendencia mundial. Su período de auge entre 1945-1970, empieza a declinar cuando la escasez de recursos públicos, la emergencia de las economías abiertas, la globalidad, la incertidumbre, la interdependencia y la innovación científica y tecnológica, se erigen en una nueva realidad de la convivencia humana".⁶

La reforma es un principio básico para la supervivencia del Estado, por tanto era necesario eliminar políticas expansionistas y proteccionistas, que habían demostrado su incapacidad para promover el bienestar social de la población⁷. Esto origina el análisis y estudio para determinar el papel ideal del Estado mexicano y da como resultado su reforma⁸ a finales de la década de los ochenta, acompañada de una estrategia de racionalización de los recursos públicos, contraria a la vieja forma de intervención estatal, se pasaba a un modelo basado en la economía de mercado, en la transformación y formulación de nuevos instrumentos que permitieran la regulación por parte del Estado.

⁵ "El Estado es considerado como una organización que debe revisar lo que hace, como lo hace y qué debe hacer en el futuro. Sus rendimientos son puestos en la balanza de la opinión ciudadana y en términos de evaluación, no eran favorables". Ricardo Uvalle Berrones, **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**, p. 92.

⁶ *Ibid.*, p. 105.

⁷ "El tipo de Estado que todo hace y pretende hacer es parte del problema que se traduce en falta de bienestar social y es también parte de las nuevas opciones a considerar para recuperarlo. Reformar al Estado para que sea institución, eficaz y prospera, es una de las tareas centrales de la vida latinoamericana". *Ibid.*, p. 89.

⁸ "La reforma del Estado, además de imperativo, es una condición clave para dar consistencia a las capacidades del Estado. No es la reforma un tipo de experimento, sino un modo de responder a los impactos del cambio social, económico y político". *Ibid.*, p. 91.

Esta reforma, tenía que recomponer las funciones del Estado para propiciar el cambio de una sociedad con deterioradas condiciones de vida.⁹ Esto implica ajustar sus instituciones, procesos y políticas que respondan a las nuevas necesidades que demandaba la esfera económica, política y social.

Dada la relación que existe entre el momento histórico y la reforma del Estado, la manera de concebirla, diseñarla e implementarla tenía que estar acorde con los cambios que se estaban dando en el país y en el mundo, lo que significaba que su dimensión ya no estaba en razón del tamaño de su estructura burocrática, sino en función de lo que demanda y necesita la sociedad para generar su progreso y bienestar.

De esta manera, el Estado tuvo que renunciar al papel de ser el principal agente del crecimiento económico, sin embargo esto no significó que abandonara su participación en la formulación e implementación de políticas económicas. Ahora, debe cuidar el interés público mediante acciones reguladoras y promotoras respecto al mercado, para que de esta manera la sociedad tenga la oportunidad de crecer, progresar y por tanto acceder a mejores niveles de bienestar.

El tema más discutido, desde entonces, ha sido redefinir los límites de intervención pública y privada para generar el desarrollo político, el crecimiento económico y el bienestar social, cabe señalar que generalmente ha sido el Estado quien por su propia naturaleza ha subordinado a la sociedad.¹⁰

A partir de los años noventa, con la transformación del Estado de bienestar al Estado promotor, se da un cambio de política económica orientada principalmente al impulso del libre mercado y a la apertura comercial hacia el exterior por parte del Estado mexicano.

⁹ "La reforma del Estado se relaciona a la vez, con el paradigma que la sociedad y el Estado se tiene. Es decir, no hay reforma estatal sin tener como referencia qué es la sociedad y cual es el papel del Estado para conservarla, transformarla y desarrollarla". *Ibid*, p. 94.

¹⁰ "Un Estado, claro está, expuesto en grados diversos a la acción, presión o demanda de ciertos sectores sociales, cuya capacidad de acceso y penetración ha estado asociada generalmente al control de cuantiosos recursos económicos". Oscar Oszlak, *Op. Cit.*, p. 55.

Existen varios elementos que debe considerar la reforma del Estado, entre otros se consideran los siguientes: su transformación, reestructuración, reducción y recorte de empleados públicos.¹¹

La transformación del Estado se refiere a la mayor o menor intervención de éste en la esfera económica y social. En México, se instrumentó por medio de una economía de libre mercado y una política de privatización,¹² fusión, liquidación y venta de empresas estatales, como mecanismos para alcanzar el equilibrio entre crecimiento económico y bienestar social.

La reestructuración de su aparato institucional centralizado, se dió mediante la eliminación y/o fusión de Secretarías, Subsecretarías, Programas Nacionales y Fideicomisos Públicos,¹³ una vez reducida su estructura, la planta laboral además de ser grande se vuelve innecesaria para el nuevo modelo y representa una fuga importante de recursos, de ahí se justifican y aplican medidas como: despidos, retiros voluntarios y congelamiento de plazas federales.¹⁴

La disminución de instituciones, infraestructura, empleados públicos (surgen puestos de alta responsabilidad) y recursos trajo como consecuencia que la administración pública, se conduzca bajo principios de costo-efectividad, lo que significa hacer más con menos.

De esta manera el Estado, intenta propiciar la vuelta al bienestar eliminando prácticas burocráticas en su administración, volviéndola más eficaz en el manejo y asignación del gasto público hacia el sector social y que éste a su vez se vea reflejado en políticas de bienestar que propicien el progreso de la sociedad.

¹¹ "La reforma del Estado reconoce tres momentos, secuencialmente vinculados por la necesaria precedencia técnica de sus respectivos objetivos. En primer lugar, la transformación del papel del Estado. en segundo lugar, la reestructuración y reducción de su aparato institucional y, por último, el recorte de su dotación de personal". *Ibid*, p. 58.

¹² "La privatización supone descargar al Estado de la responsabilidad de producir directamente bienes o servicios, dependiendo del carácter que asuma (por ejemplo, privatización total o periférica, de la gestión)". *Ibid*, p. 59.

¹³ "Cuando no puede apelarse a la privatización o a la transferencia de organismos a jurisdicciones menores, la contracción del aparato estatal toma a veces la forma de eliminación lisa y llana de ministerios, secretarías o subsecretarías". *Ibid*, p. 62.

¹⁴ "Acuerdo que establece el Programa de Austeridad Presupuestaria en la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal de 1999". Diario Oficial de la Federación, 22 de febrero de 1999, p. 2.

1.2. Estado y Política Social

El Estado en México, tiene la responsabilidad de proporcionar los derechos sociales a la población, los cuales están contenidos en nuestra Constitución Política con la finalidad de que éste actúe y propicie la satisfacción e igualdad de oportunidades a través de la satisfacción de sus necesidades básicas y el acceso a la educación, salud, vivienda y al empleo, elementos fundamentales para que la sociedad pueda desarrollarse bajo las mejores condiciones posibles.

Asimismo, el Estado tiene el compromiso y la necesidad de renovar constantemente la manera de concebir e implementar su política social, que a su vez se traduzca en acciones eficaces para propiciar el bienestar, en especial de las clases más desprotegidas de nuestro país.

La política social, se puede definir como aquella que se pone en marcha a través del gobierno y sus sectores administrativos, para atender cuestiones de bienestar social, como son: educación, salud, seguridad social, vivienda, alimentación, transporte y servicios públicos, como es el caso del agua potable, drenaje, pavimentación y electricidad, cuya operación se da mediante la transferencia de subsidios gubernamentales para cada uno de los puntos señalados.

La política social en México, ha sufrido transformaciones a lo largo de su historia,¹⁵ originadas por prioridades que ha tenido que atender, los recursos disponibles para aplicarla y la multiplicidad de rubros que ha abarcado, actualmente las políticas sociales generalizadas de alimentación, empleo, educación y vivienda, redujeron su campo de acción hacia los sectores más vulnerables de la sociedad.

¹⁵ "Hay áreas en las que el carácter de la intervención del Estado se ha modificado...no sólo en áreas de cobertura y definición social...tales como comisiones tripartitas, gestión de los salarios, vivienda...en las áreas en que mantiene el esquema original, los servicios secundarios tienden a privatizarse (áreas de proveduría y servicios)...finalmente, hay políticas en las cuales la asignación pública se define...según definición de prioridades de núcleos sociales (Pronasol)". René Millán y Francisco Valdés Ugalde, "La Reforma del Estado: Reflexiones sobre la Política Social", pp. 150-151.

El Estado mexicano, se reforma en su tamaño con la finalidad de mejorar sus capacidades de respuesta y atención que a su vez le permitan recomponer las relaciones con la sociedad; su afán por incrementar el renglón del bienestar social, lo lleva a crear organismos de índole diversa que cumplan con esta función.

En materia de política social, el Estado tiene que implementar nuevas formas administrativas que le hagan viable su diseño y aplicación, tomando en cuenta la relación entre los escasos recursos y la demanda social, el primero determinado por la base tributaria y su recaudación, el segundo por la jerarquización de las prioridades del gasto social y nuevas modalidades de asignación.

Bajo la dualidad de responsabilidades de lo que atiende el Estado y el mercado, el primero debe establecer políticas regulatorias y de promoción respecto al segundo, para alcanzar un equilibrio entre crecimiento económico, justicia distributiva y bienestar social, principios básicos de la existencia del Estado. Asimismo debe ver en el mercado un elemento importante para el crecimiento económico, también tiene que tomar conciencia que éste por su propia naturaleza, no puede garantizar que el crecimiento sea equitativo y llegue a la sociedad en general.¹⁶

Dentro de la modalidad del Estado basado en la economía de mercado, debería suponer una ampliación de la función social empresarial y por consecuente del mercado. Pero su intervención en la política social se sigue dando sólo en la generación de inversiones y empleos.

Las políticas sociales deben diseñarse con un carácter estratégico, donde las acciones estatales y los recursos públicos se enfoquen principalmente hacia los grupos desprotegidos de la sociedad, con la finalidad de que el desarrollo sea más justo y equitativo.

¹⁶ "No hay duda de que los mercados son importantes para el desarrollo de la sociedad. Lo discutible es que sean considerados como la alternativa eficaz para conseguir la estabilidad y la gobernabilidad democrática. Es aquí donde el papel del Estado es imprescindible para conjugar libertad, justicia, democracia y bienestar". Ricardo Uvalle Berrones, *Op. Cit.*, pp. 107-108.

Con el Estado promotor y el cambio en la manera de intervenir en la economía mediante políticas de promoción y regulación, que lo llevaron a eliminar estructuras burocráticas obesas que no le permitían atender con eficacia o prontitud las necesidades sociales de la población, ahora pretende ocuparse por administrar menos propiedades de él y más por gobernar y propiciar el crecimiento económico y el bienestar social.

1.3. Gobierno y Administración Pública

La reforma del Estado, también supone la reforma de su aparato institucional, con la finalidad de hacerlo más racional y eficiente, respecto a las necesidades que tiene la sociedad para conservarse y desarrollarse.¹⁷

Un gobierno¹⁸ debe propiciar el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad, que se refleja en un buen nivel de vida, en mayores y mejores perspectivas de desarrollo mediante políticas que impulsen el empleo, el financiamiento, la educación, la salud, la alimentación y la seguridad social.

El caso contrario, un gobierno pone en riesgo su estabilidad en virtud de que los problemas políticos, económicos y sociales no encuentran respuesta en sus instituciones, por consiguiente también peligra la confianza y credibilidad las cuales pueden provocar la ingobernabilidad.

En este contexto, el gobierno y la administración pública deben ser abiertos, receptivos y propositivos respecto a los diferentes grupos, organizaciones e individuos que conforman la sociedad, esto significa no regresar a los tiempos donde las decisiones se tomaban en estructuras burocráticas obesas e ineficientes, de ser así se volverían obsoletos y duramente cuestionados por una sociedad más demandante, más abierta y más plural.¹⁹

¹⁷ "Punto nodal de la reforma del Estado es la revisión de los medios de gobierno. Permiten éstos, el logro de la gobernabilidad democrática, la actividad institucional, el crecimiento económico y el cumplimiento de los objetivos del bienestar social". *Ibid*, p. 95.

¹⁸ "El gobierno como sistema de dirección del Estado, debe considerar los valores democráticos de la sociedad moderna y en esa medida optar por ser más abierto y receptivo a las demandas sociales". *Ibid*, p. 98.

¹⁹ "En la sociedad contemporánea, los gobiernos no son instituciones cerradas. Son instituciones abiertas, es decir, intercambian con el público ciudadano información y opiniones". *Ibid*, p. 136.

Asimismo tienen que ser imparciales,²⁰ es decir sus decisiones no deben favorecer intereses de grupos o sectores, éstas deben tomarse mediante la negociación y la discusión teniendo en cuenta el interés público, la igualdad y el bienestar de la sociedad.

La administración pública en México, no puede retroceder a la administración del excesivo aparato burocrático del Estado intervencionista en la que se vieron inmersas sus decisiones en el pasado y que la llevaron a un marcado alejamiento con la sociedad.

Por el contrario, debe estar más cerca de la población y retomar su aspecto humano que le permita percibir de manera más rápida, las necesidades de la sociedad y responder con acciones eficientes y oportunas que le permitan utilizar al máximo sus recursos en beneficio del progreso y el bienestar.²¹

Debido que los avances científicos y tecnológicos son innovadores de la vida contemporánea, al mismo tiempo exigirán mayor competitividad de la administración pública y la renovación de sus tecnologías, sistemas decisorios y estructuras que le permitan hacerla más eficiente frente a una sociedad cada vez más desarrollada y demandante.

La administración pública actualmente enfrenta para su operación la escasez de los recursos públicos, éstos además tienen una mayor vigilancia para ser ejercidos bajo principios de racionalidad, transparencia y eficacia, aunado a esto la complejidad de la sociedad contemporánea trae consigo mayores demandas en materia política, económica, social, laboral, de vivienda y de servicios públicos.

²⁰ "Respecto a la administración pública brazo fundamental que sustenta al gobierno abierto...Sus atribuciones se vinculan con las necesidades y problemas de la sociedad. Por su naturaleza social, es la encargada de cuidar el bien público garantizando que la vida humana tenga los satisfactores fundamentales". *Ibid*, p. 137.

²¹ "La administración pública contemporánea debe ser más abierta democrática y eficaz. Más aún, porque el deterioro en las condiciones de vida le confiere una responsabilidad creciente para volver a la senda de la prosperidad". *Ibid*, p. 139.

Esto la obliga, a ser más eficiente²² en su gasto, estructuras y decisiones que le permitan determinar áreas estratégicas, con la finalidad de materializar sus acciones en soluciones concensadas que al mismo tiempo sean palpables por la población, en la medida en que esto se logre, la administración pública habrá cumplido uno de los principios básicos de su acción, simultáneamente tiene que enfrentar un duro cuestionamiento por parte de la sociedad, principalmēte en dos rubros: los recursos públicos que requiere para su operación vía recaudación fiscal y la capacidad de respuesta que ofrece a los problemas políticos, económicos y sociales.

Por lo anterior, es necesario que la administración pública retome su papel protagónico y necesario para con la sociedad, mediante acciones que le permitan proporcionar a la ciudadanía los elementos indispensables para su desarrollo, crecimiento y bienestar social.²³

1.4. Estado y Pobreza

La pobreza es un fenómeno social que por su propia naturaleza, necesita la participación de los diferentes sectores de la sociedad para poder enfrentarla, pero principalmente del Estado aludiendo a la función social que tiene para propiciar el bienestar de la población que se encuentra bajo su tutela.

El término de pobreza, nos remite a la necesidad o carencia de las cosas que una persona requiere para vivir dignamente, de esta manera: "Quedan aquí dos cuestiones claras: a) los términos pobreza y pobre están asociados a un estado de necesidad, a carencia; b) dicha carencia se relaciona con lo necesario para el sustento de la vida. Podemos deducir que el término de pobreza en su uso cotidiano lleva implícita la comparación entre la situación de una persona, familia o grupo

²² "Su eficacia depende de la calidad que produce para atender las necesidades del crecimiento económico, el bienestar social y el desarrollo sustentable". *Ibid*, p. 155.

²³ "Su compromiso es con el sano desenvolvimiento de las fuerzas productivas, el aumento del crecimiento económico y la búsqueda del bienestar social. Permite que el Estado con acciones de gobierno pueda dirigir mejor a la sociedad. Es una institución no sólo indispensable para la vida de la comunidad, sino generosa en sus fines y comprometida con la razón de ser de un país. Es pues, el gobierno en acción...tiene como meta conservar, transformar y preservar la sociedad aspirando a elevar sus condiciones y niveles de vida". *Ibid*, pp. 160-161.

humano y la concepción de quien habla o escribe, sobre lo que es necesario para vivir o sustentar la vida".²⁴

En la década de los setenta, comienza el agotamiento del Estado benefactor en México, manifestándose por la escasez de recursos, el estancamiento de la economía, el déficit fiscal, el endeudamiento externo y las crisis petroleras, factores que se recrudecieron en los ochenta, ocasionando el fin del Estado propietario y los límites del crecimiento estatal que unidos a un período de no crecimiento dan como resultado una mayor pobreza de la sociedad, en especial de las clases más necesitadas.

Esto obliga, que el Estado establezca políticas que alienten el crecimiento económico y el bienestar social, elementos fundamentales para abatir la marginalidad y la pobreza, cuando una sociedad vive en penuria o exclusión, el Estado difícilmente vivirá con plenitud. Asimismo, con la redefinición del papel del Estado paralelamente se da un aumento en el número de personas que padecen la pobreza y la desigualdad, de ahí la necesidad que éste ponga mayor énfasis en su combate con políticas sociales de bienestar.

Cabe mencionar que a la pobreza estructural de necesidades básicas insatisfechas, se le sumó en los últimos años la pobreza de ingresos insuficientes, estos fenómenos tan complejos y relacionados entre sí, no fueron atendidos con la prontitud y eficacia requerida por parte del Estado mexicano.

El aumento de la pobreza, nos remite a desigualdades distributivas en el ingreso y la riqueza, clases sociales, regiones y sectores de actividad económica, que se han visto acompañadas en los últimos años por la reaparición de una pobreza masiva y el surgimiento de una nueva categoría, "la pobreza extrema".²⁵

²⁴ Boltvinik Kalinka, Julio y Enrique Hernández y Laos, **Pobreza y Distribución del Ingreso en México**, p.31.

²⁵ "Hogares en pobreza extrema: cuando el ingreso total del hogar es menor al valor de la canasta alimentaria; es decir, los ingresos totales del hogar no son suficientes para atender las necesidades alimentarias del grupo familiar". Carlos M. Jarque, "Magnitud y Evolución de la Pobreza", p. 9.

El problema que existe para su erradicación, se encuentra en su complejidad y heterogeneidad que la caracteriza, en lo generalizada y dispersa que se ha vuelto, en la inaccesibilidad geográfica de muchas comunidades donde predomina, en las diferencias regionales o culturales y en los recursos que el Estado tiene que movilizar para enfrentarla.

Esto trae como consecuencia, que la lucha contra la pobreza tenga que ser atacada directamente por el Estado, mediante el consenso de acciones continuas y políticas duraderas, no con políticas sexenales o de élite de gobierno,²⁶ en las que fácilmente se olvida y elimina lo realizado por administraciones anteriores.

La tarea más importante que tiene el Estado por delante, es lograr el desarrollo equitativo y por tanto el bienestar de la sociedad, al mismo tiempo será participe de este progreso, que se reflejará al hacer un análisis de las condiciones de vida de sus habitantes.²⁷

Asimismo, surgen modalidades en la asignación de recursos para el combate de la pobreza y la desigualdad en las clases más desprotegidas de la sociedad, como es la focalización, misma que propone hacer uso eficiente de los recursos ya que prefiere como medio de combate a la pobreza, el cambio de subsidios generalizados a selectivos mediante el pago de transferencias directas a los beneficiarios.

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

²⁶ "Es sólo la élite gobernante quien toma las decisiones de acuerdo con sus conflictos e intereses de corto plazo, sin buscar acuerdos con las demás fuerzas políticas ni importar las consecuencias futuras de dichas acciones. En suma, en tanto las políticas y los programas no logren plasmarse en punto de convergencia entre el Estado y la sociedad, la real autonomía del Estado postajuste seguirá siendo una asignatura pendiente". Fabián Repeto, "Estado y Pobreza en América Latina: Perspectivas de un Vínculo en Transformación", p. 191.

²⁷ "En este sentido, la calidad de vida de la sociedad es el indicador más fehaciente para ubicar lo que realiza el Estado, cómo lo realiza y lo que puede realizar de acuerdo con su realidad temporal y espacial". Ricardo Uvalle Berrones, *Op. Cit.*, p. 120.

Apartado 2

Pobreza en México

2.1. Pobreza

En los últimos años, México ha enfrentado considerables cambios económicos y políticos, de ser una economía cerrada con un Estado interventor, a una economía abierta de libre mercado con un Estado promotor, con funciones de regulación y estímulo, como elementos fundamentales para alcanzar el crecimiento económico y el bienestar social.

En ambos casos, el fenómeno de la pobreza ha estado presente entre otras causas, por la desigualdad en el crecimiento económico y la distribución del ingreso en sectores de actividad económica, regiones o salarios, incrementando considerablemente el número de personas que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema.

La pobreza, se ha constituido en un fenómeno predominantemente rural no sólo en México sino en el mundo en general,²⁸ esto no significa que las zonas urbanas no la presenten y más aún estén a salvo de ella, entre sus grupos característicos encontramos: mujeres, niños, indígenas, discapacitados, ancianos, sectores populares y desempleados.

El rápido crecimiento de la pobreza²⁹ en los últimos años, ha hecho necesario subdividirla en diferentes categorías, entre las que podemos mencionar: la pobreza absoluta, hace alusión a aquellas personas cuyos ingresos no les permiten tener un mínimo nivel de vida, de supervivencia o de dignidad humana,³⁰ necesariamente requieren de la ayuda externa para sobrevivir; la pobreza relativa, se refiere a aquellas personas, que si bien tienen carencias dadas sus condiciones socioeconómicas, no ponen en riesgo su supervivencia, tienen un mínimo nivel de vida en el lugar donde residen.

²⁸ "Mil millones de pobres en el mundo viven en zonas rurales, pero para el año 2005 se estima que una de cada dos personas vivirá en ciudades o pueblos, trayendo la llamada urbanización de la pobreza". Naciones Unidas, **Boletín Mensual del Centro de Información de las Naciones Unidas**, p. 9.

²⁹ "De los 5,700 millones de habitantes del mundo, 1500 millones son desesperadamente pobres y el número aumenta en 25 millones cada año aproximadamente". *Ibid.*

³⁰ "El 20% de la población mundial sobrevive con un ingreso diario menor a un dólar". *Ibid.*

Asimismo, la pobreza bajo el enfoque del desarrollo humano, no sólo considera los bienes y servicios que se puedan adquirir con determinado ingreso, además incluye criterios como la mortalidad infantil, expectativa de vida, alimentación, salud, educación y servicios básicos, éstos últimos elementos necesarios para que una persona pueda desarrollarse bajo las mejores condiciones posibles.

En México, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), ha definido la pobreza tomando como base el hogar: hogares en pobreza extrema, el ingreso total del hogar está por debajo del valor de la canasta alimentaria y por tanto no satisfacen sus necesidades alimentarias mínimas; pobres intermedios, el ingreso total del hogar, es superior al valor de la canasta alimentaria y menor al valor de dos veces la misma; pobres con nivel de bienestar superior al intermedio, el ingreso total del hogar es superior a dos veces el valor de la canasta alimentaria.

La canasta básica,³¹ es el conjunto de bienes y servicios que resultan indispensables para que una persona u hogar mantengan una vida digna, se establece con base en la información que proporcionan instituciones autorizadas,³² sobre las condiciones necesarias de tipo material, social o cultural que necesita la población para un consumo adecuado y que ésta a su vez tenga un carácter oficial.

Actualmente, se estima una canasta de 313 bienes y servicios que en promedio consumen las familias en México, de éstos el Banco de México señala que: “La canasta básica es un subconjunto de la canasta de referencia utilizada en la elaboración del INPC, seleccionada por los sectores participantes en el “PACTO”. A

³¹ “...la encontramos por vez primera en la Constitución General del país, aprobada en 1917 al término de la Revolución Mexicana. Ello no es de extrañar, pues nuestra constitución, para esas fechas, resultó ser una de las más avanzadas del mundo, sobre todo por sus disposiciones en materia agraria, educativa, y por su régimen reconocidamente protector de los intereses de los trabajadores mexicanos. En su famoso artículo 123 (fracción VI)...”. Centro de Estudios del Trabajo, A.C., **Salario Mínimo y Canasta Básica**, p. 1.

³² “La Coordinación General del Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Sistema Alimentario Mexicano, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Instituto Nacional del Consumidor”. Además del Banco de México, a través del Índice Nacional de Precios al Consumidor. *Ibid*, pp. 13-14.

esta selección de productos y servicios genéricos, 84 en total, se le designó como canasta básica".³³

La pobreza, se mide en razón de la capacidad que tiene el ingreso familiar o personal, a partir del cual se determinan las diferentes categorías de la misma, también se relaciona con la insuficiencia en infraestructura de servicios básicos como son: los de salud, educación y vivienda, que sumados son obstáculos importantes para el desarrollo individual o del hogar.

2.2. Métodos de Medición

Existen diferentes métodos para medir la pobreza, en México fundamentalmente se han utilizado en los últimos años, el de Línea de Pobreza (LP) y el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Asimismo, se describirá el de Análisis de Discriminante, utilizado por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).

La fuente de información en México para determinar las características y la magnitud de la pobreza, es la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH's),³⁴ en ésta se registran los ingresos y gastos del hogar,³⁵ dedicados a la educación, cultura, vivienda, transporte público, vehículo, vestido, calzado, accesorios y enseres domésticos, comunicación, limpieza y cuidados personales o de la casa, ingresos netos por trabajo, negocio o renta, que se registren un mes, un trimestre o un semestre antes del levantamiento, los de alimentación corresponden a la semana anterior del inicio de la encuesta, así como las características sociodemográficas, de infraestructura y servicios disponibles en la vivienda.

³³ Banco de México, **25 Preguntas y Respuestas sobre el Índice Nacional de Precios al Consumidor**, p. 11.

³⁴ "En particular el INEGI ha llevado a cabo en los últimos años, tres encuestas nacionales (1984, 1989 y 1992), que proporcionan evidencia sobre los patrones de gasto e ingreso de las familias mexicanas e informan sobre las características sociodemográficas de los miembros del hogar". Además de la realizada en 1996. Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, **Magnitud y Evolución de la Pobreza en México 1984-1992, Informe Metodológico**, p. 43.

³⁵ "...la unidad de análisis es el hogar, ya que éste se considera el núcleo en donde se toman las decisiones respecto a la manera en que los ingresos se destinan para la compra de bienes y servicios que requieren los miembros del hogar". *Ibid*, p. 45.

Para su aplicación, se toma como muestra representativa viviendas del sector urbano y rural,³⁶ las primeras por lo menos deben tener una localidad de 15 mil o más habitantes, el total de su población debe ser mayor o igual a 100 mil y contener a la capital de la entidad, se le denomina zona de alta densidad, en tanto el segundo grupo lo conforma la zona de baja densidad, cuya población y características no pertenezcan a ninguna de las anteriores.

2.2.1. Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Es un método de análisis social, que consiste en definir un mínimo para cada necesidad y la población que se encuentra por debajo de cada una de ellas, pueden ser: el estado nutricional, analfabetismo, servicios básicos de agua, drenaje o electricidad. Fue utilizado por Coplamar en México, en la década de los setenta y principios de los ochenta, este enfoque proporciona poblaciones objetivo fragmentadas para cada rubro analizado.

2.2.2. Método de Línea de Pobreza (LP)

Consiste en construir una canasta básica alimentaria, que cubra las necesidades nutricionales de la población, sus hábitos de consumo y la disponibilidad de los alimentos y sus precios, al mismo tiempo se le asigna un valor monetario a la misma. (anexos 1-5)

Con base en el precio establecido, se identifican aquellos hogares cuyos ingresos son suficientes o insuficientes para adquirirla, de esta manera se define una línea de pobreza de indigencia o pobreza extrema, que es igual al valor monetario de la canasta básica alimentaria, sólo considera los gastos dedicados a la alimentación; la línea moderada, incluye el valor de la canasta básica alimentaria, más los recursos requeridos por los hogares para satisfacer otras necesidades esenciales no alimentarias, así se obtienen valores que sirven para determinar los diferentes niveles de bienestar de la población.

³⁶ "En el caso de las ENIGH's de 1989 y 1992, se seleccionaron un total aproximadamente 10,000 viviendas en cada levantamiento...". *Ibid*, p. 44.

La línea de la pobreza es un método,³⁷ que permite conocer los ingresos monetarios de los hogares y su capacidad de acceso a los satisfactores necesarios para su bienestar, se utiliza para identificar a los pobres y los más pobres.

2.2.3. Método de Análisis de Discriminante (Progesa)

El Programa de Educación Salud y Alimentación, es un programa focalizado, su método de medición se basa en identificar a la población del medio rural que se encuentra en situación de pobreza extrema, por medio del estudio de dos indicadores, el ingreso familiar y las condiciones de vida de los hogares, mismos que conforman el análisis de discriminante.³⁸

Este método, se refiere a la separación o asignación de dos o más grupos, para el caso de la identificación de las familias beneficiarias del programa, el análisis consiste en la clasificación de hogares pobres y no pobres, estableciendo un doble candado para identificarlos, por ejemplo: puede presentarse el caso, que el ingreso familiar esté por encima de la línea de pobreza establecida, pero sus condiciones socioeconómicas indiquen un nivel de vida muy precario.

Además del ingreso, incorpora la información sobre las características de los integrantes de la familia: edad, lengua indígena, alfabetismo, escolaridad, participación laboral, tipo de ocupación, presencia de personas discapacitadas, así como la composición y tamaño del hogar, equipamiento de la vivienda, posesión de bienes y enseres domésticos, tierra de sembradío y animales de trabajo o cría.

³⁷ "...en nuestro continente se han realizado diferentes esfuerzos orientados a la cuantificación de la pobreza...por la CEPAL en 1979, 1985 y 1991...La metodología que se aplicó y que es la más ampliamente utilizada por los países de la región y los organismos internacionales, es la denominada línea de pobreza". En México, es aplicada por el INEGI. *Ibíd*, p. 17.

³⁸ "El aspecto central del análisis discriminante es tipificar los perfiles multidimensionales (sobre diversas características socioeconómicas) de las familias pobres extremas y las que no lo son, y a partir de ello determinar una regla que permita asignar a cada hogar en uno de los dos grupos, en función de su perfil particular". Programa de Educación Salud y Alimentación, **Reglas de Operación 1999**, p. 22.

El método de análisis de discriminante, evita una determinación unidimensional de la pobreza (ingreso) y propone un criterio multidimensional (condiciones de vida de los hogares), sin embargo, reconoce que el ingreso es parte fundamental para la identificación inicial de los hogares pobres o pobres extremos.

El primer paso para seleccionar a una familia en situación de pobreza extrema, consiste en comparar el ingreso per cápita con el costo de la canasta básica alimentaria, la línea de pobreza que se establece es el costo de la misma, con la que se identifican a aquellos hogares cuyos ingresos no son suficientes para satisfacer sus necesidades mínimas. Una vez determinada la condición de pobreza de la familia respecto a su ingreso, el siguiente paso es aplicar el análisis de discriminante para evaluar las condiciones de vida del hogar y con esto determinar con mayor precisión si un hogar es pobre o muy pobre.

La fuente de información del método de análisis de discriminante, es la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH), por medio de ésta se identifican a las familias beneficiarias del programa, los datos se obtienen mediante la aplicación de entrevistas individuales a cada uno de los hogares de las localidades seleccionadas. Asimismo, proporciona información sobre las características socioeconómicas y demográficas de los miembros del hogar y otras que se relacionan con sus condiciones de vida, equipamiento de la vivienda y bienes que poseen, la unidad de análisis es el hogar.

La encuesta se divide en los siguientes apartados: identificación del jefe de hogar, personas responsables del gasto o cuidado de los hijos, características demográficas del hogar, actividad económica de los miembros del hogar, ingresos, condiciones de la vivienda, disponibilidad de servicios y posesión de bienes.

Una vez seleccionada la población beneficiaria, se convoca a una asamblea comunitaria en cada una de las localidades donde opera el programa, para validar los resultados con la ayuda de los miembros de la comunidad, asimismo se recogen solicitudes para encuestamiento y la reconsideración de los casos de las familias que no fueron seleccionadas.

La información, es un elemento fundamental para los diferentes métodos de medición de la pobreza, generalmente se obtiene a través del levantamiento de encuestas, esto obliga que la evaluación y registro sean lo más precisos para determinar con mayor precisión un hogar pobre o muy pobre.

Asimismo, debe tenerse cuidado en el apartado del ingreso y el consumo, generalmente son los más difíciles de recordar o manipular por el encuestado y resultan ser variables fundamentales en la medición de la pobreza, de igual manera medir el ingreso total por hogar y clasificarlos bajo una categoría previamente establecida, surge la posibilidad que no presenten las mismas características ni el mismo número de integrantes, por tanto, el nivel de pobreza puede no ser igual en ambos casos.

Es fundamental para la medición de la pobreza: el ingreso, consumo, ocupación de los miembros del hogar, acceso a los servicios de salud, educación, características sociodemográficas, de la vivienda, nivel educativo, activos de posesión (tierra o casa), productivos (instrumentos de trabajo), de consumo (cosecha o animales), o si se trata de una familia sin ninguna posesión, esto permite tener una visión más amplia del nivel de bienestar de la población e identificar los más vulnerables entre los pobres, así como implementar políticas de empleo, capacitación, producción o crédito, para combatir con mayor posibilidad a la pobreza y pobreza extrema.

Finalmente, el crecimiento considerable de la pobreza y los recursos escasos que emplea el gobierno para abatirla, obligan a establecer una lucha focalizada mediante programas específicos, orientados principalmente a los grupos más desprotegidos de la sociedad.

2.3. Experiencias en Política Social

Durante gran parte del siglo XX, el crecimiento económico y el bienestar social, lo asumió el Estado como una responsabilidad, debido a su carácter paternalista e interventor. México tiene una historia importante en política social, en relación a ello, sólo se analizarán los programas de: la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), mismos que tuvieron relevancia y cobertura nacional, así como un significado importante en la definición y orientación que debía seguir dicha política en nuestro país.

Ambos, basaron principalmente su operación en identificar y atender a las regiones económicamente más atrasadas, a la población más vulnerable y aquella con los más altos índices de pobreza o pobreza extrema.

2.3.1. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar)

En la década de los setenta, la política social comienza a adquirir una nueva dimensión, debido a la desigualdad en el crecimiento económico y el bienestar social que se había generado en décadas pasadas, tenía que ampliar su campo de acción en una sociedad más abierta y diversa, en particular hacia sus sectores más desprotegidos.³⁹ Asimismo, debía definir una política social de mayor magnitud que abarcara aspectos de carácter educativo, de salud y vivienda que permitieran recomponer las características socioeconómicas de dicha población.

De esta manera, surgen instituciones educativas como: el Colegio de Bachilleres, Colegio de Ciencias y Humanidades, la Universidad Autónoma Metropolitana, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Nacional para la Educación de

³⁹ "Nadie ignora, por otra parte, que los renglones más desarrollados de la economía han fundado su crecimiento en base a aplazar la satisfacción de necesidades sociales de vastos grupos, fundamentalmente rurales. Son éstos como es sabido, los que han hecho posible el desarrollo industrial de México". Presidencia de la República, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, **Bases para la Acción 1977-1982**, p. 3.

los Adultos, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica y la Universidad Pedagógica Nacional.

En materia alimentaria, de seguridad social y vivienda, se crean: el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales al Servicio del Estado, se amplió la cobertura del Instituto Mexicano del Seguro Social y de la Comisión Nacional de Subsistencias Populares, a través de las tiendas rurales del sistema de abastos.

Sin embargo, el gobierno mexicano para el año de 1977, reconocía: "...que en México conviven dos mundos aparentemente disociados pero en realidad estrechamente vinculados entre sí. El mundo de la opulencia y el de la miseria. El mundo del desarrollo industrial, la elevada tecnología, las modernas comunicaciones y el urbanismo, junto al mundo del hambre, la ignorancia, la insalubridad y la explotación".⁴⁰

Derivado de lo anterior, se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados,⁴¹ el 21 de enero de 1977, como órgano dependiente de la Presidencia de la República, cuya meta era la atención de 18 millones de mexicanos marginados que vivían en condición de extrema pobreza,⁴² significó un esfuerzo importante por identificar y combatir la pobreza y la marginalidad de los grupos más desprotegidos, las regiones económicamente más atrasadas, en particular las de tipo rural que en su mayoría habían sido presas de ambas condiciones.⁴³

⁴⁰ *Ibid.*, p. 1.

⁴¹ Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contara con la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 1977, p. 3.

⁴² Palabras pronunciadas por el Presidente José López Portillo, el día 28 de julio de 1977, al poner en marcha el Plan de Trabajo de Coplamar.

⁴³ "Es necesario diferenciar dos patrones de marginación dados por su ubicación espacial. Los que tienen lugar en las áreas rurales y los que se presentan en el medio urbano. Este último tiene su origen, aunque no exclusivo, en las oleadas de inmigrantes campesinos por falta de horizonte vital se trasladan a las ciudades. Por ello, cualquier acción de fondo habrá de considerar la necesidad de erradicar, por principio, la miseria de millones de campesinos". *Op. Cít.* Presidencia de la República, p. 3.

La condición de marginalidad, se media sobre: "...una serie de fenómenos que califican lo mismo situaciones económico-sociales, que ecológicas, civiles, políticas o antropológicas...",⁴⁴ en particular las de alimentación, salud, educación y vivienda, para identificar los grupos o regiones que habían quedado al margen del crecimiento económico y del bienestar social.

Para su identificación, se analizaron variables sobre el número de habitantes por región, comunidad, ingresos, empleo, infraestructura, servicios públicos y nutrición, resultando ser las menos favorecidas, las zonas rurales compuestas por campesinos pobres del desierto y semidesierto del territorio nacional, que constituyeron la población objetivo de dicho plan.

La operación del programa, se establecía mediante convenios y la colaboración institucional con las dependencias o entidades de la administración pública federal,⁴⁵ ellas mismas elaboraban y ejecutaban sus programas, por lo tanto, eran las únicas responsables del funcionamiento, los resultados y la aplicación de recursos. La Coordinación del plan unificaba criterios y acciones, así como la aprobación, promoción o factibilidad de cada programa, mediante estudios específicos, reuniones de trabajo o acciones de campo, a través de sus unidades regionales Coplamar.

Los principales objetivos de Coplamar, fueron: la promoción de fuentes de trabajo en las zonas marginadas, con la participación de recursos públicos y una mayor capacitación de los beneficiarios; aumentar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos de las zonas marginadas mediante el uso de tecnología moderna; alcanzar una remuneración justa para el trabajo o productos generados por los grupos marginados; implementar acciones de alimentación, salud, educación y vivienda, en favor de los sectores más pobres para alcanzar un desarrollo regional más equilibrado.

⁴⁴ Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, **Minimos de Bienestar 1, Resumen**, p. 1.

⁴⁵ Unas "...aportan su experiencia profesional y técnica específica, su penetración territorial, su comunicación permanente con las comunidades, un enfoque integrador de las necesidades y sus recursos humanos y materiales...su capacidad programadora y de ejecución y operación...". Presidencia de la República, *Op. Cit.*, p. 24.

El programa, trató que la sociedad mexicana fuera más justa, atacando principalmente la desigualdad generada por la inequidad en la distribución del ingreso y los beneficios del crecimiento nacional, como causas importantes en la generación de la miseria o pobreza.

Por último, intentó promover la universalidad de la política social y el establecimiento de instrumentos específicos para atender los diferentes rezagos que sufría la sociedad, en particular sus sectores menos favorecidos. Sin embargo, no fue suficiente para la erradicación de la pobreza, si bien había disminuido relativamente su presencia, el número de personas que la padecía y el porcentaje respecto al total de la población, seguía manteniendo un promedio similar al de 1977.⁴⁶

Situación de la Pobreza en México, 1977-1981
(millones de personas)

Grupos de Población	Año		% Respecto a la Población Total (b)	
	(a) 1977	1981	1977	1981
Pobreza	15.5	18.4	24%	26%
Pobreza Extrema	18.8	13.7	30%	19%
Subtotal	34.3	32.1	54%	45%
Estratos Medios	21.9	31.3	36%	44%
Estratos Altos	7.1	8.0	12%	11%
Subtotal	29.0	39.3	46%	55%
Población Total	63.3	71.4	100%	100%

(a) Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad.
El Combate a la Pobreza, Lineamientos Programáticos.

(b) Porcentaje calculado por el autor

⁴⁶ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, **El Combate a la Pobreza, Lineamientos Programáticos**, p. 20.

2.3.2. Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)

El Programa Nacional de Solidaridad, se convirtió en el año de 1988,⁴⁷ en la nueva estrategia del gobierno federal para combatir la pobreza y pobreza extrema, con la finalidad de mejorar las condiciones de los grupos más vulnerables de la sociedad mexicana, conformados básicamente por: indígenas, campesinos de escasos recursos, habitantes del medio rural y popular urbano.

Es conveniente, conocer la situación de la pobreza que prevalecía en el año de 1987, la población en México se estimaba en 81.2 millones de habitantes, 41.3 millones se consideraban pobres, de éstos 17.3 millones eran pobres extremos, principalmente del campo, zonas áridas, semiáridas y comunidades indígenas, cuyos ingresos no alcanzaban a cubrir las necesidades mínimas alimentarias. Los otros 24 millones, habitaban las zonas urbanas y rurales, sólo alcanzaban a satisfacer sus necesidades mínimas alimentarias, dejando a un lado otras esenciales.⁴⁸

La constante de la pobreza y pobreza extrema, seguía predominado en las zonas rurales, se calcula que: "...el 80 por ciento de los ocupados en las actividades agropecuarias pertenece a hogares en pobreza, de los cuales la mitad se encuentra en condiciones de pobreza extrema".⁴⁹ En materia de alimentación, alrededor de 40 millones de personas estaban por debajo de los mínimos nutricionales, 27.5 millones del sector rural y el resto urbano.⁵⁰

Asimismo, los bajos niveles de vida en las poblaciones rurales e indígenas, obligaban a que sus habitantes migraran al Distrito Federal o a las grandes capitales,⁵¹ con la esperanza de mejorar sus condiciones de bienestar, en realidad sólo cambiaban su pobreza de lugar y lo único que lograban incrementar era la de tipo urbano.

⁴⁷ "Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en ámbito de la Administración Pública Federal se emprendan". Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1988.

⁴⁸ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, **El Combate a la pobreza...**, pp. 54-55.
⁴⁹ *Ibid.*, p. 28.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 37.

⁵¹ "En la ciudad de México viven más de un millón de indígenas, el conjunto más grande del país". *Ibid.*, p. 55.

La pobreza bajo el enfoque de este programa, se definía: como la incapacidad que tenían los hogares para satisfacer sus necesidades básicas en razón de los ingresos totales que percibían, sus criterios de acción, se basaron fundamentalmente en establecer una línea estratégica de urgencia, para atender a los grupos prioritarios de la sociedad y una línea de carácter estructural que permitiera seguir atendiendo la pobreza, sin descuidar los niveles de bienestar alcanzados por otros grupos sociales.

Esto, aseguraba un piso social básico: "...constituido por el conjunto de bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso toda la población para garantizar un nivel de vida decoroso...".⁵² De ahí, que la orientación del gasto se aplicara a satisfacer necesidades básicas de alimentación, salud, educación, vivienda, infraestructura de servicios públicos y para la producción, con la finalidad de que la población más pobre pudiera acceder más rápidamente a niveles mayores de bienestar.

Derivado de lo anterior, se crearon diversos programas para establecer políticas diferenciadas que atendieran las necesidades de los grupos prioritarios⁵³ y las regiones donde vivían, mediante la participación social en tareas que anteriormente se concebían como responsabilidad del Estado, es decir, necesariamente se requería la participación activa de los beneficiarios.

Programas de Bienestar Social Familiar o Comunitario de mejoramiento inmediato: Infraestructura Educativa y Escuela Digna, Educación Básica, Servicio Social, Niños en Solidaridad, Infraestructura de la Salud y Hospital Digno, Mujeres en Solidaridad, Maestros Jubilados, Agua Potable y Alcantarillado, Urbanización, Electrificación Urbana y Rural, Vivienda, Regularización y Tenencia de la Tierra, Cultura y Deportes, Prevención y Readaptación Social, Infraestructura de Abasto y Apoyo al Comercio, Becas para la Capacitación del Trabajo y Ecología.

⁵² Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, **El Programa Nacional de Solidaridad**, p. 74.

⁵³ "...son aquellos núcleos de la población, que por su condición biológica, su situación socioeconómica, el grado de deterioro de sus recursos naturales y su ubicación geográfica presentan mayor riesgo de sufrir daños irreversibles y de prolongar y acentuar su situación de pobreza". Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, **El Combate a la Pobreza...**, p. 102.

Programas de Producción, de desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades: Solidaridad para la Producción, Desarrollo de Comunidades Indígenas, Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad, Desarrollo en Areas de Riego, Producción Primaria y Agroindustrial, Infraestructura Pecuaria, Infraestructura Pesquera y Acuícola, Desarrollo en Areas de Temporal y Becas de Capacitación para el Trabajo.

Solidaridad para el Desarrollo Regional, de construcción de obras de infraestructura o impacto regional: Programas Regionales, Fondos Municipales e Infraestructura Carretera.

En el período de 1989 a 1993, Solidaridad ejerció por año: "...5.0 mil millones de nuevos pesos, de éstos en Bienestar Social se han ejercido 2.8 mil millones de nuevos pesos, en Apoyos a la Producción se han gastado 1.1 mil millones de nuevos pesos y en Infraestructura Básica se han erogado 1.1 mil millones de nuevos pesos".⁵⁴ Estos gastos no contemplan el gasto corriente, éste se incorporaba directamente a las dependencias que participaban dentro del programa.

También, aumento el gasto social como porcentaje del gasto programable⁵⁵ del gobierno federal, de 33.2% en 1988 a 51.6% en 1992, para el mismo período Solidaridad tuvo un incremento del gasto de 247.4% y de 3.2 veces por habitante, aumentos que estuvieron por encima de los dedicados a la educación, salud, laboral, y desarrollo urbano, cuyos incrementos porcentuales fueron de 68.7%, 64.6% y 56.1% respectivamente.⁵⁶

⁵⁴ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, **El Programa Nacional de Solidaridad**, p. 43.

⁵⁵ "Erogación plenamente identificable en cada uno de los programas del presupuesto de egresos de la federación. Incluye las erogaciones que realiza la administración pública central en la prestación de servicios y en la inversión pública, así como las asignaciones que las entidades paraestatales destinan a la producción de bienes y servicios que aumentan en forma directa la oferta global de los mismos". Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Op. Cit.*, p. 201.

⁵⁶ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, **El Programa Nacional de Solidaridad**, pp. 37-39.

Estas cifras, denotan la importancia y prioridad que le dió el Ejecutivo Federal a Solidaridad por encima de rubros esenciales en la vida no sólo de un individuo sino de un país y que quizás en un plazo mayor reditúen en un mejor nivel de vida y de oportunidades para enfrentarla con mayores posibilidades. Además no fueron suficientes para establecer una lucha frontal contra la pobreza.

Asimismo, fue un programa importante en la dotación de infraestructura o servicios públicos, en el que la pasividad de la política social había cambiado, esto es, su operación se basaba en la participación y corresponsabilidad del gobierno y la población beneficiaria de comunidades rurales o colonias populares urbanas.

El medir la eficacia de Solidaridad, no se puede limitar sólo al número de obras construidas o remodeladas, servicios públicos prestados o créditos otorgados, si se analiza la pobreza desde esta óptica, probablemente hubo un avance significativo. En el caso contrario, desde el punto de vista del ingreso y el consumo los resultados seguramente no serían favorables, por lo tanto, tendría que evaluarse si realmente ayudo a combatir y disminuir la pobreza o pobreza extrema.

En cuanto a su operación e importancia que le dió el Ejecutivo Federal, por encima de otros rubros esenciales tuvo aspectos cuestionables por parte de la sociedad, como fue su posible utilización político-electoral de las autoridades del gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales del partido en el poder.⁵⁷

La finalización del Programa Nacional de Solidaridad puede responder a varias circunstancias, en el aspecto político era un programa que dependía y representaba a la Presidencia de la República, en lo económico se financiaba de la venta de empresas paraestatales no estratégicas o prioritarias, por el lado social se significó como un programa de infraestructura social básica que no resolvía las carencias, ni mejoraba las condiciones de pobreza de la población menos favorecida.

⁵⁷ "Solidaridad ha respondido a las demandas generadas en diferentes instancias: las formuladas en campañas políticas; las recogidas por los promotores del Programa cuando invitan a las comunidades a organizarse y plantear sus demandas...y, finalmente, las que son captadas y canalizadas a través de la actuación de los presidentes municipales". *Ibid*, p. 64.

El problema al igual que en años anteriores, sigue siendo que el crecimiento económico no ha propiciado la creación de empleos suficientes, una distribución más equitativa del ingreso en sectores económicos o personas y la atención de las crecientes necesidades que se traduzcan en un mejor nivel de bienestar de la población, en particular de los sectores más vulnerables.

De igual manera, las crisis económicas por las que ha atravesado nuestra sociedad en estas últimas décadas, ha traído como consecuencia el incremento de la pobreza en nuestro país, por lo tanto, no se puede prescindir de uno o varios programas que lo mismo propicien el empleo, un mejor consumo y la mejora o ampliación de los servicios públicos de salud, educación, vivienda e infraestructura, que tengan como propósito la lucha contra la pobreza y pobreza extrema desde sus diferentes ángulos.

3.1. El Programa de Educación, Salud y Alimentación

La política social, en los últimos años se ha caracterizado por la aplicación de criterios selectivos, cuyo principio básico lo encuentra en concentrar las acciones y los recursos en atender a los grupos más desprotegidos, en particular los que conforman las zonas rurales e indígenas de nuestro país, son los que presentan mayor atraso económico o social y por tanto las mayores condiciones de pobreza extrema. Asimismo, ha optado por dejar un lado las políticas sociales de cobertura universal que llegaban a la mayoría de la población, por la implementación de políticas focalizadas que tienen como objetivo principal la atención de los sectores más pobres de la sociedad.

De igual manera, tiene como objetivo primordial que los sectores más vulnerables tomen conciencia de su pobreza y la manera en que pueden enfrentarla, de ahí la necesidad que sus beneficiarios se organicen y participen activamente en el combate de la misma, por medio del cumplimiento de los requisitos de corresponsabilidad que la misma política social les establece como condición para que puedan recibir los beneficios económicos, en especie o de infraestructura.

En este sentido, se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, mediante decreto presidencial el 8 de agosto de 1997,⁵⁸ con el propósito de apoyar a aquellas familias que viven en condición de pobreza extrema, para que puedan alcanzar un mejor nivel de vida, a través del mejoramiento de sus capacidades y oportunidades para acceder a los servicios de educación, salud y alimentación, considerados elementos fundamentales en el bienestar familiar e individual.

⁵⁸ "Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social". Diario Oficial de la Federación, 8 de agosto de 1997, p. 6.

Apartado 3

El Programa de Educación, Salud y Alimentación: El Caso de una Política Social Focalizada en el Estado de México

La población objetivo del programa, la constituyen las familias que viven en condición de pobreza extrema del medio rural,⁵⁹ independientemente de su composición, estructura familiar y lugar de residencia, a consecuencia de que el fenómeno de la pobreza al igual que años anteriores es predominante en este medio, sus habitantes siguen tendiendo los ingresos más bajos y las condiciones de vida más precarias en nuestro país.

El programa, establece como obstáculos principales para que las familias en condición de pobreza no puedan salir de ella, que no tienen acceso a los servicios básicos de salud y educación ni a los nutrientes mínimos que necesitan.⁶⁰ De ahí, plantea su principal línea de acción estratégica que consiste en: "Asegurar que todos los mexicanos tengan acceso a un mínimo de bienestar en materia de nutrición, de atención básica a la salud y educación básica es condición fundamental de justicia social, e imperativo ético de la Nación".⁶¹

Los objetivos del programa son:

- Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de los niños, niñas y de sus madres, brindando suficientes servicios escolares y de cuidado de la salud de calidad, así como ayudas alimentarias.
- Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar.

⁵⁹ "... (definido como localidades con menos de 2,500 habitantes)... En las localidades rurales, casi el 60% por ciento de los hogares experimentan de manera aguda la pobreza". Poder Ejecutivo Federal, **Programa de Educación Salud y Alimentación**, p. 10.

⁶⁰ "Las relaciones que vinculan a las acciones de educación, salud y nutrición, hay un importante consenso sobre la importancia de su mutua complementariedad, y el hecho de que para poder potenciar su efectividad es necesario que confluyan simultáneamente a nivel individual. Un mayor nivel de educación aumenta el uso de servicios y los beneficios de la atención de la salud y, viceversa... una buena alimentación redundante simultáneamente en un buen estado de salud y un buen desempeño escolar". *Ibid*, p. 29.

⁶¹ *Ibid*, p. 38.

- Procurar que los hogares dispongan de medios y recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.
- Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias a favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación.
- Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresá para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opere, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al programa.⁶²

El programa está integrado por tres componentes básicos: Educación, Salud y Alimentación, constituyen la forma en que se apoya a las familias beneficiarias que viven en condición de pobreza extrema, con la finalidad de que mejoren sus condiciones de bienestar.

En el componente educativo, se proporcionan apoyos para becas o útiles escolares a partir del tercer año de primaria, para que los niños y adolescentes completen la educación básica, esta ayuda trata de ser un ingreso equivalente al que llevarían a su casa por concepto de trabajo con la finalidad de disminuir el índice de deserción escolar, dichas cantidades se incrementan en la medida que van avanzando de grado, los montos para las niñas en secundaria están por encima del recibido por los niños debido al índice mayor de deserción que se presenta en las primeras. La cantidad máxima mensual que puede recibir una familia por este concepto es de 660 pesos (período enero-junio del 2000), misma que se incrementa cada seis meses.

Los apoyos para útiles escolares en primaria, se reparten al inicio y a la mitad del ciclo escolar (período enero-julio del 2000), el primero es de 110 pesos y sólo cubre el 25.2% por ciento del total de alumnos registrados por escuela (el otro 74.8% por ciento lo reparte el Consejo Nacional del Fomento Educativo, por medio del paquete básico de útiles escolares), el segundo es de 55 pesos (apoyo para reposición),

⁶² *Ibid.*, p. 39.

mismo que se destina al total de los alumnos inscritos. En secundaria, sólo se realiza un pago al inicio del ciclo escolar de 205 pesos y se otorga al total de alumnos inscritos.

**Monto Mensual de Becas
(pesos corrientes)**

Primaria	Hombres	Mujeres	Útiles Escolares
Tercero	85	85	
Cuarto	100	130	110
Quinto	130	130	55
Sexto	170	170	
Secundaria			
Primero	250	265	
Segundo	265	295	205
Tercero	280	320	

En el de salud, se proporcionan servicios médicos preventivos y de cuidado de la salud (acceso al paquete básico)⁶³ a todos los integrantes del grupo familiar, en particular a las madres embarazadas, en lactancia y niños menores de cinco años.

En cuanto a la alimentación, se apoya a las familias beneficiarias con una ayuda mensual de 130 pesos (periodo enero-junio del 2000), cantidad que se destina para complementar los ingresos familiares dedicados a la alimentación. Asimismo, se proporciona un suplemento alimenticio (en forma de bebida) a las mujeres embarazadas y en lactancia, a los niños de entre 4 meses y dos años de edad (en forma de papilla), en casos especiales de desnutrición a niños de 2 a 5 años de edad, estos montos se ajustan cada seis meses.⁶⁴

⁶³ Se conforma de "...saneamiento básico a nivel familiar, planificación familiar, atención prenatal, del parto y puerperio, vigilancia de la nutrición y crecimiento infantil, inmunizaciones, prevención y cuidados de diarrea, tratamiento antiparasitario, prevención y cuidado de enfermedades respiratorias, prevención y cuidado de tuberculosis, de hipertensión arterial y diabetes melitus, prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones, capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud". *Ibid*, p. 45.

⁶⁴ "Este ajuste se llevará a cabo con base en la variación acumulada durante el semestre del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica que publica el Banco de México. Cuando dicho Índice de Precios acumule, antes del ajuste, un incremento igual o mayor al cinco por ciento, los montos se corregirán en igual proporción a la variación de este Índice. El apoyo para útiles escolares se ajustará cada año, en el mes de julio, con base en el incremento anual acumulado de este Índice. *Ibid*, p. 51.

El monto total por familia incluyendo ayuda alimentaria y becas escolares, no puede ser mayor a los 790 pesos mensuales (período enero-junio del 2000), cantidad que no incluye el pago de útiles escolares. Los servicios de salud se proporcionan al total de los miembros del hogar.

Otra característica de la política social actual, es que en su fase de operación necesariamente se tiene que dar la corresponsabilidad de la sociedad mediante el apoyo, aceptación o participación de los beneficiarios directos. Como los apoyos suelen proporcionarse de manera periódica, la relación y vigilancia es estrecha con el programa social implementado, el cual siempre requerirá el cumplimiento de los compromisos previamente establecidos y del apoyo de quienes se favorecen directamente de él.⁶⁵

El Progresá, también fomenta el principio de corresponsabilidad de los beneficiarios y las comunidades, es decir, éstos tienen que cubrir ciertos requisitos para ser partícipes de los apoyos. En el aspecto educativo, los niños deben estar inscritos y registrar una asistencia mínima del 85% por ciento de las clases que comprenda el ciclo escolar vigente, a diferencia de otros programas sociales no se requiere tener un promedio mínimo para recibir el recurso; en el componente de salud, las familias y el total de sus integrantes deben asistir a las consultas médicas (previamente programas), así como a las pláticas de educación para la salud que se dan en las localidades.

El control de estos cumplimientos, se da mediante los formatos E2 "Registro de Asistencia a los Servicios de Educación" y S2 "Registro de Asistencia a la Unidad de Salud", los cuales se registran en el padrón de beneficiarios de Progresá, el cual contiene número de folio de la titular del hogar, número de municipio o localidad, registro de asistencia escolar y de consulta a los centros de salud, de esta manera se evalúa el grado de cumplimiento e incumplimiento de cada familia.

⁶⁵ "Incluso en el caso de políticas selectivas, también se requiere contar con una respuesta social organizada o cuasiorganizada". Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Evaluación de Proyectos Sociales*, p 36

Los beneficios de las familias tienen una duración de tres años, a partir de su registro en el padrón de beneficiarios, siempre y cuando cumplan con los requisitos que establece el programa, sin embargo, transcurrido este tiempo pueden solicitar su reinclusión si sus condiciones socioeconómicas son iguales o similares a las informadas el día de su inclusión inicial.

Con la finalidad de hacer un uso eficiente y racional de los recursos del programa, las familias que sean favorecidas por algún otro programa gubernamental no podrán ser incorporadas a Progresá, en todo caso deberán renunciar a cualquiera de ellos para poder ser beneficiarias del mismo.

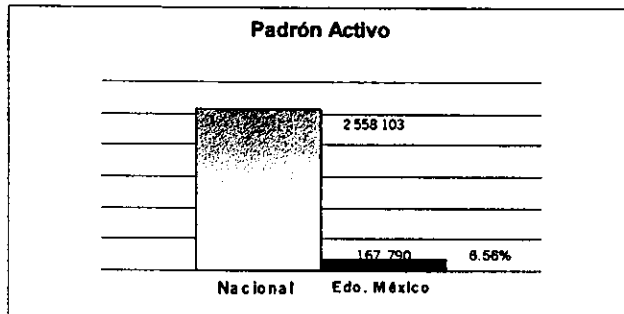
La operación del programa, se da mediante el pago de transferencias directas a las familias beneficiarias, a través de Telecomunicaciones de México (Telecomm) y en especie por medio de los centros de salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social (programa Imss-Solidaridad), contenidos en los presupuestos de Progresá, las Secretarías de Educación Pública (Conafe) y Salud.

En el aspecto operativo, a través de las Unidades de Apoyo Estatal Progresá (UAEP) y sus Módulos de Atención Progresá (MAP), estos últimos se instalan en el centro de pago donde las familias recogen sus apoyos, las funciones que desempeña son: verificar que los pagos se realicen en los términos adecuados, recoger quejas o sugerencias, así como solicitudes de inclusión de familias o cambio de titular, entrega de hologramas, proporcionar orientación en el llenado de formatos referentes a los servicios de salud o educación, recogerlos y turnarlos al programa para su registro y seguimiento en el padrón de beneficiarios.

El programa, inició sus actividades a partir de agosto de 1997, a finales del mismo año beneficiaba a 404,240 familias en 10,232 localidades de 466 municipios de 12 estados, desde entonces, ha ido ampliando su cobertura por etapas en las que gradualmente se incorporan a las familias en pobreza extrema; en 1998, tenía 1,505,706 familias de 30 estados; un año después atendía 2,306,325 familias de 31 estados; al mes de marzo del 2000, cuenta con un padrón de 2,558,103 familias beneficiarias de: 48,734 localidades; 1,984 municipios de 31 estados de la República.

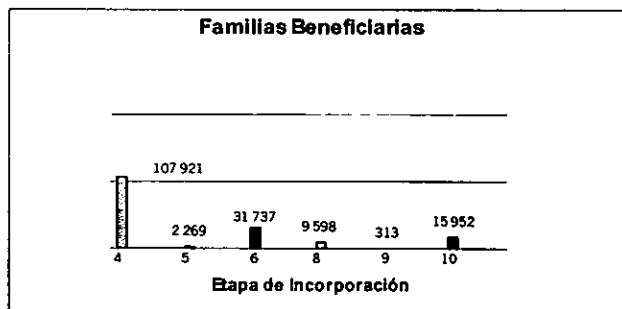
Uno de los estados incorporados al programa es el Estado de México, para 1998 atendía 142,640 familias, en 1999 a 151,838 familias, al mes de marzo del 2000, su padrón ocupa el sexto lugar nacional (después de Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Puebla y Guerrero, respectivamente), con 167,790 familias beneficiarias representando un porcentaje de cobertura del 6.56 % por ciento respecto del total nacional. (gráfica 1)

Gráfica 1
Padrón del Estado de México a marzo del 2000



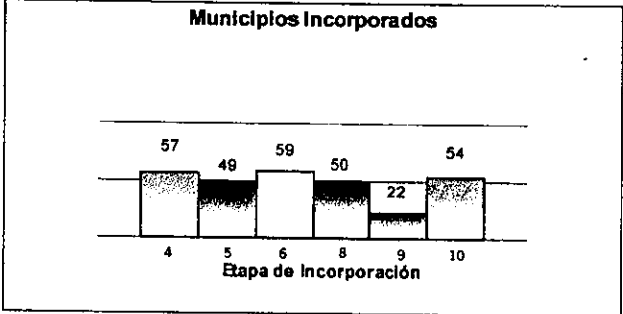
En 1997, no se benefició ninguna familia en el Estado de México, ya que no se considero dentro de los doce estados atendidos inicialmente, por lo tanto, su cobertura se dió a partir de la etapa de incorporación número cuatro con 107,921 familias, en la cinco 2,269 familias, en la seis 31,737 familias, en la siete por cuestiones operativas del programa no se incorporo ninguna familia, para la etapa ocho 9,598 familias, en la nueve y diez, 313 y 15,952 familias respectivamente. (gráfica 2)

Gráfica 2
Etapas de incorporación de familias beneficiarias en el Estado de México



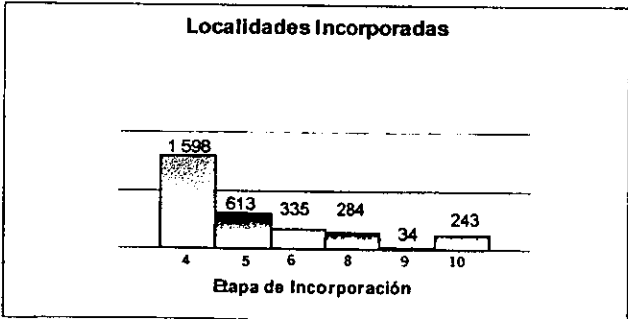
Los municipios incorporados en la etapa número cuatro fueron 57, en la cinco 49, en la seis 59, en la siete de igual manera por cuestiones operativas no se incorporo ninguno, para las etapas ocho, nueve y diez: 50, 22 y 54 respectivamente (gráfica 3), al igual que las localidades no son acumulables, en virtud de que la programación para la incorporación de familias puede abarcar los mismos municipios, debido a la calendarización que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del presupuesto autorizado a Progresá, esto ocasiona que las localidades pasen por un proceso de selección según su grado de marginación (medio, alto o muy alto), lo único acumulable es el número de familias beneficiarias.

Gráfica 3
Municipios incorporados por Progresá en el Estado de México



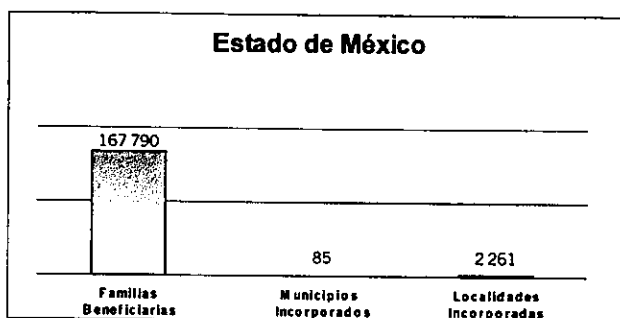
Las localidades incorporadas, en la etapa número cuatro fueron 1,598, en la cinco 613, en la seis 335, en la siete de igual manera por cuestiones operativas no se incorporo ninguna, para las etapas ocho, nueve y diez: 284, 34 y 243 respectivamente. (gráfica 4)

Gráfica 4
Localidades incorporadas por Progresá en el Estado de México



Al mes de marzo del 2000, el Estado de México tiene un padrón de 167,790 familias beneficiarias (anexo 6), de 2,261 localidades en 85 municipios incorporados al programa (gráfica 5), el municipio más significativo es, San Felipe del Progreso con 20,415 familias, le siguen: Villa Victoria (9,238), Almoloya de Juárez (8,800), Ixtlahuaca (8,696), Tejupilco (6,811), Jiquipilco (6,691), Temascalcingo (5,815) y Temoaya (5,621).

Gráfica 5
Familias beneficiarias, localidades y municipios incorporados por
Progresos en el Estado de México



Los municipios menos significativos son: Teotihuacán (8), Rayón (9), Tenango del Aire (11), Ayapango (14), Ocoyoacac (14), Temamatla (25), Chicoloapan (30), Tlamanalco (37), Mexicaltzingo (41), Isidro Fabela (52) y San Mateo Atenco (54).

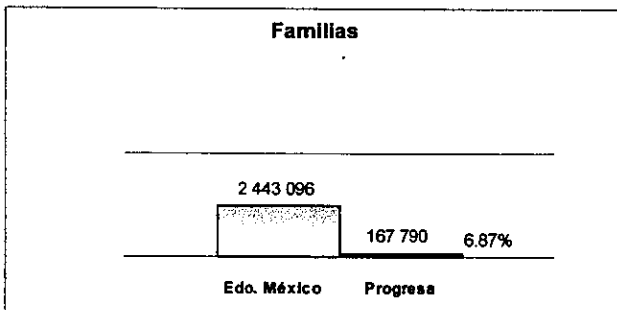
Las localidades más significativas son: Donato Guerra: San Pedro los Baños (1047), Santo Domingo de Guzmán (880), Emiliano Zapata de Santo Domingo (774) y La Concepción los Baños (600); San Felipe del Progreso: San Miguel la Labor (638); Villa de Allende: Loma de Juárez (624); Toluca: Tlachaloya 2ª Sección (618) y Temascalcingo: San Francisco Tepolulco (615).

Las localidades menos significativas con una familia beneficiaria son: Almoloya de Juárez: La Palma del Ejido de San Francisco Tlalcalcalpan; Amatepec: Chupa Rosa y San Antonio Matuz; Amecameca: Atlancatzi; Atlacomulco: San Francisco Chalchihuapan; Ixtlahuaca: Casa Blanca; Chalco: Subestación de la Luz; Malinalco: El Cerro Pelón del Paraje Chastzingo; San Bartolo Morelos: El Cerrito y El Reino;

Santo Tomas: San Pedro el Chico; Tenango del Aire: Rancho Tepalcapa; Tenango del Valle: La Laguna; Tlatlaya: La Cofradía y Pie del Cerro Palmar Grande; Villa del Carbón: El Río de los Sabios y Zacazonapan: Tizapa.

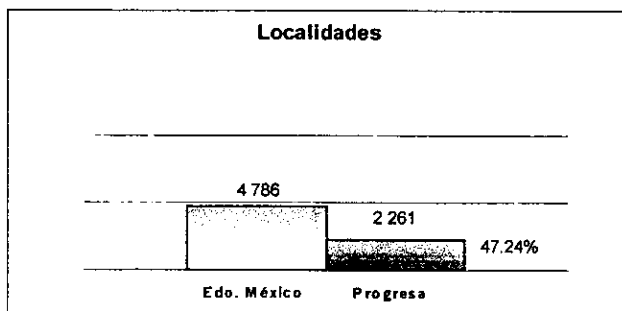
El Estado de México, cuenta con una población de 11,704,934 habitantes, que se distribuyen en 2,443,096 familias de las cuales 167,790 son beneficiarias del programa, representando un porcentaje de cobertura del programa en el estado del 6.87% por ciento. (gráfica 6)

Gráfica 6
Cobertura de familias beneficiarias por Progresá en el Estado de México



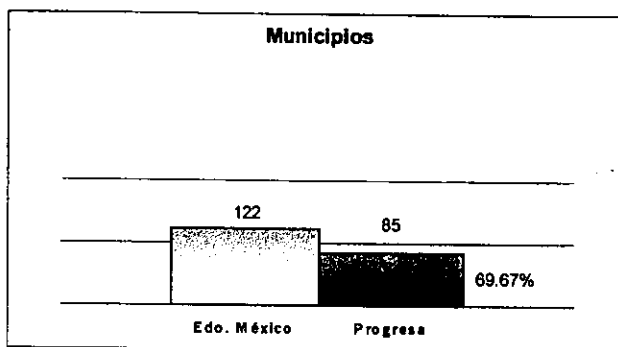
Asimismo, tiene 4,786 localidades de las cuales 2,261 están incorporadas a Progresá, representando un porcentaje de cobertura del programa en el estado del 47.24% por ciento. (gráfica 7)

Gráfica 7
Cobertura de localidades por Progresá en el Estado de México



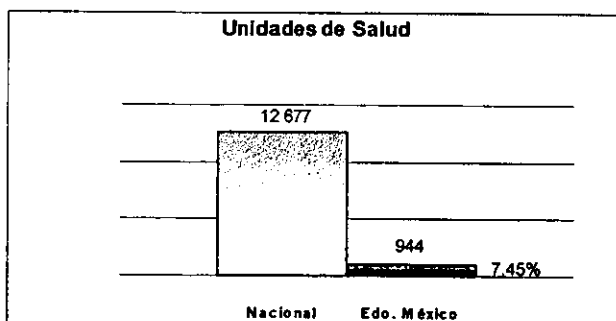
De igual manera, tiene 122 municipios de los cuales 85 están incorporados a Progresá, representando un porcentaje de cobertura del programa en el estado del 69.67% por ciento. (gráfica 8)

Gráfica 8
Porcentaje de municipios incorporados por Progresá en el Estado de México



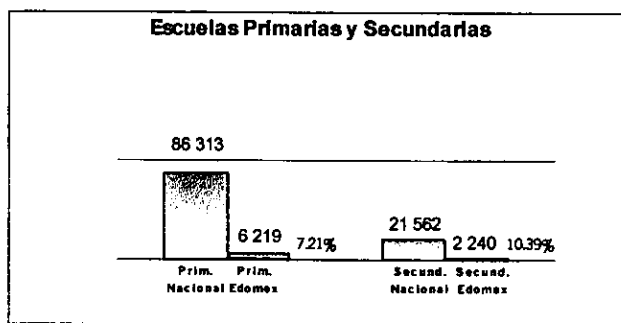
En el aspecto de salud, Progresá tiene incorporadas un total de 12,677 unidades médicas de las cuales 944 corresponden al Estado de México, representando un porcentaje del 7.45% por ciento respecto del total nacional. (gráfica 9)

Gráfica 9
Unidades médicas de salud incorporadas por Progresá en el Estado de México



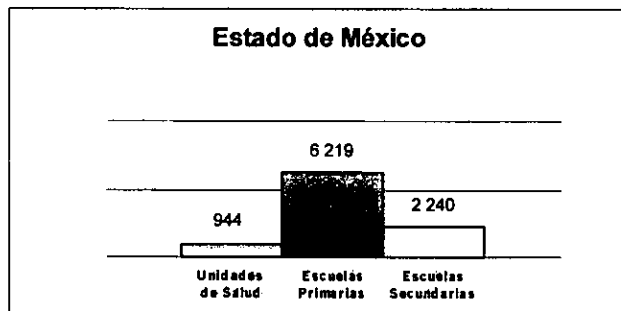
En el educativo, el programa tiene incorporadas un total de 107,875 escuelas de las cuales: 86,313 son primarias y 21,562 secundarias, de éstas el Estado de México tiene 8,459 escuelas: 6,219 son primarias y 2,240 secundarias, representando un porcentaje del 7.21% y 10.39 % por ciento del total nacional respectivamente. (gráfica 10)

Gráfica 10
Escuelas primarias y secundarias incorporadas por Progresá en el Estado de México



El Estado de México, en estos dos indicadores (salud y educación) cuenta con: 944 unidades médicas de salud, 6,219 escuelas primarias y 2,240 secundarias (gráfica 11), distribuidas en 2,261 localidades de 85 municipios incorporados al programa.

Gráfica 11
Unidades médicas de salud, escuelas primarias y secundarias incorporadas por Progresá en el Estado de México



3.2. Focalización

La concepción más reciente de la política social en México, es implementar programas focalizados de combate a la pobreza extrema, así como utilizar racionalmente los recursos del gobierno (generalmente escasos). por ello debe priorizar sus actividades⁶⁶ para que los apoyos lleguen a la población objetivo,⁶⁷ esto además trae como consecuencia que las políticas focalizadas también se vuelvan selectivas, aún entre los beneficiarios potenciales.

La focalización,⁶⁸ permite concentrar los recursos destinados a la política social, con la finalidad de beneficiar a una población claramente identificada, implementando programas cuya intención es atender necesidades insatisfechas, para realizar una focalización eficaz, deben aplicarse métodos de medición que proporcionen una dimensión real de la pobreza, por medio del ingreso, consumo y la descripción y análisis de las condiciones socioeconómicas de los hogares, esto permitirá tener un menor margen de error al momento de seleccionar la población objetivo (mujeres, niños, ancianos, jóvenes, indígenas, campesinos o discapacitados).

El Progreso forma parte de los programas focalizados de combate a la pobreza, sus beneficios económicos (subsidios) y en especie (suplementos alimenticios) sólo se proporcionan a las familias rurales que viven en condición de pobreza extrema,⁶⁹ que no sean beneficiarias de algún otro programa social del gobierno federal, sus transferencias se dan de manera directa e individual a las madres del hogar a través de Telecomm y los Centros de Salud, este procedimiento intenta hacer uso eficiente

⁶⁶ "Debe recordarse que un gobierno aplica políticas sociales porque ha identificado algún problema que cree que debe atender. Para ello, ante todo, selecciona prioridades (esto es, decide el qué hace de la política), dando tratamiento preferencial a algunos problemas, y postergando otros que considere menos urgentes". Comisión Económica para América Latina y el Caribe, **Focalización y Pobreza**, p. 14.

⁶⁷ "En los puntos de encuentro burocrático es donde fracasan muchos programas. Por ello se requieren estudios que sugieren formas alternativas de realizar la entrega y la concomitante recepción de los bienes o servicios ofertados". Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Op. Cit.*, p. 30.

⁶⁸ "La focalización responde a la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con los fondos recortados; se busca ante todo un uso más eficiente de los recursos". Carlos M. Vilas, "De Ambulancias, Bomberos y Policías: la Política Social del Neoliberalismo", p. 122.

⁶⁹ "...focalizar las prestaciones, esto es, optar por una población objetivo determinada teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles. Una adecuada focalización permite, además, evitar las filtraciones de recursos". Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Op. Cit.*, p. 28.

de los recursos ya que propone el cambio de subsidios generalizados a selectivos y directos.

La focalización del programa se basa en el Índice de Marginación de 1995,⁷⁰ para seleccionar localidades rurales según su grado de marginación alta o muy alta principalmente, que a su vez tengan acceso a servicios básicos de educación y salud; posteriormente, se identifican las familias beneficiarias por medio de la encuesta de características socioeconómicas de los hogares y el método de análisis de discriminante; después se lleva a cabo una asamblea comunitaria, en la cual se ratifica de común acuerdo con las familias de la localidad el padrón definitivo de Progresá; termina con la identificación para la asignación final de los recursos del hogar en la mujer como responsable de los mismos.

Sus beneficios, están dirigidos fundamentalmente a la familia como la unidad social y categoría específica de acción del programa, debido a las funciones que ésta simultáneamente cumple para la subsistencia, conservación y reproducción de sus integrantes, al mismo tiempo trata que los recursos sean compartidos por los miembros del hogar y la comunidad, con el propósito de que ambas mejoren su calidad de vida.

La operación de este tipo de programas, parte de los recursos disponibles que tiene el gobierno, generalmente se da por fases para las cuales se tiene una meta y un padrón previamente establecido y presupuestado, de ahí que la focalización tenga que ser precisa al identificar a los beneficiarios, siendo el caso contrario, puede presentar problemas de tipo financiero o de descontento social entre la población de los municipios y las localidades incorporadas, cuanto más clara y justa sea la selección mayor éxito tendrá el programa.

⁷⁰ Considera: "el porcentaje de población analfabeta de 15 años y más, porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje, sin energía eléctrica, sin agua entubada, con hacinamiento (promedio por cuarto), con piso de tierra, porcentaje de población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos y localidades con menos de 5 mil habitantes". Consejo Nacional de Población y Programa de Educación Salud y Alimentación, **Índices de Marginación, 1995**, p. 20.

Cabe mencionar, que la cobertura del programa en el Estado de México necesariamente no es sinónimo de impacto,⁷¹ éste más bien tiene que darse en razón del mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población beneficiaria, que se determina en base al incremento de los indicadores de tipo alimentario, educativo y de salud.

La heterogeneidad de la pobreza puede resultar agravada por la focalización, debido a su carácter particularista de exclusión e inclusión, es decir, puede mejorar la situación de un grupo determinado, pero incrementar la marginación y pobreza de otras regiones o sectores sociales. En cuanto a su costo administrativo,⁷² existe la posibilidad de que en la medida que se delimite o sofistique la identificación de los beneficiarios, los costos pueden ser muy altos y absorber gran parte de los recursos destinados al programa, como es el caso de pasar de poblaciones concentradas, homogéneas y organizadas a dispersas, heterogéneas y sin organización.

Implementar una política social focalizada como mecanismo para hacer uso eficiente de los recursos del gobierno contra la pobreza extrema, no es adecuado en países como el nuestro, donde la pobreza se ha incrementado considerablemente, si bien puede llegar a mejorar las condiciones de vida de los sectores más desprotegidos, la situación de los pobres considerados no extremos son poco alentadoras, por ello tiene que extender sus acciones a ambos grupos para que la pobreza por lo menos no se acreciente.

⁷¹ "...debe ser definido como la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas según los objetivos deseados. Para conocerlo, se requiere una medición específica, y las evaluaciones del impacto deben realizarse utilizando metodologías adecuadas". Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Op. Cit.*, p. 25.

⁷² "...debe mejorarse el grado de limitación de la población beneficiaria, hasta el punto en el que el incremento de los costos administrativos sea compensado por la reducción de los subsidios directos necesarios para atender a esa población". *Ibid*, p. 18.

3.3. Promotoras Comunitarias Voluntarias

El programa, tiene como uno de sus propósitos principales fomentar la igualdad de género,⁷³ es decir, mejorar las condiciones de vida de la mujer y propiciar una mayor participación de ésta en la toma de decisiones dentro del hogar y la comunidad, así como facilitarles el acceso a los servicios básicos de salud o educación. De ahí que haya establecido como requisito indispensable, que el representante de la familia ante el Progreso sea la mujer la única depositaria y titular de los beneficios económicos que éste proporciona.

Su participación en la comunidad se da mediante: asambleas comunitarias, cobro de apoyos monetarios, trámites de ingreso, baja o cambio de titular, registro en escuelas y centros de salud, quejas o sugerencias respecto a la operación del programa, solamente que no exista una mujer en el hogar, por causas como: abandono, vejez, fallecimiento, incapacidad física o mental el titular del hogar podrá ser del sexo masculino.

La información que reciben las titulares de las familias beneficiarias, se les transmite en el proceso de su incorporación mediante una asamblea comunitaria, en la que se les explican: los objetivos, componentes, apoyos y servicios, así como la corresponsabilidad que adquieren con el programa para poder recibir los beneficios.

Por medio de la realización de una asamblea comunitaria, las titulares eligen de manera directa a una representante de su comunidad que será conocida como promotora comunitaria voluntaria, a ésta se le extiende una constancia que la acredita como tal, en cada localidad donde opera Progreso se cuenta con una de ellas, se eligen en localidades con un mínimo de 10 familias beneficiarias, para localidades con mayor número de hogares se elige a una por cada 100 familias aproximadamente. El Estado de México, cuenta con un total de 2,624 promotoras

⁷³ "A fin de potenciar a la mujer para que cuente con oportunidades genuinamente igualitarias para su desarrollo personal pleno, se requiere que los programas de combate a la pobreza refuercen la igualdad de género. A su vez, mejorar la condición de las mujeres permitirá que puedan desplegar todas sus potencialidades para lograr un impacto positivo en la calidad de vida de los otros miembros del hogar". Poder Ejecutivo Federal, **El Programa de Educación Salud y Alimentación**, p. 18

(anexo 7), que representan las 167,790 familias beneficiarias en las 2,261 localidades de los 85 municipios incorporados al programa.

De la manera en que se realiza la elección de la promotora, se considera una ventaja para establecer una buena relación con las titulares ya que son elegidas directamente por ellas, de ahí que se conviertan en pieza fundamental para el adecuado funcionamiento del programa en la localidad; en virtud de que en el proceso de información y comunicación, éstas son el enlace directo que tiene Progresá con las familias beneficiarias.

Las promotoras, se reúnen periódicamente con personal de Progresá para recibir capacitación sobre los objetivos, componentes, corresponsabilidades y nuevos criterios, como son: aumento monetario de apoyos alimentarios, becas educativas y de útiles escolares, llenado o aparición de nuevos formatos para registro y seguimiento de los servicios de salud o educación, para a su vez notificárselo a las titulares de las familias beneficiarias, con la finalidad de que sigan siendo favorecidas por el programa.

La importancia de la promotora, también es básica en los centros de pago de Progresá, se coordinan con personal del programa para que la entrega de los recursos se realice en los términos y tiempos establecidos, en el caso de que alguna beneficiaria tenga algún problema para recibir su apoyo, éstas pueden ayudar a solucionarlo.

En el aspecto de salud, pueden hablar con los médicos o personal administrativo de la unidad médica familiar, para que los servicios se realicen en los términos previamente establecidos, lo mismo ocurre para el caso de la educación en las escuelas, también ayudan en los trámites administrativos, como son: entrega de formatos de registro o seguimiento de los servicios de salud, educación, cambio, alta o baja de titular, falta de registro o registro erróneo de alguna familia, así como quejas o sugerencias que tengan las titulares en la atención médica, de educación o cobro de beneficios.

Debido a las funciones que realizan, en ocasiones se ven expuestas al rechazo de las mismas titulares, en virtud, que éstas piensan que reciben un sueldo por parte del programa, lo que les genera envidias en la localidad, también las llegan a culpar por el mal funcionamiento del mismo, otro problema que tienen que solucionar, es avisar a las titulares que deben presentarse en el centro de pago a recoger sus apoyos, algunas veces Progresá les informa con muy poca anticipación y por tanto deben emplear varios días para llevar a cabo dicha tarea.

Por consiguiente, las promotoras además de ser organizadoras, deben ser personas comprometidas que no sólo sepan leer o escribir, sino también tener agilidad física y mental que les permita realizar con éxito las funciones que tienen encomendadas en la localidad, de ahí que se conviertan en parte fundamental para que los objetivos del Progresá se lleven a cabo con los mejores resultados.

3.4. Percepción de los Beneficiarios

Durante la visita que realice al Estado de México, los días 16 y 17 de marzo al Módulo de Atención Progresá y centro de pago establecido por el programa en el Municipio de Almoloya de Juárez, período en que se pago a las localidades del Ejido de Santa Juana Primera Sección con 148 familias y Palos Amarillos Yebucivi con 262, utilizando el método de observación participativa, para conocer la opinión de las titulares de las familias beneficiarias, acerca de Progresá, su funcionamiento, sus características, sus apoyos, su corresponsabilidad y sus deficiencias, al respecto señalaron lo siguiente:

Las beneficiarias en el estado están contentas con Progresá, lo asimilan como un programa para la mujer ya que sólo a ellas se les da el dinero, asimismo hay conciencia que tienen que hacer un uso adecuado del mismo, lo utilizan para mandar a los niños a la escuela, comprarles ropa o zapatos y si sobra para comer, se sienten comprometidas con sus hijos y el programa.

Asimismo, tienen pleno conocimiento de los requisitos que establece Progres a para que puedan recibir sus beneficios, saben que deben presentarse en la clínica a las consultas o pláticas de salud, participar en las asambleas convocadas por personal del programa o las promotoras comunitarias voluntarias y mandar a los niños a la escuela, en caso contrario avisar al doctor, maestro o promotora comunitaria los motivos por los cuales no pueden asistir.

Una queja generalizada entre las mismas, es el tiempo de espera para recibir sus apoyos, salen de su casa alrededor de las 7 de la mañana y regresan entre 5 o 7 de la noche, durante este lapso les da hambre o sed y tienen que comprar algo para comer, si a esto se le suma que en promedio llevan dos hijos por titular el gasto se eleva considerablemente, el problema es que no tienen con quien dejarlos ya que ese día la localidad se queda vacía.

Otro comentario, es la cantidad que tienen que gastar para llegar al centro de pago, en el caso de las localidades analizadas la distancia aproximada es de una hora u hora y media y el gasto promedio de 40 pesos, para el caso de las titulares que sólo reciben apoyo alimentario (130 pesos) el dinero que les queda es muy poco. Es importante mencionar que este gasto es el mínimo, en virtud de que se organizan desde su localidad para alquilar un taxi (en el mejor de los casos), un camión de redilas o tipo materialista en el que mujeres y niños llegan hacinados, de lo cual señalan que no hay de otra, además de ser la manera más económica de llegar al mismo.

Cuando alguna de ellas, tiene problemas con su registro, planilla de hologramas y formatos de cumplimiento, debe esperar otros dos meses para recibir su apoyo, durante los cuales hay que asistir a las consultas médicas, pláticas de salud y los niños a la escuela, movimientos que implican recursos, por ello el dinero no debería tardar tanto tiempo en llegarles, para que la falta de pago no sea responsabilidad suya, se han fomentado el hábito de no olvidar su credencial de elector y planilla de hologramas, sin las cuales no podrán hacer efectivo el cobro del beneficio.

Para el cumplimiento del componente de salud, comentan que tienen problemas para que sus esposos puedan presentarse al médico, en virtud de que en tiempo de cosecha se la pasan en la milpa o de lo contrario se van a trabajar al Distrito Federal de albañiles y peones (van cada ocho días) o definitivamente no quieren asistir, la única solución que encuentran es pesarlos, medirlos y llevar el papel a la clínica para sellarlo, esto con la finalidad de no perder los beneficios del programa.

En el caso de las beneficiarias que no saben leer ni escribir, platican que han tenido que aprender a conocer los billetes o monedas para que al momento de recibir su dinero en las oficinas de Telecom, eviten que éste llegue incompleto.

Estas familias cuentan con primaria en su localidad, pero la secundaria les queda a una hora u hora y media aproximadamente, lo que no sólo implica tiempo sino también una importante cantidad (10 o 15 pesos diarios) de su gasto familiar, aunado a esto, tienen que comprar con mayor frecuencia materiales diversos que les piden a los niños en la escuela, estas circunstancias ocasionan que el apoyo para becas o útiles que les da el programa se reduzca todavía más.

El dinero sobrante, lo utilizan para comprar ropa o zapatos para los niños, así como jabón, aceite o pan para satisfacer las necesidades básicas del hogar, por tanto deben tener mucho cuidado al gastarlo, no obstante hay una opinión favorable acerca del apoyo que les da el programa, se ven un poco más desahogadas en sus gastos cotidianos.

Sin embargo, también coinciden que no han cambiado sustantivamente sus condiciones de vida y hábitos de consumo, siguen viviendo de su cosecha y lo poco que alcanzan a comprar con los apoyos de Progres, por el lado educativo los comentarios son diferentes, el programa ha permitido que sus hijos asistan con mayor facilidad a la escuela, especialmente en el caso de los niños que cursan la secundaria.

En el aspecto de salud, estas localidades no cuentan con una clínica establecida sino con la habilitación de un dispensario médico, cuando alguna de ellas llega a enfermarse además de que no hay medicinas tienen que ir a comprarlas (cuando hay dinero) a la cabecera municipal, traslado que implica doble gasto, esta situación las obliga a que si el dolor no es muy fuerte se lo aguanten, se preparen un té o un remedio casero.

Finalmente, están contentas en la manera como se reparten las becas en las escuelas, además de ser una ayuda en la economía familiar éstas se dan sin ninguna distinción a todos los niños, en el caso de Solidaridad generalmente eran recomendados. En cuanto al trato que reciben por parte del personal de Progresá en los Módulos de Atención y la Unidad de Apoyo Estatal, así como de los doctores en el dispensario y los maestros en las escuelas, dicen estar a gusto con el mismo.

Conclusiones

Conclusiones

1. El Estado mexicano, tiene que aludir a su función social para propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad, en especial de aquellos grupos que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema, como son: el sector indígena, rural y las zonas populares urbanas, que debido a la desigualdad económica o social que han padecido en las últimas tres décadas su grado de pobreza se ha incrementado, de ahí que el Estado, tenga la necesidad de concentrar sus recursos y acciones en atenderlos, lo que no significa dejar a un lado al resto de la población ya que el grado de pauperización en nuestro país sería mayor y por tanto incontrolable.

2. La política social, representa la herramienta principal con que cuenta el Estado para garantizar mejores condiciones de vida e igualdad entre la sociedad, el problema que existe en nuestro país en los últimos años, es que ha sido concebida por períodos sexenales, es decir no ha tenido una continuidad por parte del Poder Ejecutivo quien se ha encargado de implementarla bajo diferentes modalidades, pasando de subsidios generalizados a selectivos, de programas de infraestructura de servicios básicos a beneficios de tipo económico y alimentario para tratar de satisfacer las necesidades de la población.

3. La pobreza en México, no sólo está presente en un número importante de la población sino que ha crecido en los últimos años, esto ocasiona que se vuelva más heterogénea, dispersa y por tanto más difícil de acceder a ella, las personas que la padecen con mayor severidad habitan localidades pequeñas desprovistas de cualquier servicio público y generalmente sobreviven del autoconsumo, esto limita la acción del Estado y a su vez le obliga a redoblar las acciones del gobierno y su administración pública para proveerlos de mejores condiciones de vida y bienestar.

4. Las experiencias en materia de política social y los recursos escasos que tiene el gobierno en relación al número de pobres en nuestro país, obliga que la focalización sea efectiva y por consiguiente los métodos para la medición de la pobreza más amplios, con la finalidad de tener una dimensión real y precisa de la misma desde sus diferentes ángulos: el ingreso, consumo, condiciones socioeconómicas del hogar, enseres domésticos, posesión de bienes o bienes productivos, animales de venta o autoconsumo para identificar a la población más vulnerable, hay que considerar que la pobreza es una condición social subjetiva que se describe o conceptualiza a la luz de la persona o institución que la analice.

5. La Coordinación General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), no obstante su poca duración representa un antecedente importante en la política actual de focalización, proporcionó un conocimiento más sólido de la pobreza y realizó importantes análisis metodológicos de la misma, mediante el establecimiento de indicadores para determinar las necesidades en materia de salud, educación, nutrición y servicios públicos básicos que permitieron conocer con mayor precisión las características y carencias de los grupos menos favorecidos.

6. El Programa Nacional de Solidaridad, aplicó una política social basada en el principio de corresponsabilidad de la población beneficiaria, es decir, ésta se encuentra obligada a participar junto con el gobierno para poder disfrutar de los beneficios, de tipo económico, alimentario, educativo, de salud o servicios que éste proporciona, en el caso de solidaridad, para mejorar principalmente su infraestructura social básica, mediante un número amplio de subprogramas que abarcaban desde la producción a la rehabilitación de escuelas.

7. De esta manera, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), cuenta con elementos que le permiten tener un mayor conocimiento de las características de la pobreza y marginación en el Estado de México y las diferentes regiones del país, esto además le ayudó a mejorar la manera de seleccionar su población beneficiaria mediante el método de análisis de discriminante, mismo que proporciona una visión más amplia de la pobreza, no sólo considera el ingreso como variable definitiva para determinar el grado de pobreza, sino también lo somete a

diferentes análisis de las condiciones socioeconómicas del hogar, posesión de bienes, tierras de sembradío, animales de consumo, trabajo o venta y enseres domésticos.

8. La identificación de beneficiarios de Progresá en el Estado de México, basada en la focalización geográfica y al grado de marginación por localidad y no por hogar, excluye familias en pobreza extrema que no viven en localidades pequeñas o que no cuentan con infraestructura básica educativa y de salud (5 km para primaria y 10 km para secundaria), este grupo incluso puede presentar mayores necesidades por tanto debe tener prioridad en el programa. Asimismo, la selección tiene que ser efectiva de lo contrario el costo social puede ser muy alto, debido a la cohesividad de las localidades, las familias favorecidas y las excluidas, de ahí la importancia de la convocatoria para la asamblea comunitaria y el peso que se da a la opinión de la comunidad en la depuración final del padrón de beneficiarios.

9. El Progresá, dispone de recursos limitados para cumplir con un objetivo más ambicioso y de mayor impacto en relación con el número de pobres y pobres extremos que deben atenderse en el Estado de México y a nivel nacional, también recibe recortes presupuestales importantes, estas circunstancias lo obligan a operar sólo en localidades de alta o muy alta marginación y a potenciar al máximo la utilización de sus recursos, asimismo puede mejorar las condiciones de vida de los sectores más desprotegidos, pero las de los pobres considerados no extremos son poco favorables y alentadoras, por ello el gobierno y su política social tienen que ampliar sus acciones a estos dos grupos para que la pobreza en nuestro país por lo menos se mantenga en los niveles actuales.

10. Actualmente se discute el tamaño ideal que debe tener la plantilla en la administración pública, el caso de Progresá en el Estado de México, denota deficiencias en la operación de campo y Módulos de Atención debido al poco personal con que cuenta la Unidad de Apoyo Estatal, en los Mapas hay uno o dos empleados que no dan atención adecuada a las familias beneficiarias (en promedio son más de 150 por día), el incremento de plazas puede resultar contradictorio para la actividad sustantiva del programa, por tanto debe evaluarse la reubicación de puestos según el número de familias y centros de pago en los estados incorporados.

11. El programa ha tenido un avance significativo en la asimilación y aceptación por parte de sus beneficiarios, principalmente por los requisitos que establece para que éstos reciban sus apoyos y las condiciones tan precarias en las que viven, de igual manera es un acierto establecer como representante de las familias y las localidades al género femenino, como titular y depositaria de los beneficios económicos y en especie. lo asimilan como un programa para la mujer y los niños, se sienten comprometidas con su familia y Progresa, para reforzar el avance en este sentido, es fundamental implementar una campaña de sensibilización hacia el sector masculino, que es el más difícil de convencer sobre la importancia que representa la corresponsabilidad para el programa.

12. En el aspecto educativo, el programa presenta un avance importante en el incremento del número de niños que asisten a las escuelas primarias y especialmente secundarias, propiciado por las becas que éste otorga, dicho aumento puede ocasionar que la infraestructura o personal de las mismas no den una atención adecuada y por ello decrezca la calidad educativa, en el Estado de México, algunas localidades carecen de escuelas y servicios suficientes. En materia de salud, las unidades médicas o dispensarios no tienen la capacidad para dar respuesta a las necesidades de la población, ni siquiera cuentan con los medicamentos básicos. En cuanto a la alimentación, su consumo principal sigue siendo el maíz y el frijol.

13. Para un mejor funcionamiento de Progresa, la identificación de sus beneficiarios debe realizarse en una sola etapa, esto reduciría los costos por encuesta aplicada y desfases en la incorporación de las familias, por ello la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debe liberar los recursos en una exhibición. Asimismo, tiene que implementar nuevas modalidades para la entrega de sus apoyos, en las que Telecomm aproxime sus centros de pago para que éstos lleguen directamente a las localidades ya que de la manera en que se otorgan una parte importante se queda en los comercios de la cabecera municipal, este acercamiento además disminuiría cuestionamientos por parte de la sociedad y partidos políticos al evitar posibles clientelismos.

Bibliografía

Bibliografía

- Banco de México. **25 Preguntas y Respuestas sobre el Índice Nacional de Precios al Consumidor**, México, Ed. Litográfica y Tipográfica Yolva, S.A., 1995.
- Boltvinik Kalinka, Julio. **Pobreza y Estratificación Social en México**, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México, Talleres del Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, 1994.
- Boltvinik Kalinka, Julio y Enrique Hernández Laos. **Pobreza y Distribución del Ingreso en México**, México, Siglo XXI, 1999.
- Centro de Estudios del Trabajo, A.C. **Salario Mínimo y Canasta Básica**, México, Ed. Libros de México, 1985.
- Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana. **Naciones Unidas México, Boletín Mensual**, México, Ed. Centro de Información de las Naciones Unidas, Enero 10, 1996.
- Cohen, Ernesto y Rolando, Franco. **Evaluación de Proyectos Sociales**, México, Siglo XXI, 1997.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Focalización y Pobreza**, Santiago de Chile, Ed. Naciones Unidas, 1995.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática. **Magnitud y Evolución de la Pobreza en México, 1984-1992, Informe Metodológico**, México, Talleres del Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, 1993.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. **El Combate a la Pobreza**, México, Talleres el Nacional, 1991.

- _____ **El Programa Nacional de Solidaridad**, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Consejo Nacional de Población y Programa de Educación Salud y Alimentación. **Indices de Marginación, 1995**, México, Talleres de Imagen y Arte Gráfica, S.A. de C.V., 1998.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. **Mínimos de Bienestar 1**, México, Siglo XXI, 1982.
- Diario Oficial de la Federación. **Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados**, México, Secretaría de Gobernación, 21 de enero de 1977.
- _____ **Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en ámbito de la Administración Pública Federal se emprendan**, México, Secretaría de Gobernación, 6 de diciembre de 1988.
- _____ **Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social**, México, Secretaría de Gobernación, 8 de agosto de 1997.
- _____ **Acuerdo por el que se establece el Programa de Austeridad Presupuestaria en la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 1999**, México, Secretaría de Gobernación, 22 de febrero de 1999.
- De Gortari, Hira y Alicia Ziccardi. "Instituciones y Clientelas de la Política Social: Un Esbozo Histórico, 1867-1994", en: Varios Autores, **Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Plaza y Valdés, 1998.

- Gordon R., Sara. "Entre la Eficacia y Legitimidad: El Pronasol como Política Social", en: Varios Autores, **Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Plaza y Valdés. 1998.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. **Censo de Población y Vivienda, 1995**, México, Talleres Gráficos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1996.
- Jarque M., Carlos. **Magnitud y Evolución de la Pobreza en México**, en conferencia de prensa celebrada el día 24 de octubre de 1993, Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, Talleres Gráficos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1993.
- Lustig, Nora. "La Medición de la Pobreza en México", en: **Trimestre Económico**, Núm. 236, México, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre, 1992.
- Midgley, James. "La Política Social, El Estado y la Participación de la Comunidad", en: Bernardo Kliksberg (compilador), **Pobreza un Tema Impostergable. Nuevas Respuestas a Nivel Mundial**, México, Fondo de Cultura Económica y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997.
- Millán, René y Francisco Valdés Ugalde. "La Reforma del Estado: Reflexiones Sobre la Política Social", en: Varios Autores, **Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Plaza y Valdés, 1998.
- Oszlak, Oscar. "Estado y Sociedad: Las Nuevas Fronteras", en: Bernardo Kliksberg (compilador), **El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional**, México, Instituto Nacional de Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1996.

- Poder Ejecutivo Federal. **Programa de Educación, Salud y Alimentación**, México, s/editorial, s/año.
- Presidencia de la República y Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. **Bases para la Acción 1977-1982**, México, Palacio Nacional, 1977.
- _____ **Palabras pronunciadas por el C. Presidente de la República, Lic. José López Portillo, el día 28 de julio de 1977**, México, Palacio Nacional, 1977.
- Programa de Educación Salud y Alimentación. **Reglas de Operación 1999**, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1999.
- Reppeto, Fabián. "Estado y Pobreza en América Latina: Perspectivas de un Vínculo en Transformación", en: Revista, **Perfiles Latinoamericanos Núm. 8**, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, enero-junio, 1996.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal**, México, Subsecretaría de Egresos, s/año.
- Vilas M., Carlos. "De Ambulancias, Bomberos y Policías: La Política Social del Neoliberalismo", en: Varios Autores, **Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Plaza y Valdés, 1998.
- Uvalle Berrones, Ricardo. **La Actividad Económica del Estado Mexicano. Relevancia del Sector Paraestatal**, México, Plaza y Valdés, 1998.
- _____ **La Transformación del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México, 1998.
- Weber, Max. "La Ciencia como Profesión", en: **Política y Ciencia**, Buenos Aires, Ed. Leviatán, 1989.

Anexos

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Anexo 1

Canasta Básica Alimentaria
Area Rural 1992

Grupo Alimenticio	Consumo Per capita (grs/día)		Calorías		Proteínas		Costo de la Canasta Básica (pesos)	Precio por cada 100gr
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%		
Cereales y Derivados	370.30	31.63	999.02	45.00	23.58	36.18	739.90	199.81
Maíz y Derivados	271.00	73.18	671.67	67.23	15.28	64.80	406.02	149.82
Trigo y Derivados	85.00	22.95	280.33	28.06	7.22	30.60	285.26	335.60
Arroz	8.60	2.32	28.25	2.83	0.55	2.34	23.85	277.36
Otros Cereales	5.70	1.54	18.77	1.88	0.53	2.26	24.77	434.49
Carnes	105.10	8.98	163.30	7.36	16.00	24.55	135.45	1 291.58
Res	25.90	24.64	38.06	23.31	3.61	22.54	407.71	1 574.19
Cerdo	23.20	22.07	39.97	24.48	3.27	20.41	325.62	1 403.54
Pollo	35.50	33.78	54.42	33.33	5.59	34.93	364.85	1 027.74
Pescados	12.70	12.08	12.75	7.81	2.04	12.74	153.85	1 211.39
Otras Carnes y Procesadas	7.80	7.42	18.09	11.08	1.50	9.38	105.42	1 351.58
Leche y Derivados	149.40	12.76	80.54	3.63	4.50	6.91	469.87	314.50
Leche	134.80	90.23	56.77	70.49	3.17	70.33	266.27	197.53
Quesos	9.10	6.09	10.46	12.99	1.21	26.86	150.78	1 656.97
Otros Derivados	5.50	3.68	13.31	16.52	0.13	2.81	52.81	960.24
Huevo	45.10	3.85	60.24	2.71	4.41	6.77	148.49	329.24
Huevo	45.10	100.00	60.24	100.00	4.41	100.00	148.49	329.24
Aceites y Grasas	30.00	2.56	235.38	10.60	0.00	0.00	126.02	420.07
Aceites	17.10	57.00	136.06	57.80	0.00	0.00	69.59	406.94
Otras Grasas	12.90	43.00	99.33	42.20	0.00	0.00	56.43	437.48
Tubérculos y Raíces	32.10	2.74	19.91	0.90	0.41	0.62	89.68	279.36
Papa	22.80	71.03	12.19	61.23	0.25	60.46	61.52	269.82
Otros Tubérculos	9.30	28.97	7.72	38.77	0.16	39.54	28.16	302.76
Leguminosas	74.00	6.32	195.37	8.80	10.72	16.45	232.35	313.99
Frijol	60.20	81.35	149.21	76.38	8.28	77.22	186.19	309.28
Otras Leguminosas	13.80	18.65	46.15	23.62	2.44	22.78	46.17	334.53
Verduras	93.50	7.99	54.84	2.47	2.62	4.03	225.78	241.48
Verduras	93.50	100.00	54.84	100.00	2.62	100.00	225.78	241.48
Frutas	95.20	8.13	175.11	7.89	1.64	2.52	162.86	171.07
Frutas	95.20	100.00	175.11	100.00	1.64	100.00	162.86	171.07
Azúcares	62.00	5.30	205.50	9.26	0.00	0.00	166.32	288.26
Azúcar	45.80	73.87	158.71	77.23	0.00	0.00	90.99	198.68
Otros Azúcares	16.20	26.13	46.78	22.77	0.00	0.00	75.32	464.97
Alimentos Procesados	9.00	0.77	10.95	0.49	1.08	100.00	73.08	812.00
Alimentos Procesados	9.00	100.00	10.95	100.00	1.08	100.00	73.08	812.00
Bebidas	105.00	8.97	19.84	0.89	0.12	0.18	366.56	349.11
Bebidas	105.00	100.00	19.84	100.00	0.12	100.00	366.56	349.11

Fuente: Magnitud y Evolución de la Pobreza en México, 1984-1992, p. 108.

Anexo 2

Canasta Básica Alimentaria
Area Urbana 1992

Grupo Alimenticio	Consumo Percapita (grs/día)		Calorias		Proteínas		Costo de la Canasta Básica (pesos)	Precio por cada 100gr
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%		
Cereales y Derivados	284.00	24.41	737.20	33.82	16.92	24.61	891.06	303.19
Maíz y Derivados	190.80	67.18	425.52	57.72	9.16	54.12	438.79	229.97
Trigo y Derivados	72.00	26.35	237.27	32.19	5.99	35.42	326.63	453.67
Arroz	8.70	3.06	30.83	4.18	0.58	3.41	30.71	352.94
Otros Cereales	12.50	4.40	43.59	5.91	1.19	7.06	64.94	519.50
Carnes	110.40	9.49	196.64	9.02	18.04	26.24	1 786.11	1 617.85
Res	32.70	29.62	70.22	35.71	5.35	29.65	654.36	2 001.09
Cerdo	21.20	19.20	37.30	18.97	3.07	17.03	355.11	1 675.03
Pollo	39.30	35.60	65.04	33.07	6.41	35.50	485.12	1 234.40
Pescados	8.40	7.61	8.35	4.25	1.41	7.84	129.70	1 544.06
Otras Carnes y Procesadas	8.80	7.97	15.73	8.00	1.80	9.98	161.83	1 838.93
Leche y Derivados	165.40	14.22	112.01	5.14	6.59	9.59	714.85	432.20
Leche	145.30	87.85	84.82	75.55	4.55	69.07	342.69	235.85
Quesos	13.60	8.22	16.81	15.01	1.86	28.26	289.63	2 129.61
Otros Derivados	6.50	3.93	10.57	9.44	0.18	2.68	82.54	1 269.78
Huevo	45.00	3.87	64.83	2.97	4.55	6.62	198.32	440.71
Huevo	45.00	100.00	64.83	100.00	4.55	100.00	198.32	440.71
Aceites y Grasas	34.00	2.92	288.93	13.25	0.00	0.00	182.81	537.66
Aceites	18.00	52.94	154.90	53.61	0.00	0.00	98.36	546.42
Otras Grasas	16.00	47.06	134.03	46.39	0.00	0.00	84.45	527.81
								437.48
Tubérculos y Raíces	46.00	3.95	36.62	1.68	0.72	1.05	163.29	354.98
Papa	29.40	63.91	21.75	59.40	0.42	58.62	104.17	354.31
Otros Tubérculos	16.60	36.09	14.87	40.60	0.30	41.38	59.13	356.18
Leguminosas	62.00	5.33	202.59	9.29	10.81	15.72	239.67	386.56
Frijol	52.70	85.00	170.32	84.07	9.06	83.83	198.35	376.38
Otras Leguminosas	9.30	15.00	32.27	15.93	1.75	16.17	41.32	44.27
Verduras	103.00	8.85	62.93	2.89	2.86	4.17	331.34	321.69
Verduras	103.00	100.00	62.93	100.00	2.86	100.00	331.34	321.69
Frutas	115.70	9.94	204.27	9.37	1.49	2.16	270.99	234.22
Frutas	115.70	100.00	204.27	100.00	1.49	100.00	270.99	234.22
Azúcares	58.00	4.98	204.39	9.38	0.00	0.00	192.54	331.97
Azúcar	41.90	72.24	156.63	76.63	0.00	0.00	98.64	230.64
Otros Azúcares	16.10	27.76	47.76	23.37	0.00	0.00	95.90	595.67
Alimentos Procesados	15.00	1.29	24.50	1.12	6.67	9.70	146.85	979.00
Alimentos Procesados	15.00	100.00	24.50	100.00	6.67	100.00	146.85	979.00
Bebidas	125.00	10.74	45.10	2.07	0.04	0.06	510.68	408.54
Bebidas	125.00	100.00	45.10	100.00	0.04	100.00	510.68	408.54

Fuente: Magnitud y Evolución de la Pobreza en México, 1984-1992, p. 109.

Anexo 3

Contenido de Proteínas de las Canastas Básicas de Alimentos (gramos diarios por persona)

Grupo Alimenticio	Area Urbana		Area Rural	
	1984	1989-1992	1984	1989-1994
Cereales y Derivados	16.4	16.92	22.45	23.57
Carnes	18.8	18.04	17.6	16.02
Leches y Derivados	7.17	6.59	4.37	4.5
Huevos	4.76	4.55	4.41	4.41
Aceites y Grasas				
Tubérculos y Raíces	0.7	0.72	0.38	0.41
Leguminosas	8.9	10.81	10.24	10.72
Verduras	2.31	2.86	2.3	2.62
Frutas	1.42	1.49	1.67	1.64
Azúcar				
Alimentos Procesados	8.19	6.67	1.6	1.08
Bebidas	0.4	0.4	0.11	0.12

Fuente: Magnitud y Evolución de la Pobreza en México, 1984-1992, p. 31.

Anexo 4

Contenido de Calorías de las Canastas Básicas de Alimentos (kilocalorías diarias por persona)

Grupo Alimenticio	Area Urbana		Area Rural	
	1984	1989-1992	1984	1989-1994
Cereales y Derivados	754.78	732.2	985.14	999.02
Carnes	216.78	196.64	184.54	163.3
Leches y Derivados	122.94	112.01	73.42	80.54
Huevos	71.35	64.83	62.15	60.24
Aceites y Grasas	255.72	288.43	233.08	235.38
Tubérculos y Raíces	37.6	36.62	37.6	19.91
Leguminosas	176.3	202.59	192.77	195.37
Verduras	53.4	62.93	49.57	54.58
Frutas	205.73	204.27	183.54	175.11
Azúcar	209.88	204.39	201.24	205.5
Alimentos Procesados	31.72	24.5	16.73	10.95
Bebidas	43.8	45.1	18.79	19.84

Fuente: Magnitud y Evolución de la Pobreza en México, 1984-1992, p. 31.

Anexo 5

Canastas Básicas de Alimentos Estimados (gramos diarios por persona)

Grupo Alimenticio	Area Urbana		Area Rural	
	1984	1989-1992	1984	1989-1994
Cereales y Derivados	303.1	284	360.3	370.3
Carnes	124.4	110.4	117	105.1
Leches y Derivados	185.1	165.3	145	149.6
Huevos	51	45	47.7	45.1
Aceites y Grasas	31	34	29	30
Tubérculos y Raíces	47.4	46	30.6	32.1
Leguminosas	55.8	62	71.6	74
Verduras	90	103	83	93.5
Frutas	120	115.7	98	95.2
Azúcar	60.5	58	59.2	62
Alimentos Procesados	20	15	13.5	9
Bebidas	125	125	97.7	105

Fuente: Magnitud y Evolución de la Pobreza en México, 1984-1992, p. 30.

Anexo 6

Familias Beneficiarias en el Estado de México
Marzo del 2000

Número de Municipio	Nombre del Municipio	Familias Beneficiarias
001	Acambay	5 034
003	Aculco	3 052
004	Almoloya de Alquisiras	1 146
005	Almoloya de Juárez	8 800
007	Amanalco (Becerra)	2 721
008	Amatepec	2 922
009	Amecameca	632
010	Apaxco	88
014	Atlacomulco	3 206
015	Atlautla	786
016	Axapusco	64
017	Ayapango	14
018	Calimaya	184
021	Coatepec de Harinas	2 562
023	Coyotepec	175
025	Chalco	219
026	Chapa de Mota	2 179
029	Chicoloapan	30
032	Donato Guerra	3 635
034	Ecatzingo	191
036	Hueypoxtla	244
038	Isidro Fabela	52
039	Ixtapaluca	78
040	Ixtapan de la sal	1 172
041	Ixtapan del oro	804
042	Ixtlahuaca	8 696
043	Xalatlaco	399
045	Jilotepec	4 353
046	Jilotzingo	170
047	Jiquipilco	6 691
048	Jocotitlán	1 578
049	Joquicingo	268
050	Juchitepec	80
051	Lerma	251
052	Malinalco	1 414
054	Metepc	63
055	Mexicaltzingo	41
056	Morelos (San Bartolo)	3 333
059	Nextlalpan	130
060	Nicolás Romero	710
062	Ocoyoacac	14
063	Ocuilan	1 754
064	Oro, El	2 789

Anexo 6

Familias Beneficiarias en el Estado de México
Marzo del 2000

Número de Municipio	Nombre del Municipio	Familias Beneficiarias
065	Otumba	273
066	Otzoloapan	493
067	Otzolotepec	923
068	Ozumba	199
071	Polotitlán	99
072	Rayón	9
074	San Felipe del Progreso	20 415
076	San Mateo Atenco	54
077	San Simón de Guerrero	347
078	Santo Tomás de los Plátanos	614
079	Soyaniquilpan de Juárez	401
080	Sultepec	2 988
082	Tejupilco	6 811
083	Temamatla	25
084	Temascalapa	82
085	Temascalcingo	5 815
086	Temascaltepec	3 383
087	Temoaya	5 621
088	Tenancingo	2 721
089	Tenango del Aire	11
090	Tenango del Valle	1 449
092	Teotihuacán	8
094	Tepetlixpa	97
095	Tepotzotlán	247
096	Tequixquiac	188
097	Texcaltitlán	1 657
101	Tianguistenco	1 175
102	Timilpan	740
103	Tlamanalco	37
105	Tlatlaya	3 598
106	Toluca	5 288
107	Tonatico	325
110	Valle de Bravo	1 636
111	Villa de Allende	5 457
112	Villa del Carbón	2 651
113	Villa Guerrero	3 181
114	Villa Victoria	9 238
115	Xonacatlán	870
116	Zacazonapan	171
117	Zacuaipan	1 388
118	Zinacantepec	2 514
119	Zumpahuacán	1 867
Total	85	167 790

Anexo 7

Promotoras Comunitarias en el Estado de México

Número del Municipio	Nombre del Municipio	Número de Promotoras
001	Acambay	115
003	Aculco	67
004	Almoloya de Alquisiras	25
005	Almoloya de Juárez	77
007	Amanalco (Becerra)	30
008	Amatepec	93
009	Amecameca	8
010	Apaxco	2
014	Atlacomulco	36
015	Atlautla	7
016	Axapusco	2
017	Ayapango	1
018	Calimaya	4
021	Coatepec de Harinas	52
023	Coyotepec	4
025	Chalco	7
026	Chapa de Mota	38
029	Chicoloapan	1
032	Donato Guerra	45
034	Ecatzingo	3
036	Hueyoxtla	4
038	Isidro Fabela	2
039	Ixtapaluca	6
040	Ixtapan de la sal	23
041	Ixtapan del oro	18
042	Ixtlahuaca	73
043	Xalatlaco	6
045	Jilotepec	51
046	Jilotzingo	4
047	Jiquipilco	72
048	Jocotitlán	17
049	Joquicingo	4
050	Juchitepec	5
051	Lerma	4
052	Malinalco	29
054	Metepec	3
055	Mexicaltzingo	2
056	Morelos (San Bartolo)	51
059	Nextlalpan	1
060	Nicolás Romero	9
062	Ocoyoacac	1
063	Ocuilán	33
064	Oro, El	44

Anexo 7

Promotoras Comunitarias en el Estado de México

Número del Municipio	Nombre del Municipio	Número de Promotoras
065	Otumba	11
066	Otzoloapan	16
067	Otzolotepec	13
068	Ozumba	5
071	Polotitlán	4
072	Rayón	2
074	San Felipe del Progreso	294
076	San Mateo Atenco	2
077	San Simón de Guerrero	12
078	Santo Tomás de los Plátanos	23
079	Soyaniquilpan de Juárez	10
080	Sultepec	66
082	Tejupilco	164
083	Temamatla	2
084	Temascalapa	3
085	Temascalcingo	80
086	Temascaltepec	45
087	Temoaya	62
088	Tenancingo	43
089	Tenango del Aire	1
090	Tenango del Valle	22
092	Teotihuacán	1
094	Tepetlixpa	3
095	Tepotzotlán	11
096	Tequixquiac	6
097	Texcaltitlán	28
101	Tlanguistenco	23
102	Timilpan	16
103	Tlamanalco	2
105	Tlatlaya	84
106	Toluca	77
107	Tonatico	10
110	Valle de Bravo	40
111	Villa de Allende	60
112	Villa del Carbón	49
113	Villa Guerrero	34
114	Villa Victoria	90
115	Xonacatlán	20
116	Zacazonapan	7
117	Zacualpan	47
118	Zinacantepec	28
119	Zumpahuacán	29
Total	85	2 624