



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ACATLÁN

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESIGUALDAD SOCIAL: ENFOQUE
COMPARATIVO DE PROGRAMAS SOCIALES 1988-2009

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

KARINA CHINO MORALES

ASESOR: Lic. JUAN TORRES LOVERA

MARZO 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer en primer lugar a esa persona que da todo sin esperar nada a cambio, es el más grande ejemplo a seguir, en donde a pesar de las altas y bajas por las que hemos pasado nunca me ha dejado sola, quien siempre está mi lado motivándome y regañándome cuando es necesario, a ella que no le importa si llueve, hace frío o calor, si esta enferma o no tenía los recursos en ese momento para darnos, siempre busca la forma para que salgamos adelante, para que nunca dejáramos lo que ella considera lo más importante nuestra educación. Gracias mamá ni con mi vida entera pagaré todo el esfuerzo que haz realizado para que concluya esta etapa de mi vida, ten por segura que sabré recompensarte.

A mi hermana Yazmín que iba a las diferentes facultades de Ciudad Universitaria consiguiendo material que me hacia falta. A la subestimación de mi padre durante todo el trayecto de mi vida escolar y sobre todo durante este proceso.

A mi profesor Juan Torres Lovera que siempre me brindo su apoyo para culminar este trabajo, que a pesar del tiempo que le tome prestado siempre me motivo para concluir lo comenzado, gracias profesor realmente le agradezco la comprensión que brindo cuando estaba pasando por momentos no muy gratos en mi vida.

Al Doctor David Aguilar Rodríguez por el asesoramiento brindado con este trabajo, gracias por las recomendaciones dadas y los jalones de oreja, gracias por tomarse el tiempo con este proyecto.

Mauno (mejor conocido como Chucho), Alicia y Carmen que fueron los primeros en saber de esta aventura y me motivaron a no dejarla, pero sobre todo a ti Chucho que más que un amigo eres como un hermano, siempre me haz acompañado en los buenos y malos momentos por los que he pasado, por escucharme y estar siempre cuando más te he necesitado.

Elizabeth gracias por el apoyo que me brindaste, quien lo iba a decir que así como empezamos esto casi juntas, así lo íbamos a terminar.

Al Hospital General de México, en especial al área de Oftalmología, en donde reafirme mis conocimientos sobre la gran carencia que existe en el ámbito de salud en nuestro país.

Y sobre todo le doy las gracias a la vida, por todas esas cosas buenas y malas que me ha regalado por que sin eso no seria la persona que soy, gracias vida porque a pesar de las pruebas que me haz puesto he salido adelante con el apoyo de las personas que haz puesto en mi camino. Gracias vida por que me permitiste ser parte de la Universidad Nacional, ser parte del CCH-Oriente y sobre todo de la Fes-Acatlán, que en un principio no quería quedarme y después no quería salir.

Gracias vida por darme unos padres provincianos que me enseñaron a querer a la gente por igual, sin discriminación alguna, por saber de las necesidades de los pueblos, por los verdes atardeceres, por las tradiciones que me compartieron, por mis abuelos paternos que siguen creyendo en su lengua materna, por mis abuelos maternos que en donde quiera que estén espero se sientan orgullosos de mi como yo de ellos.

Gracias vida por esto y sobre todo por poner en mi camino a cada una de las personas en el momento y lugar indicado. Gracias a todos por el apoyo brindado.

Y por último pero menos importante gracias Nahui por estar conmigo, gracias Benito y gracias Huesos, por que ustedes siempre dan todo el cariño y amor sin esperar nada a cambio.

INDICE.

	Pág.
Introducción.	1
Capítulo 1. El Estado y la Desigualdad Social	3
1.1 Concepto de Estado	3
1.2 Concepto de Desigualdad	4
1.2.1 Tipos de Desigualdad	5
1.3 Concepto de Pobreza	6
1.4 Concepto de Marginalidad	9
1.4.1 Tipos de Marginalidad	10
1.5 Concepto de Política Pública	11
1.5.1 Elaboración de Política Pública	11
1.6 Esfuerzos de Políticas Públicas en contra de la Pobreza en México	12
1.6.1 Antecedentes	12
1.6.2 PIDER	14
1.6.3. COPLAMAR	15
1.5.4 SAM	16
Capítulo 2. Relación Administración Pública-Desigualdad. Secretarías y Programas Sectoriales	18
2.1 Concepto de Administración Pública e Instituciones encargadas del Bienestar Social	18
2.2 Concepto de Bienestar Social y Cambio Social	19
2.3 Programa Sectorial	20
2.4 Programa Operativo Anual	21
2.5 Mecanismos para la Instrumentación de Programas Sectoriales	22
2.6 Inversión destinada a Programas Sociales	53
Capítulo 3. Las Políticas Públicas con orientación y alcances sociales en México del período 1988 a 2009. (Enfoque comparativo)	60
3.1 Marco Jurídico	60

3.2	Programa Nacional de Solidaridad 1988-1994	61
3.2.1	Características del Programa Nacional de Solidaridad	61
3.2.1.2	Objetivos del Programa Nacional de Solidaridad	62
3.2.1.3	Proyectos y Programas del Programa Nacional de Solidaridad	63
3.2.1.4	Población dirigida	79
3.2.1.5	Presupuesto	81
3.3	Programa de Educación, Salud y Alimentación (1997-2000)	83
3.3.1	Características del Programa de Educación, Salud y Alimentación	83
3.3.1.2	Objetivos del Programa Educación, Salud y Alimentación	86
3.3.1.3	Proyectos y Programas del Programa Educación, Salud y Alimentación	87
3.3.1.4	Población dirigida	93
3.3.1.5	Presupuesto	94
3.4	Programa Oportunidades 2001-2006	95
3.4.1	Características del Programa Oportunidades	96
3.4.1.2	Objetivos del Programa Oportunidades	98
3.4.1.3	Proyectos y Programas del Programa Oportunidades	98
3.4.1.4	Población dirigida	101
3.5.1.5	Presupuesto	104
3.5	Programa Oportunidades 2007-2009	106
3.5.1	Características del Programa Oportunidades	106
3.5.1.2	Objetivos del Programa Oportunidades	107
3.5.1.3	Proyectos y Programas del Programa Oportunidades	107
3.5.1.4	Población dirigida	109
3.5.1.5	Presupuesto	111
	Capítulo V. Análisis de Resultados	113
	Conclusiones	126
	Bibliografía	130

INTRODUCCIÓN

México es un país de contrastes. Mientras se tiene al hombre más rico del Mundo, Carlos Slim, con una fortuna estimada en 53 mil 500 millones de dólares, (publicada en la Revista Forbes en su edición de Octubre de 2010). También se cuenta con 53 millones de pobres, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), para ese año y contando. Si tomamos en cuenta que la población total en México, según los últimos datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), arrojados en el 2010, es de 112 336 538 mexicanos; estamos hablando de que casi el 48% de la Población vive en condiciones de pobreza (que puede ser patrimonial, alimentaria o de capacidades y aumentando).

Estos datos ponen en evidencia el alto grado de desigualdad que existe en nuestro país. Específicamente a la que se refiere entre los ingresos y las riquezas de los habitantes, las condiciones de vida en el campo y la ciudad, las oportunidades de trabajo que existen en diferentes lugares, la organización social y política entre una comunidad y otra. En el caso de las ciudades, debido a la gran concentración de habitantes, están cada día están más fragmentadas; aquí las grandes desigualdades se expresan no sólo en la dificultad para acceder a los servicios, sino también en torno a la calidad de ellos. La expresión territorial de las desigualdades, es un factor más que agrava estas diferencias.

Uno de los puntos medulares de cada sexenio está en las Políticas Públicas con enfoque al Desarrollo Social, en las cuales se busca “terminar” con la Pobreza que existe en ese momento. De esta manera se formulan programas en donde se busca acabar con la mala alimentación, la falta de seguridad social a los cuales no todos tienen acceso, la poca o nula educación básica a la cual muchos ciudadanos no tienen acceso todavía.

En el presente trabajo se busca comparar los Programas derivados de las Políticas Públicas con enfoque Social y analizar algunos conceptos útiles que nos permitirán entender el entorno de éstos al momento de ser formulados. Por esa razón es que en el Capítulo 1 se busca comprender la naturaleza del Estado, además de cómo este se comporta benefactor orillado por la mala toma de decisiones. Estas malas decisiones provocan un fenómeno de desigualdad entre la población de tipo económica, política o social provocando así el fenómeno de marginalidad y pobreza en la sociedad. Para poder frenar este fenómeno se necesitan Políticas Públicas capaces de resolver este problema.

En el Capítulo 2 se relacionan conceptos como son Administración Pública y las Entidades o Secretarías que conforman a esta y que además son las encargadas de generar el Bienestar Social. El conjunto de Secretarías forman una Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, que están interrelacionadas por los Programas Sectoriales de cada una de éstas, además de sus Programas Operativos Anuales (POA). Es aquí cuando analizaremos dichos programas de sexenio de Felipe Calderón, a que población van dirigidos y cuanto es el presupuesto que se les asigno en los años 2008-2010. Además de los Programas vamos a conocer a los municipios que tienen la menor tasa de Índice de Desarrollo Humano, que se encuentran en los Estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz. Siendo así, que el Índice de Desarrollo Humano esta compuesto por los componentes de Salud, Educación e Ingreso de las familias de los municipios, de acuerdo a lo establecido por los indicadores de las Naciones Unidas.

El capítulo 3, titulado “Las Políticas Públicas con orientación y alcances sociales en México del Período 1988 a 2009. (Enfoque Comparativo)”, encontraremos el análisis hecho a estos Programas empleados durante estos años. Con la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia, en el sexenio comprendido entre 1988 a 1994, se formuló el Programa Nacional de Solidaridad donde se involucraba proyectos productivos, obras de infraestructura y obras de beneficio social. El Programa estaba regulado por una serie de leyes federales, contaba con un presupuesto de carácter federal, que a su vez, fue regulado por una instancia también Federal que le otorgaba un poco de autonomía. Además se crearon comités de vigilancia de dicho programa, el cual procuraba la organización entre las comunidades y así darle un nuevo enfoque llamado social institucionalizado, cuyo objetivo era eliminar el burocratismo existente en Dependencias de la Administración Pública.

Al término del sexenio salinista asume el poder Ernesto Zedillo donde se formula el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), este programa sólo se enfoca en esos tres aspectos. Los apoyos constaron en forma monetaria dirigida hacia las mujeres, jefas de familia y las familias más pobres de las comunidades. Estos apoyos eran dirigidos hacia, como su nombre lo indica, a tres componentes básicos de todo ser humano Educación a través de becas económicas y útiles escolares; la Salud con atención médica y Alimentación la cual consistía en papillas, complementos alimenticios además de ayuda económica.

En el Gobierno del cambio comprendido del año 2000-2006, Vicente Fox retoma el mismo programa, ahora con el nombre de Oportunidades, el principal objetivo era romper, a largo plazo, el círculo intergeneracional de la pobreza mediante la inversión en capital humano en educación, salud, alimentación, mejora patrimonial y protección social. Otra de las características de este programa es que no solo estaba formulado hacia las familias pobres que habitaban en comunidades rurales, si no ya hace extensiva la ayuda a las familias pobres en zonas urbanas.

En medio de una gran controversia tanto política como social, Felipe Calderón asume la presidencia del país, sigue con la misma línea del programa Oportunidades, y se sólo que se le aumento el mote de “para vivir mejor”. También se le agrega otro componente: el de los adultos mayores, y en el 2008 el de apoyo energético. Sin embargo, para buena parte de la población “el vivir mejor” es sólo un lema de campaña, un mote que no va más allá del nombre.

Como podemos observar la mayoría de los programas cumplen con el enfoque de ayuda hacia las comunidades rurales, sin embargo, no hay que olvidar que en las zonas urbanas también existen pequeñas comunidades integradas por población rural; indígenas y campesinos, que por buscar mejores condiciones de vida tuvieron que emigrar, pero lejos de eso, encuentran más carencias, discriminación y falta de apoyo.

CAPITULO I

EL ESTADO Y LA DESIGUALDAD SOCIAL

Para tener una visión amplia del tema a desarrollar es conveniente tener claro los términos por los cuales se irá desarrollando esta investigación.

1.1. Concepto de Estado

La acepción más moderna del concepto de Estado visto desde el punto de la Ciencia Política, nos menciona lo siguiente: *“cuerpo político caracterizado por ser una organización dotada de capacidad para ejercer y controlar el uso de la fuerza sobre un pueblo determinado y en un territorio dado.”*¹ Otra concepción de lo que es el Estado visto desde la Ciencia Política es aquel que nos señala: *“conjunto de Instituciones, es decir, organizaciones y reglas, donde se concentra la facultad para tomar las decisiones validas para una comunidad”*²

La definición de Estado en ocasiones no se apega mucho a la realidad. Si el Estado mexicano reúne la mayoría de las características mencionadas anteriormente, a la hora de la toma de decisiones, algunas veces (o casi siempre) suelen equivocarse. Por ejemplo, se nos menciona que hay una toma de decisiones, que entiendo, ayudarán a mejorar la vida de los gobernados, es decir, mejorar su calidad de vida a través de programas que ayuden a erradicar rezagos tanto en nivel económico como social, emitir leyes y reglas para mejorar la convivencia entre los gobernados, pero no siempre es así. En el caso del paquete económico 2010, que consiste en la aplicación del IVA del 2% a alimentos y medicinas; de ser aprobado, tener una alimentación adecuada resulta un poco *“irracional”* y a la vez enfermarse tendrá costos mas elevados. Aunque para muchos el 2% suene insignificante, para la población que sobrevive con un salario mínimo³ promedio de \$53.36 pesos por día, con una calidad de vida por demás degradante y tener que aumentar su gasto \$2 pesos por cada \$100 de ingreso, la pregunta es: ¿Cómo sobrevive? Aunque en ocasiones suene irracional, mucha gente se deja morir por no tener la manera de solventar el gasto de ir al doctor y comprar el medicamento. Otra parte de la población solo come una vez al día y si bien le va hasta dos, siendo su alimento básico o de ley, frijoles, tortillas y agua. Si se aplica el IVA, a lo mejor ya ni para los frijoles alcanzará.

Si eso pasa con gente que obtiene un ingreso por un trabajo *“remunerado”*, y que generalmente son en las grandes ciudades ¿Qué sucede con aquellos lugares que no tienen la misma oportunidad de obtener un trabajo remunerado? ¿Qué pasa con las comunidades indígenas, que se dedican generalmente a la siembra de productos alimenticios? ¿Cómo les perjudicará dicho aumento? Como ya es conocido por todos, un

¹ CANSINO, César. *“Léxico de la Ciencia Política:”* en Baca, Bokser, Castañeda, Cisneros, Pérez (compiladores). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Pág. 222.

² CRESPO, José Antonio. *“Para entender el Estado”*. Nostra Ediciones. Pág. 7.

³ Tabla de salarios mínimos 2009 en www.sat.gob.mx.

ZONA GEOGRAFICA	SALARIO
A	\$54.80
B	\$53.26
C	\$51.95

gran porcentaje de población indígena tiene que salir de sus comunidades en busca de una mejora de oportunidades en otros lados, otros tantos se quedan en sus comunidades a trabajar en el campo, es decir, a la siembra de granos, frutas, verduras, etc. Dichos productos, por lo general son usados para el consumo propio o son vendidos. Cuando los campesinos deciden vender sus productos, generalmente se les compra a precios muy bajos, que van desde cantidades de centavo por kilo hasta \$10 pesos, dependiendo el producto. Si tomamos en cuenta de que ésta es la única manera que tienen ellos para sobrevivir, cuando exista la necesidad de comprar un medicamento que por lo regular es caro, y con IVA más, se verán afectadas las compras de otras necesidades básicas.

Y es que las desigualdades ocasionadas por la mala toma de decisiones son del orden social, cultural y económico existiendo una polarización entre diferentes sectores de la población. Estas desigualdades también se ven provocadas por el desarrollo de la Economía del país lo que genera que una intervención del Estado en torno a sus habitantes formulando Políticas Sociales que ayuden a eliminarlas, dando paso al Estado Benefactor. Este comportamiento empieza en México a partir de los años cincuentas y sesentas cuando se experimentaba una importante asociación: el económico y el social. En el aspecto económico, se crearon condiciones que redujeron los costos de producción de la naciente Industria Nacional y le aseguró un mercado cautivo. En términos sociales, *“se distribuyeron beneficios mínimos entre obreros, campesinos, clases medias y militares; los empresarios de los diversos sectores económicos, de nivel pequeño, mediano y magno, así como las trasnacionales obtuvieron sus respectivos y diferentes beneficios”*⁴

El Estado mexicano en este periodo construyó un sistema de representación de intereses que fue calificado como *“corporativismo de Estado”*. La naturaleza corporativista del Estado mexicano se expresó en medida que la *“solución de demandas dependería de la pertenencia a una determinada organización además de la fidelidad política personal y no del ejercicio de un derecho ciudadano y de la validez de la demanda”*⁵ En este sentido, el Estado benefactor mexicano exhibió un formato atrasado.

1.2. Concepto de Desigualdad

El término de desigualdad tiende a referirse a fenómenos matemáticos, cuya concepción significa: *“Relación de falta de igualdad entre dos cantidades o expresiones”*⁶, es decir, aquello que no es igual. La desigualdad en términos poblaciones es la diferencia reflejada entre los pobres y ricos, siendo el resultado de fenómenos económicos, políticos y sociales. Para Raúl Béjar Navarro y Héctor Hernández Bringas, la desigualdad es *“un proceso social donde los grupos sociales dividen su interacción y se dividen entre sí, además de la inequidad de la distribución de servicios, bienes y oportunidades entre ellos”*.⁷ La desigualdad en la población no es un fenómeno reciente, desde que se empiezan a organizar las primeras civilizaciones, desde la prehistoria hasta tiempo

⁴ LÓYZAGA de la Cueva, Octavio. Neoliberalismo y flexibilización de los derechos laborales. UAM-A-Porrúa. Pág. 31

⁵ GORDON, Sara. El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización del Estado Mexicano. Nueva Sociedad-UNAM. PÁG. 18

⁶ Diccionario de la Real Academia Española

⁷ BEJAR Navarro Raúl y Hernández Bringas Héctor. Población y desigualdad social en México Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM. Pág. 9-10.

actuales, predomina. Es decir, siempre existe un nivel jerárquico dentro de una sociedad, donde los que están arriba tendrán lo mejor que los que están en los últimos eslabones.

En México es uno de los países en donde las diferencias entre ricos y pobres es muy marcada, tan solo el 10% de la población es más rica, y el resto son mayores. Lo anterior se demuestra, en la gran desigualdad entre los ingresos y las riquezas de los habitantes, las condiciones de vida en el campo y la ciudad, las oportunidades de trabajo que existen en diferentes lugares, la organización social y política entre una comunidad y otra. Las ciudades, están cada día más fragmentadas, las grandes desigualdades se expresan no sólo en la dificultad para acceder a los servicios, sino también en torno a la calidad de ellos. La expresión territorial de las desigualdades, es un factor más que agrava estas diferencias.

No ha existido un doctor que pueda dar una receta para esta enfermedad, hay médicos que dan su receta, que por un momento dio resultado, pero después empeora. Caso concreto el de nuestro país, con el modelo neoliberal. El Fondo Monetario Internacional, entre otras dependencias internacionales, en un contexto de crisis, orientó al gobierno de México a tomar en cuenta dicho modelo, el cual ha encrudecido esta problemática, *“haciendo más rico al rico y más pobre al pobre”*

1.2.1 Tipos de Desigualdad

En una sociedad existen diferentes tipos de desigualdades que aquejan a la población, la falta de oportunidades para todos los habitantes por igual, hace que exista una exclusión social. Los tipos de desigualdad dentro de las sociedades son la Económica, Política y Social.

- a. Desigualdad Económica. Este problema es debido a la *“diferencia de ingresos entre individuos, familias, regiones en todas las organizaciones económicas”*⁸ conocidas hasta ahora son distintos. La mayor parte de los estudios sobre desigualdad económica tienen un enfoque hacia los problemas de la pobreza y no sobre la existencia de élites económicas que son el origen de ésta.
- b. Desigualdad Política. Esta es el resultado de *“no competir para ganar la dirección del aparato gubernamental”*⁹ ya que existe un partido oficial o partido del poder donde existe el dedazo para la designación de candidatos de elección popular y donde existe una subordinación de organismos sociales de masas, dando por resultado la falta de alternancia en el Poder.
- c. Desigualdad Social. Para Claudio Stern la desigualdad social es *“la distribución inequitativamente entre habitantes de una sociedad, en bienes y servicios disponibles en ella, existe mayor desigualdad cuanto mayor sea la disparidad entre los niveles de vida de la población.”*¹⁰ México es un claro ejemplo de desigualdad

⁸ MOCTEZUMA Navarro, David. *“El distanciamiento Económico de los Mexicanos”* en BEJAR Navarro, Raúl y Hernández Bringas, Héctor (coordinadores) *“Población y Desigualdad Social en México.”* Pág. 58-59

⁹ PEREYRA, Carlos. *“Desigualdad Política”* en CORDERA, Rolando y Tello, Carlos (coordinadores) *“La Desigualdad en México.”* Pág. 114.

¹⁰ STERN, Claudio. *“Desigualdad Social y Pobreza”* en BEJAR Navarro, Raúl y Hernández Bringas, Héctor (coordinadores) *“Población y Desigualdad Social en México.”* Pág. 35.

social, donde podemos visualizar tanta opulencia y demasiada carencia, solo depende de la zona que visitemos. Si este problema no se combate con políticas públicas, eficaces y eficientes que nos lleven al desarrollo y crecimiento económico, van a elevar el grado de desesperación que ya existe en este país, se puede palpar con los síntomas que hay; un alto índice de delincuencia, un bajo grado de escolaridad, tasas grandes de desempleo con un pésimo salario, etc.

En México, es un fenómeno cotidiano ya que mayor parte de la población sufre de carencias económicas lo que ha originado el no poder acceder a bienes y servicios, en caso de poder acceder son de mala calidad. La contraparte, la población sin carencias económicas y puede acceder a bienes y servicios de calidad. La élite económica son los empresarios, ciertos rangos de funcionarios públicos y políticos, siendo la clase trabajadora la población económicamente activa que tiene menos. La mala distribución es un fenómeno que ha existido en nuestro país y en el mundo a lo largo de su historia, pareciese que nació a la par del hombre, pero éste se ha desarrollado más.

1.3 Concepto de Pobreza

Cuando nos preguntamos qué es la pobreza pensamos que es el no tener los medios económicos para satisfacer las necesidades básicas. Pero visto desde la perspectiva económica, y no muy lejos de la realidad, dice que la pobreza es: *“la necesidad de satisfacer las necesidades fundamentales del hombre”*¹¹ Hace más de dos décadas la CEPAL definía la pobreza como: *–síndrome situacional asociando la desnutrición, condiciones precarias de vivienda, bajos niveles educacionales, malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo, actitudes de desaliento y anomia, nula participación de mecanismos de integración social, y quizá la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad”*.¹²

Dentro de esta definición surgen elementos que dan cuenta de las múltiples dimensiones a las que la pobreza alude: aspectos relativos a alimentación, vivienda, educación, salud, inserción en el mercado laboral y participación social, así como a otros de carácter subjetivo y simbólico y que definen también áreas diversas para la intervención de las políticas sociales. La pobreza se puede dividir a su vez en tres tipos: alimentaria, de capacidades y de patrimonio. Los tres tipos de pobreza se definen de la siguiente manera:

- ❖ **La pobreza alimentaria** incluye a los hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación de sus miembros, establecidas con base en el costo de la canasta normativa alimentaria.

Para el año 2004, según las líneas oficiales de pobreza indicaban que el ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable se

¹¹ HERNÁNDEZ Laos, Enrique y Velázquez Roa, Jorge. *Globalización, desigualdad y Pobreza*. UAM-Iztapalapa. México 2003. Pág. 167.

¹² ALTIMIR, O. *Dimensión de la pobreza en América Latina*. Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile. 1979.

encontraba entre los” \$740 y \$548 pesos mensuales persona para zonas urbanas y rurales, respectivamente.”¹³

En el artículo presentado en la revista Proceso sobre el tercer informe de gobierno nos señala: *–que en reportes que genera el INEGI, estima que el los tres años que lleva el Presidente Felipe Calderón, 19.5 millones de mexicanos sufre de pobreza alimentaria, cifra que representa 18.2% del total de habitantes que tiene el país, según los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Donde del total de habitantes en situación de pobreza alimentaria, 12.2 millones de personas viven en zonas rurales y 7.2 millones, en localidades urbanas; en estos casos, el número de personas en situación de pobreza alimentaria se incrementó 2.8 millones en las zonas rurales y 2.2 millones en las urbanas, respecto a lo percibido en el año 2006, según lo informa el INEGI.*”¹⁴

- ❖ **La pobreza de capacidades** incluye a los hogares en situación de pobreza alimentaria más aquellos hogares cuyos miembros tienen acceso limitado a servicios de educación y salud.

La pobreza de capacidades es una realidad que viven miles de familias, que por lo regular se encuentran en zonas rurales, ya que no cuentan con los servicios adecuados para satisfacer otras necesidades como son la salud o la educación de los integrantes de la familia. Es decir, en ocasiones los servicios de salud que se ofrece por parte de las secretarías de salud sea federal o estatal, no siempre es el adecuado para atender la demanda poblacional que existe ya sea por falta de medicamentos, de especialistas o de un hospital. Lo que genera que se tengan que buscar otras alternativas para satisfacer esa necesidad y como no se cuentan con los medios económicos la gente enferma llega a morir.

En México la educación básica está garantizada. Sin embargo, existen escuelas que en muchos casos no cuentan con las mejores condiciones para operar, ni con los profesores adecuados, pero a gran parte de la población este tipo de problemas no les importa, ya que a falta de recursos para buscar mejores condiciones de educación, se tienen que conformar con lo existente. Parte de la población que al terminar con su educación básica quisiera continuar estudiando, tiene que trancar su anhelo, por lo que muchas veces tiene que migrar a otros lugares para continuar su educación, pero por falta de recursos económicos, es imposibilitado para hacerlo y se tiene que dirigir a otras opciones como son el trabajar en el campo trabajando la tierra o en la ciudad, para poder contribuir con el gasto familiar.

Las líneas oficiales de pobreza del año 2004 indicaron que el ingreso per cápita insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar era de *–\$910 y \$652 pesos mensuales por persona para zonas urbanas y rurales, respectivamente.*”¹⁵

Los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) indican que en los tres años que lleva en la Presidencia Felipe Calderón, la

¹³ SZEKELY, Miguel. *–Pobreza y Desigualdad en México. Seminario”* Secretaría de Desarrollo Social. México 2005.

¹⁴ DAVILA, Patricia. En Revista Proceso. <http://www.proceso.com.mx>

¹⁵ *Ibíd.*

pobreza de capacidades es de 26.8 millones y la población en pobreza de patrimonio, 50.6 millones; en 2008 fue superior a la estimada para 2006, en 5.1 y 5.9 millones, respectivamente.

- ❖ **La pobreza de patrimonio** incluye a los hogares en situación de pobreza de capacidades más aquellos hogares cuyo ingreso tampoco alcanza a cubrir el consumo básico de vestido, calzado, vivienda y transporte público.

Con la crisis económica que está afectando tanto a nivel Nacional como Internacional, las malas Políticas Económicas que se están generando, el incremento de precios hacen que mucha gente no tenga los medios suficientes para subsistir. ¿Que parte de la población será aquella que no tiene una alimentación de las llamadas sanas, el no tener los recursos para acudir a servicios médicos y si le agregamos el no tener para vestir, calzar y poderse transportar de un lugar a otro?

El ingreso per cápita estimado insuficiente como para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte, para cada uno de los miembros del hogar: \$1,367.4 y \$946.5 pesos mensuales por persona para zonas urbanas y rurales, respectivamente¹⁶

¿Cuánto será el monto total de una familia con cuatro integrantes, el cual solo el jefe de familia (sea el padre o la madre) cuenta con una actividad remunerada, tenga que cubrir gastos de educación, salud, transporte, alimentos, renta de la vivienda, vestido y calzado de los integrantes del hogar con un sueldo promedio de \$5000? ¿Realmente le alcanzará? Si nos están diciendo que lo mínimo para que una persona pueda sobrevivir es de casi \$1367.40 aunque el indicador no nos menciona si ya está agregado el valor de la renta de una vivienda. Ahora si multiplicamos esa cantidad por los integrantes de la familia que son 4 el total de gasto al mes es de \$5469.60 de donde toman los casi \$500 restantes. Aunque en ocasiones no sea fácil de creer, muchas familias viven de esa manera, en donde con un sueldo bajo tratan de sobrevivir, buscando en ocasiones mejores condiciones de vida, las cuales difícilmente las encuentran.

Los resultados arrojados por el INEGI, a través de sus ENIGH, nos dice que en los tres años de gobierno del actual sexenio (2006-2012) la pobreza patrimonial, 23.4 millones residían en localidades rurales y 27.2 millones en zonas urbanas, En ambos casos, la pobreza se extendió a 2.4 y 3.6 millones, respectivamente, de acuerdo al 2006.

Sin embargo la Secretaria de Desarrollo Social maneja las siguientes cifras con relación a la Pobreza ya que nos dice que a partir de 1998 hay registro de resultados favorables en el combate a la pobreza, derivados de la –estabilidad macroeconómica de los, en ese tiempo, los últimos años”. Menciona además que entre el año 1998 y 2006, la *“pobreza patrimonial se redujo del 63.7% al 42.6% de la población lo que significa que casi 16 millones de personas abandonaron esta condición. Aunque a pesar de todas las acciones encaminadas para erradicar este problema, todavía 44.7 millones de mexicanos viven en situación de pobreza patrimonial y 14.4 millones de mexicanos en pobreza alimentaria, ya que no cuentan con un ingreso que les sea suficiente para la satisfacción de necesidades.”*¹⁷

¹⁶ Op.cit.

¹⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Comunicado Núm.002/2007

1.4 Concepto de Marginalidad

El concepto de marginalidad surge en el decenio de 1960 en América Latina para denotar a los grupos poblacionales que migran del campo y rodean las principales metrópolis latinoamericanas con un cinturón de pobreza. Según Nun y Marín, *“la marginalidad es un proceso estructural de formación de proletariado, de nuevos pobres, y de constitución de clases sociales”*.¹⁸ La población marginal pasó a ser caracterizada como carente de infraestructura, de oportunidades educacionales y de empleo, constituyendo un ejército de reserva de mano de obra, funcional para la economía porque su presión por puestos de trabajo tendería a hacer bajar los salarios de los obreros.

La marginalidad es vista desde dos perspectivas: la descriptiva y la de la explicación. La primera nos dice *“sectores de la población que no cuentan con servicios urbanos en viviendas improvisadas situadas en lugares ilegales, además de ser excluidos del sistema económico-social y la participación política”*.¹⁹ Esta palabra se emplea en la sociología contemporánea para calificar a un grupo social grande, el cual está integrado por personas que han dejado de pertenecer a grupos sociales tradicionales, pero que no se han integrado a los grupos sociales modernos. Conservan una posición intermedia y mantienen lazos familiares, económicos, sociales y culturales con los grupos tradicionales de su procedencia.

En México, existen estudios por parte del Consejo Nacional de Población, donde es mostrado con estadísticas los índices de marginalidad existentes en nuestro país tanto en zonas rurales como urbanas, siendo esta la más estudiada el acelerado proceso de urbanización que sufrió nuestro país en la segunda mitad del siglo pasado cuya principal característica, hasta nuestros días, continúa siendo la elevada concentración de personas en las principales metrópolis del país. Los indicadores de Marginalidad existente en el año 2005, nos señalan que la población urbana de México *ascendió a 73.7 millones de habitantes, misma que representa 71.4 por ciento del total nacional. La mitad de esta población (36.6 millones) se asienta en tan sólo nueve grandes metrópolis con más de un millón de habitantes (en Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Juárez y La Laguna,) mientras que la otra parte se distribuye en 80 ciudades medias (entre 100 mil y menos de un millón de habitantes) y 269 ciudades pequeñas (entre 15 mil y menos de 100 mil habitantes)*.²⁰

Datos que ofrece la Secretaría de Desarrollo Social señala que en el año 2005, *el 44.3% de la población habitante de la Región Sur-Sureste habitaba en municipios de muy alta marginación, en contraste con el 10% de la población de la región Centro-Occidente y el 2.4% de la región Noreste. Asimismo, la desigualdad regional se refleja en la comparación del porcentaje de población en condiciones de pobreza alimentaria, de 47% en Chiapas contrastando el 1.3% de Baja California*.²¹ Con esta información nos podemos dar cuenta la gran desigualdad que existe entre los Estados de la República que constituye un gran reto el abatirla.

¹⁸ NUN, M. y J.C. Marín. *“La marginalidad en América Latina”*. Documento de trabajo, N° 53, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella. 1968.

¹⁹ GINO, Germani. *“El Concepto de la Marginalidad”*. Nueva Visión. Pág.13

²⁰ ANZALDO, Carlos y Minerva Prado. *“Índices de Marginación 2005”*. México. Consejo Nacional de Población.

²¹ *“Mapas de Pobreza y Rezago Social en México 2005”*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).2007

1.4.1 Tipos de Marginalidad

La marginalidad, para Gino Germani, comprende cinco perspectivas²²: económico-social, político-social, cultural, psicosocial y demográfica, siendo algunas el resultado de la interacción entre ellas.

- a. Económico-social. es el resultado de determinadas políticas económicas no viables dentro de una sociedad, donde la población económicamente activa esta fuera del sistema económico del país, es decir, esta desempleada y por lo tanto no genera un ingreso lo que le imposibilita la falta de goce de bienes y servicios. No puede tener un acceso a una mejor calidad de vida ya que no tiene la forma de solventar sus gastos.
- b. Político-social. Este tipo de marginalidad es el resultado de la relación dependiente que existe con el orden económico y el orden político de un país. Es decir, la marginalidad política va hacer el resultado de la toma de decisiones en cuestiones económicas, así como la orientación de las Políticas Publicas que ayuden o perjudiquen a un país. Otro punto de la marginalidad Política-social, es el grado de poder que ejercen las clases dominantes de un país o comunidad a la hora de la toma de decisiones, donde por lo regular beneficia a los que más tienen y no a los que menos o no tienen.
- c. Cultural. La marginalidad cultural es cuando en un mismo territorio habitan varios grupos étnicos, donde existen diferentes tipos de organización, tradiciones, etc. Pero siempre un grupo en particular va a dominar a los demás y aquí empieza la lucha por el dominio, es decir, la lucha de clases que van a desencadenar problemas políticos, sociales y económicos. La lucha de Independencia es un ejemplo claro de la marginalidad cultural existente en el territorio, ya que con la llegada de los españoles, se impusieron nuevas formas de vida a los grupos habitantes que existían a donde llegaban, como el culto a una deidad con figura humana perfecta, las diferentes castas que existían, etc.
- d. Psicosocial. Este tipo de marginalidad va de la mano con la marginalidad cultural, ya que ésta es originada por la inadaptación de la modernización en el hombre, ya que le cuesta trabajo adaptarse a las nuevas "tendencias" culturales lo que muchas veces es originado por los valores culturales arraigados dentro de la sociedad en la cual se vive. Muchas veces el no querer adoptar esta modernización, es rechazado en la sociedad industrial, es decir, tendrá menos oportunidades de trabajo. Aunque en la actualidad muchas veces el hombre esta siendo desplazado por la modernización excesiva que existe a nivel industria, donde ya la fabricación de productos esta siendo producida por maquinas, entonces que se puede concretar ¿que la falta de modernización es un factor de marginalidad para el hombre aun cuando le provoque un problema o inestabilidad?
- e. Demográfica. provocada por los diferentes índices demográficos existentes en una comunidad, ya que no son las mismas tasas de crecimiento económico entre una población y otra, lo que origina diferentes mecanismos para que exista un balance en crecimiento económico, algo que realmente nunca se llega a lograr. Por ejemplo el nivel de crecimiento económico que tienen los habitantes de la Ciudad

²² GINO, Germani. "El Concepto de la Marginalidad". Nueva Visión. Pág.

de México no es igual al crecimiento económico que tiene la ciudad de Tapachula en Chiapas. Ya que la primera es el centro de todas las actividades financieras y sociales del país, lo que origina que exista mayor empleo, acceso a bienes y servicios de mejor calidad. Mientras que en Tapachula es una ciudad rural, que no tiene el mismo acceso a los mismo bienes y servicios que los que tiene la Ciudad de México, además que es el lugar de mayor concentración migrantes sudamericanos.

1.5 Concepto de Política Pública

Un tema importante y en donde la mayoría de los Politólogos y Administradores Públicos deben saber realizar es el estudio de las Políticas Públicas, abarcando desde su planteamiento, análisis, evaluación y su posterior implementación. Para el desarrollo de cualquier Estado es indispensable contar con Instituciones realmente eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos, a través de sus diferentes organizaciones, pero lo realmente eficaz y preponderante es resolver los problemas presentados con reformas que den solución y con Políticas Públicas muy bien implementadas.

El concepto de Política Pública para el autor Francisco Importa nos dice *“acciones y decisiones de gobierno buscando solucionar y mejorar un problema público específico (seguridad pública, pobreza, desabasto alimenticio, obra pública, entre otros) integrados a una agenda de gobierno que requiere de la participación de los sectores involucrados en el problema.”*²³ Donde la participación de la población junto con las Instituciones es importante ya que los primeros comunicaran las necesidades y los segundos buscaran la mejor forma de abatir esas con medidas que sean benéficas para ambos.

El gobierno por su alta capacidad administrativa tiene la obligación de resolver problemas trascendentales para la sociedad, como pueden ser, el empleo, salud, vivienda, abastecimiento de agua, seguridad, etc., para resolver o incluso prevenir estos problemas es necesaria la eficiente implementación de las Políticas Públicas, las cuales si cuentan con un aparato administrativo adecuado, podrán dar satisfacción a los ciudadanos en el cumplimiento a sus demandas y con esto la sociedad tendrá elementos para catalogar al gobierno de efectivo o no. *“Un gobierno es calificado como efectivo si el objetivo es alcanzado, sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tienen encomendados. El grado de alcance de tal objeto es variable y, por consiguiente, variable también el grado de gobernabilidad”*²⁴

1.5.1 Elaboración de Política Pública

No es fácil poner en marcha una Política Pública ya que tiene una metodología flexible o estricta según la situación se presentada. La creación de esta y su consecuente implementación son para corregir una falla en la Administración Pública y tomar la decisión gubernamental para satisfacer una demanda social. Siendo que la elaboración es un procedimiento y en donde muchos Administradores Públicos y Politólogos no son capaces de formularlas para la sociedad que realmente las necesita ya que predomina el poder Político.

²³ IMPORTA, Francisco. "Las Políticas Públicas". PH Ediciones, Pág. 41

²⁴ GUERRERO Orozco, Omar. -Del Estado gerencial al Estado cívico". Porrúa. Pág. 185

En la elaboración se debe de considerar los recursos tanto económicos como humanos con los que se puede contar para la planeación y consecuente implementación de nuestra política, tanto tecnológicos como administrativos, organización operativa, gasto, etc. Se debe de ser responsable al planear la Política, ya que debe tener en cuenta la opinión de la sociedad (o de la parte de ella) ya que se vera beneficiaria al momento de aplicar la Política Pública, y aunque para los formuladores puede ser excelente para los cuales se les va aplicar puede ser no favorable ya que no combate el problema a resolver.

Majone, nos señala que en la formulación de las Políticas Públicas: *“Las decisiones importantes de Políticas son más que simples esfuerzos para actuar de la mejor manera posible en la situación que afronta el elaborador de política. Tales decisiones se toman luego de una deliberación cuidadosa y se juzgan por sus efectos de largo plazo, antes que por sus consecuencias inmediatas”*.²⁵ No dejarse influenciar por que estas nos van a dar resultados casi de inmediato como muchos Administradores quisieran.

Cuando se elaboran Políticas Públicas, por ende, deben intervenir tantas Instituciones como los individuos, ya que son a quienes van a beneficiar. Las Instituciones son las que instrumentaran y crearán la estructura necesaria para llevar a cabo la implementación de las Políticas. (Políticas de Salud-Secretaría de Salud).

1.6 Esfuerzos de Política Pública en contra de la Pobreza en México

Las Políticas de combate hacia la pobreza son un componente de la Política Social implementada en México, la cual esta a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cual objetivo principal es contribuir al desarrollo humano sustentable a través del desarrollo de capacidades básicas de educación, salud y nutrición que permitan una mayor igualdad de oportunidades de ingreso y superación, en especial para la población en condiciones de pobreza. Los primeros esfuerzos del gobierno mexicano para atender las necesidades de las poblaciones mas vulnerables se llevaron a cabo durante la década de los años setentas del siglo pasado, a través de diversos programas como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

1.6.1 Antecedentes

Desde la década de 1970 las Políticas Públicas que han pretendido paliar la pobreza de México han sido un rotundo fracaso. Hoy en día, 11 municipios de cinco estados de la República se encuentran en los niveles de marginación del África subsahariana, y más de una centena de comunidades están al borde de esta situación, revela el Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México 2006²⁶.

Especialistas en el tema aseguran que los programas de combate a la pobreza, aplicados desde la imposición del modelo neoliberal en nuestro país, tienen todos los sesgos de la marginación, discriminación y hasta -exterminio”, porque no han tenido un impacto positivo en más de 20 millones de habitantes que padecen pobreza alimentaria.

²⁵ MAJONE, Giandomenico.” Argumentación y persuasión en la formulación de Políticas”. FCE. Pág. 52

²⁶ -Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México 2006”.Capitulo 3. Pág.78-122

Los Programas Federales de combate a la pobreza no han sido efectivos por lo que parecen ~~métodos~~ “métodos de exclusión y exterminio”, aseguran investigadores y académicos en un balance que hacen de las políticas aplicadas en las tres últimas décadas.

Alejandro Tuirán Gutiérrez, consultor externo del PNUD, quien participó en la realización del informe, dice que la falta de inversión en infraestructura es uno de los motivos por los que los índices de desarrollo humano (IDH) se encuentran en niveles deplorables. Tuirán Gutiérrez explica que estas cabeceras municipales son las más aisladas de sus respectivas capitales, tienen problemas orográficos, existe más población indígena, no se invierte, no se generan empleos y, en consecuencia, tenemos una migración enorme. Para el consultor de Naciones Unidas no hay otra lectura: ~~Hay~~ dos México, el moderno que está inserto en la globalización y que mucha gente no ha querido reconocer, y el marginado, el aislado, que tiene niveles de pobreza y concentración del ingreso como África”.

Para Verónica Villarespe Reyes nos menciona que en los primeros años de la década de 1970 la concentración de ingreso en pocas manos se había hecho evidente. *“Los términos de intercambio con el exterior se deterioraban cada vez más, se desaceleró la inversión y aumentaron las presiones inflacionarias, lo que mostró que las posibilidades de crecimiento no eran inagotables”*.²⁷ En esta etapa, expone, *“el Estado mexicano instrumentó los primeros programas de combate a la pobreza, con la intención de paliar las desigualdades sociales” y detener la explosión política*”²⁸. En 1971, con el mismo propósito de promover el desarrollo rural de las áreas marginadas, se instrumentaron nuevos programas sectoriales como el de Caminos de Mano de Obra, que más adelante se denominaría simplemente Obras Rurales; el de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural, y el de Atención a las Zonas Áridas e Indígenas.

Los instrumentos fueron canalizados, principalmente, al sector rural: en 1973, surge el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) y en 1977 es creada la Coordinación General de Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupo Marginados (COPLAMAR). Sus objetivos estaban encaminados a coordinar dentro de un solo programa a los tres niveles de gobierno, así como a organizar a las comunidades rurales a fin de que las inversiones realizadas en ellas fueran autofinanciables.

En 1982 con Miguel de la Madrid, al frente del Poder Ejecutivo federal, se recrudecen los niveles de marginación con el privilegio que se le da a la apertura comercial y desaparecen pequeñas y medianas industrias, en consecuencia los índices de desempleo aumentan. Durante esta época y con la liberación comercial, se elabora una estrategia de ajuste que tenía como eje fundamental la reducción del gasto público y mantener los bajos salarios para abatir la inflación; sin embargo, a finales de 1987, ésta sigue su curso. Con la llegada al poder de Carlos Salinas de Gortari como Presidente de México, en 1988, trajo consigo el Programa Nacional de Solidaridad, ~~involucraba~~ involucraba proyectos productivos, obras de infraestructura y obras de beneficio social, sin embargo la corrupción fue un factor coadyuvante en la pérdida de credibilidad”. De ~~Solidaridad~~, siguió en 1997 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), con Ernesto Zedillo en la Presidencia. Dicho plan estaba dirigido en las tres vertientes anteriores, y fue retomado por el gobierno de Vicente Fox, quien en 2002 cambió el

²⁷ Conferencia de Desigualdad Social. Instituto de Investigaciones Económicas. Ciudad Universitaria. UNAM. México 2010.

²⁸ *Ibíd.*

nombre del proyecto, no así las condiciones de vida de millones de mexicanos que sobreviven en la marginación. A la entrada de Felipe Calderón se sigue con la misma vertiente que Fox solo que ahora al Programa se le denomina "Oportunidades para vivir mejor" y la pregunta es ¿mejor?

1.6.2 Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)

El PIDER fue un programa que dependía de la Presidencia de la República y que contó con apoyos de Organismos Internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales ponían como condición que un cierto porcentaje de sus recursos se destinara a aspectos productivos. *La participación del PIDER en el gasto público realizado durante el tiempo que operó fue de 1.34%*²⁹. El PIDER fue el primer instrumento que basó su funcionamiento en la coordinación y cooperación de las Entidades y Dependencias Federales en el Ámbito Nacional y Estatal y, por lo mismo, fue el antecedente inmediato de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), que posteriormente se convirtieron en los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).

La definición del programa reflejó la preocupación por el sector más desprotegido: los campesinos, pero también la necesidad de crear una fórmula administrativa de la que se esperaban mejores resultados que los que se habían obtenido, y que parecía conveniente para que fuera manejado sin ningún tipo de intermediarismo burocrático. Este Programa fue de carácter Nacional, interinstitucional y de gozaba de recursos propios; para lograr su operación en los ámbitos regionales. El PIDER planteaba *la doble participación del Gobierno Federal a través de un Comité Coordinador del Programa, al que se le conocía como equipo central y Gobiernos Estatales que serían representados por un vocal. Además también se contaría con un equipo de apoyo integrado por promotores de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de la Reforma Agraria y funcionarios del Instituto Nacional Indigenista. Existió una necesidad de firmar convenios de cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para crear obra pública*³⁰. A partir de esto la Federación estaba en posibilidades de apoyar y alentar a los Estado y a la población que se encontraran desprotegidos.

El PIDER demostró una buena capacidad de ejecución de proyectos y canalización de recursos hacia las comunidades más pobres. Simultáneamente puso sobre la mesa la importancia de la coordinación institucional en la programación y operación de proyectos, sin embargo el impacto productivo de las inversiones realizadas y su efecto sobre el empleo y los ingresos de los beneficiarios fueron muy inferiores a lo esperado. Ya que la participación de los beneficiarios en el diseño y priorización de proyectos fue muy débil, por lo que ocasiono que no hubiera un compromiso sólido entre los beneficiarios y las inversiones a proyectos productivos.

Los proyectos fueron vistos por las comunidades como iniciativas ajenas, ya que fueron resueltas por los comisionados del Gobierno a la par de dirigentes campesinos que

²⁹ CORDERA Campos, Rolando y Lomelí Vanegas Leonardo. *La Política Social Moderna: Evolución y Perspectivas*. Secretaría de Desarrollo Social. Pág. 12

³⁰ PIDER, Un Programa especial. Archivo General de la Nación. En PARDO López, María del Carmen. *La administración de la política social: cuatro estudios. El diseño administrativo de programas de emergencia*. Tesis de Doctorado en Historia. Universidad Iberoamericana, México 1998. Pág. 148.

no siempre representaban a todos los productores. Otro factor en contra del PIDER fue que las obras que se construyeron no siempre conservaron esa complementariedad para ser aprovechadas correctamente, por ejemplo se construían plantas agroindustriales pero no se garantizaba el abasto de insumos así como nunca se preocuparon por la comercialización del producto generados en dichas plantas, así también como nunca se tomo en cuenta la capacitación de los productores para el manejo del producto. Dando como resultado una alta ociosidad en las obras e inversiones realizadas.

1.6.3 Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COMPLAMAR)

El Proyecto de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) nace de un acuerdo Presidencial el 21 de Enero de 1977, en el que se señala que mediante esta coordinación se pretende nada menos que *“coordinar diversas actividades tendientes a solucionar los problemas mas apremiantes de los grupos y zonas rezagadas del país, integrándolos a un proceso autosostenido y autogestionado de desarrollo económico y social”*³¹. Teniendo como responsabilidad realizar estudios específicos, para conocer mejor la realidad de los grupos marginados y de las zonas deprimidas del país. A partir de los estudios que se realizaran, se podrían en marcha trabajos de programación que permitieran *“llevar a cabo acciones concretas en zonas rurales marginadas en materia de salud, educación, abasto de alimento, mejoramiento de la casa rural, dotación de agua potable, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina”*³². Todo esto pasando desde la dotación de créditos hasta la asistencia técnica y la comercialización.

Los objetivos específicos del programa fueron: *“aprovechar la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallaban asentados, que asegurara una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente de alimentos y servicios; promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas, mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de los núcleos de población, cuidando de la cabal observancia de las leyes laborales y demás aplicables; lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados y promover una mayor aplicación de recursos que beneficien a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para propiciar un desarrollo regional más equilibrado; finalmente, fomentar el respeto a las formas de organización, de los grupos rurales marginados para fortalecer su capacidad de negociación en las fases de producción, distribución y consumo”*³³. A partir de COMPLAMAR se pretende crear bases de conocimientos para que no solo en el corto plazo si no en el largo plazo, se pudiera continuar con los esfuerzos para acabar con la marginación.

Mediante las acciones de COMPLAMAR se trataba de luchar contra las condiciones sociales y económicas que habían prevalecido durante demasiado tiempo, quizá siglos y

³¹ PARDO López, María del Carmen. La administración de la política social: cuatro estudios. El diseño administrativo de programas de emergencia. Tesis de Doctorado en Historia. Universidad Iberoamericana, México 1998. Pág. 189

³² COMPLAMAR, Geografía de la Marginación. Serie Necesidades esenciales de México, Vol. 5. Siglo XXI. Pág. 8

³³ CORDERA Campos, Rolando y Lomelí Vanegas Leonardo. La Política Social Moderna: Evolución y Perspectivas. Secretaria de Desarrollo Social. Pág. 13

daba como resultados que nos esfuerzos que habían realizado para terminar con este fenómeno resultaran poco efectivos para solucionar el problema. Este programa en sus inicios fue dividido en tres subprogramas³⁴:

- I. **Necesidades Esenciales.** Este Subprograma estaba destinado a estudiar y definir la canasta de satisfactores esenciales para que las familias pudieran acceder a bienes y servicios que lograrán cubrir sus necesidades básicas como la recreación, cultura, vestido y transporte. Trata de entender la satisfacción simultánea de las diferentes clases sociales a través del cubrir sus necesidades básicas.
- II. **Estructura Productiva.** Este Subprograma busca definir las transformaciones que ocurren en una estructura productiva, que es requerida para satisfacer las necesidades esenciales de la población.
- III. **Cuestiones Históricas y Estructura Social.** Este grupo tenía como misión investigar todo aquel elemento que ayudará a explicar el presente y definir el rumbo que se tenía que seguir para poder construir una sociedad en la que a la población se le pudiera garantizar la satisfacción de sus necesidades esenciales.

Dentro del programa, la geografía de la marginación se consideraban los indicadores de las cuatro necesidades básicas: educación, salud, vivienda y alimentación; para poder definir los índices de marginación de los municipios y entidades federativas.

1.6.4 Sistema Alimentario Mexicano (SAM)

La escasa eficacia de la agricultura mexicana en los años setenta produjo pérdida de la autosuficiencia nacional en la producción de alimentos básicos como el maíz, el frijol y los cereales. Representando una amenaza a la seguridad alimentaria y el sostenimiento de los niveles nutricionales, en particular hacia los grupos más vulnerables de la población. *“La creciente dificultad de abastecimiento interno de alimentos comenzó a presionar en las importaciones de alimentos y sobre el equilibrio de la balanza comercial. Las importaciones de alimentos crecieron en 1980 hasta alcanzar una cuarta parte del consumo total de ese año”*³⁵. La situación descrita dio paso a la creación del SAM, concebido como *–una nueva estrategia de desarrollo rural centrada en la modificación de patrones de producción, distribución y consumo de alimentos, con el propósito de alcanzar mejores y mayores niveles de nutrición entre la población más pobre y así devolver la autosuficiencia alimentaria hacia 1985”*³⁶.

En 1980, el Presidente López Portillo anunció la creación del SAM, programa con el que se proponía *–avanzar en la Alianza para la Producción y correr riesgos con los*

³⁴ COPLAMAR, Geografía de la Marginación. Serie Necesidades esenciales de México, Vol. 5. Siglo XXI. Pág. 8

³⁵ Algunas estimaciones indicaron que en 1990 las importaciones de alimentos requerían más del 70% de las divisas provenientes del petróleo. DE JANVRY, Alanin. En –Estrategias para mitigar la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe: Reformas del sector agrícola y el campesinado en México.” Fondo de Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Pág. 374

³⁶ Óp. Cit.

campesinos,³⁷ dicho programa fue considerado como la principal iniciativa de López Portillo en materia agropecuaria y se puso en marcha mediante aspectos fiscales y monetarios destinados a la producción de los alimentos básicos: maíz, frijol, trigo y arroz. La puesta en marcha del SAM implicó *–la ampliación de la disponibilidad del crédito, subsidios en los precios de semillas y fertilizantes, así como la ampliación de las coberturas del seguro agrícola, el establecimiento de riesgos compartidos, etc³⁸.*”

Aunque este Programa tenía una orientación predominantemente productiva, se concebía como parte de una estrategia en la cual el logro de la autosuficiencia se asociaba a la superación de la pobreza rural. La estrategia del SAM comprendía todos los eslabones de la cadena de producción y consumo de alimentos, desde el incremento en la producción de alimentos básicos, hasta diversos apoyos directos al consumo de las mayorías, pasando por el fortalecimiento de una industria de bienes de capital agroalimentaria, el impulso a la investigación tecnológica de procesos y el enriquecimiento nutritivo de alimentos, con especial énfasis en las necesidades y posibilidades de las pequeñas y medianas empresas.

Sin embargo, a pesar que fue anunciado con bombo y platillo, desde su inició el SAM fue muy discutido debido a que se consideró como una respuesta limitada por parte del gobierno federal, en tanto que solo involucraba acciones para el sector agrícola y no para toda la cadena de producción y distribución de alimentos establecida en México. Por lo cual, el programa no otorgó los resultados esperados.

Programas como el PIDER, COPLAMAR y SAM, basados en recursos presupuestales Federales, difícilmente podían sobrevivir en condiciones de extrema austeridad fiscal, además de que adolecían de fallas que ameritaban su reestructuración. A partir de 1983, y como parte del ajuste fiscal y administrativo, estos y otros programas específicos fueron eliminados o asimilados en parte a otras acciones del gobierno federal. La Política Social en conjunto se vio sometida a los criterios de saneamiento fiscal y de mayor eficacia en la asignación de los recursos públicos, lo cual significó más selectividad en el otorgamiento de apoyos presupuestales.

³⁷ PEREZ Rangel, Rosa Guadalupe y Delgado de Cantú Gloria. En –Historia de México, Vol. 2– Prentice Hall. Pág. 432.

³⁸ Óp. Cit.

CAPÍTULO II

RELACIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-DESIGUALDAD. SECRETARÍAS Y PROGRAMAS SECTORIALES

En el capítulo anterior aclaramos conceptos fundamentales para el desarrollo de este trabajo, los cuales se van a ir conjuntando con los conceptos nuevos que expondré en este capítulo, para así formular una visión más generalizada de lo que se está documentando. Relacionaremos la desigualdad con los Programas Sectoriales de la Secretaría de Desarrollo Social, que es la encargada principal de desarrollar Políticas para ir erradicando el problema de la pobreza y desigualdad en nuestro país, pero ella no lo podría hacer sola ya que necesita tener acuerdos con las diversas Secretarías para poder trabajar en pro del desarrollo de la población.

2.1 Concepto de Administración Pública e Instituciones encargadas del Bienestar Social

La palabra Administración tiene su origen en el latín, y se compone por el prefijo *-a* o *dar*, y la frase *-ministrare, servir*. Ello en su sentido antiguo se traduce como *-gobnar, como ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan*³⁹. La Real Academia Española de la Lengua nos señala que la Administración Pública *“es la acción del Gobierno que dicta y aplica disposiciones necesarias para el cumplimiento de las Leyes y la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que de lugar lo mandado. Es el conjunto de organismos encargados de cumplir esta función.”*⁴⁰ Así decimos que la Administración Pública es un sinónimo ejercicio de la dirección de una institución, o en otros casos más comunes como el acto de suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa.

Hoy podemos decir, que la Administración Pública es un sinónimo ejercicio de la dirección de una institución, o en otros casos más comunes como el acto de suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa. La administración consiste en la actividad que desempeñan los individuos o las empresas en virtud de la necesidad que deben proveer en lo habitual y a partir de los recursos materiales, humanos de los que pueden disponer. Se refleja en la gestión que los individuos hacen de los bienes con que cuentan, con el propósito de rendir de ellos el máximo aprovechamiento posible en su aplicación a las carencias del momento.

Para hacer frente a los retos en materia de Desarrollo Social que la población necesita, es necesario fomentar la coordinación interinstitucional e intergubernamental eficiente. Los objetivos del desarrollo, del combate frontal a la pobreza y a la marginación son compartidos entre diversas instituciones, instancias gubernamentales y órdenes de gobierno, por lo que una política integral debe transitar a través de los diversos canales institucionales. Se debe lograr la complementariedad y generar las uniones necesarias con el objeto de focalizar mejor los recursos (dirigirlos a donde sea necesario) y, sobre todo, lograr que las acciones sean más eficientes. Sobre la coordinación Interinstitucional

³⁹ GUERRERO Omar. *Teoría Administrativa de la Ciencia Política.* UNAM. Pág. 16.

⁴⁰ Diccionario de la Real Academia Española.

el Artículo 5° de la Ley General de Desarrollo Social en su Fracción IV, Menciona la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social.

La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social que tiene como objetivo *“Ser un instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social.”*⁴¹

Siendo sus *funciones*⁴² más relevantes de esta Comisión son:

- i. Recomendar medidas para hacer compatibles las Políticas de Desarrollo Social y Económica.
- ii. Proponer las partidas y montos del gasto social que se deban integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos.
- iii. Recomendar mecanismos para la correspondencia entre la Política Nacional de Desarrollo Social, con la de los estados y municipios.
- iv. Revisar los términos de los convenios de coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas.

2.2 Concepto de Bienestar Social y Cambio Social

A pesar de que el bienestar es un compromiso constitucional y programático del régimen emanado de la *“Revolución de 1917, y de que todas las fuerzas políticas del país han coincidido en la necesidad de un sistema económico productivo capaz de proporcionar empleo, educación y salud a toda la población, no se ha podido construir un modelo económico estable capaz de atenuar la pobreza, extender la igualdad de oportunidades y generar un mínimo de bienestar para todos los habitantes”*⁴³. Las políticas asistencialistas y distributivas aplicadas por el Estado y por algunos actores sociales han tenido un éxito muy relativo en aliviar la pobreza, en tanto que las desigualdades generadoras de exclusión se han agravado.

La crisis de México que desde 1976 viene manifestándose ha trascendido no sólo en cuestiones de carácter estructural como institucional. También ha enajenado muchos de los preceptos del bienestar social. Uno de ellos es el concepto de desarrollo. Lo primero que se observa es que se nos ha hecho creer que es una acepción meramente económica y sinónimo de crecimiento económico. Lo cual no es cierto. Primeramente el desarrollo es un precepto de contenido social y segundo, el crecimiento económico no necesariamente logra un incremento en el bienestar social.

El Bienestar Social se mide por *“el incremento en los niveles de satisfacción de necesidades básicas como son salud, educación, vivienda, alimentación y erradicación de la pobreza extrema; desde el aspecto ecológico a través del combate a la contaminación, reforestación de áreas verdes y fortalecimiento de la red hidráulica y su dosificación, entre otros”*⁴⁴. El Bienestar Social es una condición no observable directamente, sino que es a

⁴¹ El Sistema Nacional de Desarrollo Social y sus organismos. Comisión de Desarrollo Social. Cámara de Senadores. LX Legislatura.

⁴² Op. Cit.

⁴³ LAUTIER, Bruno. Las Políticas Sociales en América Latina: propuesta metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo. En VALENCIA Lomelí, Enrique. Políticas Sociales y estrategias de combate a la Pobreza en México. Hacia una agenda de investigación. Revista del Colegio de México. Estudios Sociológicos Vol. XXI

⁴⁴ TIJERINA, Eliezer. Un nuevo paradigma: Bienestar Social sostenible y sustentable en México. Revista de Economía y Administración UAM. Pág. 23.

partir de formulaciones como se comprende y se puede comparar de un tiempo o espacio a otro generando un cambio social.

El cambio social hace referencia a sucesivas diferencias en el tiempo de alguna relación, norma, función, status o estructura social, girando posiblemente en torno a lo Político, Económico o Social. Un ejemplo claro de esto, es el Derecho de la mujer a votar ya que antes de 1953 las mujeres no eran participes de las elecciones no podían votar ni ser votadas. Wilbert Moore señala que el Cambio Social, se efectúa ya que *“toda sociedad está predispuesta al cambio debido a problemas esenciales para los cuales no existe una solución constante”*⁴⁵. Estos problemas serían la inseguridad a la hora de la socialización, la escasez de recursos para cubrir las necesidades individuales, así como los diversos tipos de organización social.

En ocasiones la misma sociedad se rehúsa al cambio ya sea por cuestiones culturas o políticas, en muchos casos por manipulación de grupos conservadores de poder. Dadas estas condiciones la población cansada de estar reprimida se organiza y busca aliados que ayuden a derrocar las fuerzas de opresión, estos aliados pueden ser de dos tipos: *“activos y los pasivos. Los primeros son grupos económicos, culturales y profesionales activos quienes por sus aspiraciones sociales se oponen a los grupos conservadores. Mientras que los pasivos lo conforman campesinos, comerciantes y estratos de población que no poseían una instrucción escolar pero buscaban mejor condiciones de vida”*⁴⁶ dando como resultado un cambio en ocasiones en el ámbito político, económico o social.

Pero debemos de entender que un cambio social no se puede concebir desde la estructura social en la cual se habita, si no que primero debe de existir un cambio desde su propia individualización de la población para así poder generar un cambio en su alrededor.

2.3 Programa Operativo Sectorial

La definición de Programa Sectorial señala lo siguiente *“Conjunto de acciones derivadas de atribuciones correspondientes a dependencias y entidades que conforman un sector de la Administración Pública Federal, que para la ejecución se requiere la participación de el ejecutivo de cada entidad federativa; integrando acciones de las dos instancias de gobierno, previéndose la participación de los ayuntamientos y de los grupos sociales y privados; se formaliza bajo la figura de acuerdos de coordinación.”*⁴⁷ Estos programas Sectoriales tienen como fin mitigar las necesidades de los ciudadanos de un lugar determinado, mejorar la calidad de vida de estos y generar un desarrollo humano integro, mejorando sus condiciones de vida a través de Programas que generen una mejor calidad de vida.

Los Programas Sectoriales comprenden los aspectos relativos a un sector de la Economía o la Sociedad, que es atendido por una dependencia determinada, rigen el

⁴⁵ MOORE E. Wilbert. *Las Teorías de los Cambios Sociales*. En EINSENSTADT. *Ensayos sobre el Cambio Social y la Modernización*. Tecnos. Pág. 23

⁴⁶ En EINSENSTADT. *Institucionalización y Cambio*. En *Ensayos sobre el Cambio Social y la Modernización*. Tecnos. Pág.27

⁴⁷ BARCENAS, Alicia. *Seminario: Igualdad y Desarrollo en México*. Ciudad Universitaria 28 de Junio de 2010.

desempeño de las actividades del Sector Administrativo relacionado con la materia de los mismos. Se integran bajo la responsabilidad de la dependencia coordinadora del sector, atendiendo las normas y lineamientos que emite para su integración la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e incorporando las propuestas de las entidades sectorizadas, las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, las recomendaciones de los Estados y Municipios y las aportaciones de los grupos sociales interesados a través de los foros de consulta popular.

Los Programas Sectoriales que se elaborarán corresponderán a los sectores Administrativos con base en lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Planeación en su Artículo 23 del Capítulo IV. En nuestro país podemos encontrar diversos programas Sectoriales, los cuales no siempre conocemos, con el fin de mejorar como lo mencione antes, el desarrollo humano. Aunque no siempre esos programas llegan a las personas correctas, es decir, a la gente que realmente lo necesita, ya que muchas veces gente que tiene los recursos solicita apoyos por parte del Gobierno Federal o Estatal para un proyecto que muchas veces no existe o para cubrir una necesidad inexistente. También se da casos que los beneficiarios de los Programas Sociales son los familiares o amigos de los funcionarios públicos.

2.4 Programa Operativo Anual

El sistema de Presupuesto por Programas, divide su estructura en funciones, programas, y proyectos, siendo en esta última clasificación donde surge el concepto del Programa Operativo Anual (POA), siendo este el principal instrumento de planeación en la Administración Pública, en virtud de que en él, se establecen: *–acciones y compromisos anuales para dar cumplimiento a los programas institucionales, viéndose reflejado en el cumplimiento de estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, definiendo responsables y temporalidad de las acciones, para lo cual se asignan recursos humanos, materiales y financieros en función de las necesidades y disponibilidades*⁴⁸. En la formulación del Programa Operativo Anual se consideran los siguientes *conceptos*⁴⁹:

- I. **Acción.-** Es la indicación de rumbo que implica los fines a alcanzar, dan sentido a la presente labor.
- II. **Proyecto.-** Permite definir, con mayor detalle la estrategia de ejecución de un programa sectorial y/o programa de impacto social, con las atribuciones encomendadas a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, es posible establecer las etapas de su duración, requieren de una identificación clara y precisa de su propósito institucional y objetivos, de la identificación de indicadores y metas para su evaluación y seguimiento.
- III. **Presupuesto Asignado.-** Es la determinación de los recursos que se destinarán para cumplir con los objetivos y metas. Estos recursos pueden ser federales, estatales, ingresos propios, financiamiento bancario, aportaciones de la iniciativa privada, donaciones, etc
- IV. **Propósito Institucional.-** Es la razón de ser o existir de un proyecto institucional o inversión.
- V. **Unidad de Medida.-** Expresión susceptible de medir el producto o resultado de cada categoría programática. Su determinación debe proporcionar elementos de

⁴⁸ **Manual de Programación, Presupuesto y Evaluación.** Secretaria de Finanzas. Gobierno de Campeche 2010.

⁴⁹ *Ibídem.*

juicio al responsable a fin de que pueda ejercer un mejor análisis y evaluación de los resultados establecidos como meta.

- VI. **Meta.-** Cuantificación de los objetivos a alcanzar en los ámbitos temporal y espacial. Por lo tanto, responde a la pregunta de cuánto se pretende conseguir. Así mismo, para poder registrar las metas y facilitar su seguimiento y evaluación, es necesario que en adición a su cuantificación conlleven su expresión genérica en unidades de medida. Los componentes de una meta son: la descripción, la unidad de medida y el monto o cantidad.
- VII. **Beneficiarios.-** Identifica quien recibe los bienes o servicios que se producen con los proyectos o en su caso, todos aquellos que participan en los procesos de gestión desarrollados por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
- VIII. **Indicadores.-** Instrumentos utilizados para medir o comparar los resultados efectivamente obtenidos en la ejecución de un programa, proyecto o actividad.

Esta herramienta de planeación, organización y control ofrece en el corto plazo la certidumbre de las acciones a realizar; la despolitización de la misma; claridad en la relación costo-beneficio; hace posible el seguimiento del avance de metas en los proyectos que trabajan con mayor eficiencia.

Como toda acción encaminada a un beneficio el Programa Operativo Anual cumple con una serie de *objetivos*⁵⁰, los cuales son:

- **Uniformar** la conceptualización y presentación de los programas de trabajo, permitiendo realizar estudios comparativos entre las actividades que realizan las diferentes unidades administrativas.
- **Evaluar** los beneficios y los costos de cada programa, permitiendo con ello fijar prioridades de acción.
- **Estudiar** el grado de compatibilidad y consistencia interna de cada programa, a través de la relación de las metas cualitativas y cuantitativas con el resultado final de las tareas realizadas.
- **Establecer coeficientes de rendimiento** de los recursos para medir la eficiencia con que se utilizan y determinar la consistencia entre las metas y los medios empleados para lograrlas:
 - * Facilitar la coordinación entre la planeación operacional (de corto plazo), con el Plan Nacional de Desarrollo (de mediano y largo plazo).
 - * Identificar y medir los costos de los resultados finales, tanto unitariamente como a nivel general, facilitando la integración del presupuesto anual.
 - * Desarrollar una herramienta que facilite la contabilización de los gastos y la generación de estados financieros que permitan la evaluación económica y global de la institución.

2.5 Mecanismos para la Instrumentación de Políticas Sectoriales.

Como ya se mencionó anteriormente existe la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social *Integrada*⁵¹ por los titulares de las siguientes dependencias:

⁵⁰ MARTNER, Gonzalo. *Planificación y Presupuesto por Programas*. Siglo XXI Editores. Pág. 29

⁵¹ *El Sistema Nacional de Desarrollo Social y sus organismos*. Comisión de Desarrollo Social. Cámara de Senadores. LX Legislatura.

COMISION INTERSECRETARIAL DE DESARROLLO SOCIAL	INTEGRADA POR	PROGRAMAS		
	SEDESOL (Quien preside la Comisión)	Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales		
		Microrregiones		
		Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)		
		Estrategia 100x100		
		Programa Opciones Productivas		
		Programa de Atención a Jornales Agrícolas		
		Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras		
		Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA)		
		Programa de Apoyo Alimentario (DICONSA)		
		Programa de Abasto Rural (DICONSA)		
		Programa de Empleo Temporal (PET)		
	SEGOB			
SHCP				
SEP	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos Mayores (INEA)	Proyectos Estratégicos		
		Por un México sin rezago Educativo		
	Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)	Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena		
	Dirección General de Educación Indígena	Asesor Técnico Pedagógico (ATP)		
		Programa de Educación Básica para niñas y niños de Familias Jornaleras y Agrícolas Migrantes (PRONIM)		
Programa de becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes				

		Embarazadas
	SSA	Seguro Popular
		Embarazo Saludable
		Seguro Médico para una Nueva Generación
		Oportunidades
		Cirugía Extramuros
		Caravanas de la Salud
	SEMARNAT	Programa Empleo Temporal
		Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenido (PRECODES)
		Programa de Ecoturismo
		Mejoramiento de los Servicios de Agua Potable, alcantarillado y saneamiento
	SENER	
	SE	
	SAGARPA	Programa de Apoyos directos al Campo (PROCAMPO)
		Programa para la Adquisición de Activos Productivos
		Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER)
		Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate)
	SCT	
	SFP	
	STyPS	
	SRA	Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)
		Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)
Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras		
SECTUR	Programa México Norte	
	Programa Mundo Maya	
	Programa Ruta de los Dioses	
	Programa Tesoros Coloniales	
	Programa en el Corazón de México	
	Centros de Playa	

Los Programas que desarrollan estas Secretarías se detallan a continuación.

a. Secretaría de Desarrollo Social

La Secretaría de Desarrollo Social cuenta con la misión de *formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del Gobierno Federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad.*⁵² El cumplimiento de este reto requiere de Políticas Públicas que respondan a los complejos y multidimensionales problemas de la pobreza y vulnerabilidad que impiden el adecuado desarrollo de las capacidades de la población, así como a los desequilibrios regionales *que* delimitan el entorno y disminuyen las oportunidades de progreso de la población.

El Programa Operativo Anual de la Secretaría de Desarrollo Social esta conformado por diversos programas sectoriales encaminados a la *contribuir al desarrollo humano sustentable a través del desarrollo de capacidades básicas de educación, salud y nutrición que permitan una mayor igualdad de oportunidades, en especial para la población en condiciones de pobreza*⁵³. La desigualdad de oportunidades en el acceso a estos bienes y servicios se refleja en las condiciones de pobreza en que habita el 42.6%⁵⁴ de los mexicanos. La escasez de recursos limita las oportunidades para integrarse al Desarrollo Humano disminuyendo las posibilidades para contar con buena salud, obtener una educación eficiente y disfrutar de una adecuada nutrición. Asimismo, destruye las aspiraciones y deseos del futuro limitando el desarrollo, no sólo de la población en condiciones de pobreza, sino también de las generaciones futuras.

En el Programa Sectorial podemos encontrar diferentes programas sociales que están enfocados a erradicar la pobreza y desigualdad, donde se requiere la implementar una nueva etapa de la Política Social donde el énfasis se encuentre en promover la igualdad de oportunidades, para reducir la brecha entre quienes más tienen y quienes más necesitan.

- **Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales.**

De acuerdo de datos del INEGI, en su II Censo de Población y Vivienda del año 2005, en el país existen más de un millón de adultos mayores de 70 años que habitan en zonas de alta pobreza y marginación, dando como consecuencia que puedan contar con un ingreso que le permita satisfacer sus necesidades básicas.

Entre los *requisitos*⁵⁵ para poder ser beneficiado de dicho programa se encuentra:

- * Tener 70 años de edad o más
- * Habitar en localidades de hasta 30 mil habitantes

⁵² Secretaría de Desarrollo Social. www.sedesol.gob.mx

⁵³ “Objetivos de la Política de Desarrollo Social y su concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo”. Secretaría de Desarrollo Social. www.sedesol.gob.mx

⁵⁴ Pobreza patrimonial. CONEVAL, 2007. Comunicado Núm. 002/ 2007

⁵⁵ Guía Rápida 2007. Programas de la Secretaría de Desarrollo Social. SEDESOL. México 2007.

- * No ser beneficiario del componente Adulto Mayor del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Los apoyos que otorga este Programa son los siguientes:

Económicos	Se otorgan \$500.00 (quinientos pesos 00/100 M.N.) mensuales, en entregas bimestrales, a los beneficiarios que conforman el Padrón Activo.
Promoción y Participación Social	Talleres, grupos de crecimiento y jornadas informativas encaminadas a favorecer la protección social de los beneficiarios y su desarrollo personal, familiar y comunitario, realizados a través de la Red Social.
Servicios y Apoyo	Aquellos gestionados a través de la coordinación y concertación interinstitucional.

- **Microrregiones.**

El Programa de Microrregiones esta destinado apoyar el desarrollo de las personas que habitan en municipios y localidades con mayores índices de marginación del país, determinadas Zonas de Atención Prioritaria (ZAP). Aunque el Programa atiende también a la población de otras localidades y municipios con pobreza y marginación alrededor del país, sin la necesidad de que formen parte de las ZAP.

El objetivo primordial del Programa Microrregiones es *“contribuir con la disminución de los grandes desequilibrios en el desarrollo de los territorios rurales y urbanos del país con mayor marginación y pobreza que forman parte de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), a través de las Estrategias 100x100, el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritaria”*⁵⁶

Los tipos de apoyo⁵⁷ que ofrece son:

- * Infraestructura Social
- * Salud y Educación
- * Vivienda
- * Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA)
- * Abasto y Acopio
- * Telefonía
- * Legalización Patrimonial Rural e Identidad Jurídica.

- **Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)**

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), es el producto de la fusión de los Programas de Desarrollo Local, Microrregiones y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), donde se busca atender integralmente los rezagos vinculados con la infraestructura básica comunitaria, y la carencia de servicios básicos en las viviendas, ubicadas en los municipios de muy alta y alta marginación que conforman las

⁵⁶ <http://www.microrregiones.gob.mx>

⁵⁷ Guía Rápida 2007. Programas de la Secretaría de Desarrollo Social. SEDESOL. México 2007.

ZAP⁵⁸ (Zonas de Atención Prioritaria), de manera específica, y de otras localidades, territorios o regiones que presentan iguales condiciones de rezago. Los *tipos de apoyo*⁵⁹ que ofrece este programa son los siguientes:

i. Infraestructura Social y de Servicios

- * Sistemas para la provisión de agua potable.
- * Obras de saneamiento, incluyendo alcantarillado, drenaje, colectores y plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otras.
- * Rellenos sanitarios.
- * Redes o sistemas de energía eléctrica.
- * Infraestructura educativa.
- * Centros de salud.
- * Infraestructura productiva comunitaria (invernaderos, silos, infraestructura pecuaria, entre otros).
- * Sistemas de comunicación (telefonía y conectividad digital, entre otros).
- * Centros comunitarios digitales.

ii. Mejoramiento de la Vivienda

- * Pisos firmes (eliminación de pisos de tierra).
- * Servicio sanitario (baños, letrinas, fosas sépticas, pozos de absorción o similares).
- * Fogones altos, estufas rústicas o similares.
- * Muros reforzados y techos.

iii. c) Apoyos Complementarios

- * Actividades de apoyo para la organización comunitaria y la planeación participativa.
- * Promoción social y acciones para la coordinación entre los órdenes de gobierno, con instituciones de educación superior y de investigación.
- * Proyectos de servicio social comunitario.
- * Estudios e investigaciones para el desarrollo municipal y regional.
- * Acciones de difusión y promoción del Programa entre la población objetivo, así como de capacitación y asesoría a autoridades locales.

Los apoyos económicos⁶⁰ de este programa consisten en un monto máximo de apoyo hasta de 4 millones 500 mil pesos para obras de plantas de tratamiento de aguas y electrificación; el resto de los proyectos, obras o acciones tendrá un monto máximo de apoyo de 2 millones 500 mil pesos. Se podrá autorizar montos superiores si el beneficio del proyecto, obra o acción lo amerita.

⁵⁸ De acuerdo con los criterios definidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), las Zonas de Atención Prioritaria, están definidas como las áreas o regiones rurales o urbanas que, presentan condiciones estructurales de marginación, pobreza y exclusión social, que limitan las oportunidades de sus habitantes para ampliar sus capacidades e insertarse en la dinámica del Desarrollo Nacional.

⁵⁹ <http://www.sedesol.gob.mx>

⁶⁰ Guía Rápida 2009. Programas de la Secretaría de Desarrollo Social. SEDESOL. México 2009

- **Estrategia 100x100**

La Estrategia 100x100 busca transformar, de manera integral, las condiciones de rezago de los municipios con menor Índice de Desarrollo Humano⁶¹ (IDH) del país, a través del mejoramiento de las condiciones de vida de la población y del incremento de las posibilidades para una mayor productividad y empleo. Implicando la adopción de un principio de solidaridad mediante el cual el Gobierno Federal prioriza la atención de los 125 municipios⁶² que más urgentemente reclaman la atención de las políticas públicas. Los apoyos ofrecidos en este Programa son los mismos que en el Programa de Desarrollo a Zonas Prioritarias (PDZP).

- **Programa Opciones Productivas.**

Este tipo de Programa pretende apoyar iniciativas productivas de las personas que viven en pobreza, para que mejoren sus condiciones de vida con el establecimiento de un taller, un proyecto de crianza de ganado o la ampliación de un negocio familiar, entre otras actividades. Este programa está destinado para los municipios de alta y muy alta marginación ubicados en las Zonas de Atención Prioritaria Rurales. Los *tipos de apoyo*⁶³ con los que ofrece son a través de

- * **Red de Mentores.** Son apoyos económicos no recuperables para desarrollar y consolidar ideas emprendedoras a través de técnicos y profesionales para iniciar y consolidar proyectos productivos.
- * **Proyectos Integradores.** Son apoyos económicos recuperables para desarrollar actividades de organizaciones de productores que participan o se proponen participar en más de un eslabón de la cadena productiva de su actividad preponderante.
- * **Fondo de Cofinanciamiento** Son apoyos económicos recuperables para proyectos productivos. Los montos de apoyo económico son de hasta 300 mil pesos por proyecto con un máximo de 25 mil pesos por beneficiario.
- * **Agencias de Desarrollo Local (ADL).** Son apoyos económicos no recuperables para formar capital social, crear proyectos productivos, hacerlos crecer e integrarlos al desarrollo económico local y regional a través de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Las modalidades Fondo de Cofinanciamiento y Proyectos Integradores podrán otorgar apoyos complementarios específicos recuperables, para la mejora de productos. Los lugares que atiende este programa son Municipios de alta y muy alta marginación que forman parte de las Zonas de Atención Prioritaria Rurales, Municipios considerados como indígenas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) Localidades de alta y muy alta marginación con una población de hasta de 14 mil 999 habitantes, ubicadas en municipios de media, baja y muy baja marginación.

⁶¹ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se compone de tres dimensiones: salud, educación e ingreso, cada dimensión es medida a partir de variables establecidas por Naciones Unidas. Calcular el IDH a nivel municipal requiere algunas adaptaciones a las variables que originalmente lo conforman, esto se debe principalmente a dificultades en la disponibilidad de información a nivel municipal.

⁶² Pertenecientes a los Estados de Chiapas, Durango, Guerrero, Nayarit, Puebla, Oaxaca y Veracruz de Ignacio de la Llave.

⁶³ Guía Rápida 2009. Programas de la Secretaría de Desarrollo Social. SEDESOL. México 2009

- **Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.**

México cuenta con población indígena que principalmente se dedica a la siembra, existiendo condiciones en que los jornaleros agrícolas y sus familias se enfrentan a graves condiciones de pobreza, ya que la mayoría de estas familias tienen que trasladarse de un estado a otro para obtener un pago por su trabajo. A través del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, se busca mejorar las condiciones de vida de estas personas mediante obras y acciones como construcción de albergues y aulas escolares; otorgamiento de vales para despensa, paquetes de útiles escolares y uniformes; y realización de talleres de promoción social.

Los *tipos de apoyo*⁶⁴ que ofrece este Programa son económicos, que consisten en un paquete de estímulos para la asistencia y permanencia escolar de los niños y niñas migrantes, y despensas para el tránsito migratorio. Mediante apoyos complementarios, se lleva a cabo la construcción, rehabilitación, ampliación, acondicionamiento y equipamiento de inmuebles para atender a la población jornalera agrícola en las unidades de trabajo.

- **Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.**

Este programa está destinado principalmente a madres de familia y padres solos que desempeñan el papel de jefes de familia y requieren el apoyo de terceras personas para que les cuiden a sus hijos mediante una aportación económica que les permite tenerlos en un lugar seguro. El *propósito* de este Programa es apoyar a las madres de familia que trabajan y a las que buscan empleo o estudian, el Programa opera a través de tres vertientes y de esa manera deriva la forma de apoyo otorgada.

- * **Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos.** Apoya a las madres o padres solos de niños y niñas de 1 a 3 años 11 meses de edad, y de 1 a 5 años 11 meses de edad en los casos de niños con alguna discapacidad, para que puedan pagar los servicios de la estancia infantil que elijan.
- * **Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil.** Apoya a las personas o grupos que desean ofrecer servicios de cuidado y atención infantil, para que abran y operen una estancia afiliada a la Red de Estancias Infantiles de la SEDESOL.
- * **Incorporación a la Red de Estancias Infantiles.** Ayuda a las personas responsables de guarderías o estancias que ya ofrecen servicios de cuidado y atención infantil para que se incorporen a la Red de Estancias Infantiles de la SEDESOL. En la concepción de este programa no solo se pretendía beneficiar a los padres de familia, a las personas que tienen a su cargo lugares que sirven de guarderías, otro grupo de la población beneficiaria de este Programa sería las personas que necesitaran empleo, ya que se dijo que al ver mas niños se necesitaría mas gente de apoyo, pero lo que no se pregunto es que si realmente la gente estaba capacitada para tener a su cargo a los niños que iban a resguardar mientras sus padres se iban a trabajar.

- **Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA).**

Este Programa tiene como prioridad erradicar la desnutrición crónica en niños menores de 5 años hasta los 12 años, vendiéndola a un precio subsidiario para que la mayoría de las personas la puedan adquirir. Además que no solo beneficia a las familias

⁶⁴ Guía Rápida 2009. Programas de la Secretaria de Desarrollo Social. SEDESOL. México 2009

con recursos económicos limitados, si no también a los productores de leche mexicanos ya que es a ellos a quienes se les compra el producto.

- **Programa de Apoyo Alimentario (DICONSA)**

El objetivo del Programa es contribuir al desarrollo de las capacidades básicas mejorando los niveles de alimentación, y en particular la nutrición de los niños menores de 5 años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, de las familias en pobreza que no reciben apoyos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Con esto se pretende llegar a familias que habitan en localidades que no son atendidas por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, identificadas en el *Catálogo de Integración General de Localidades (CIGEL)*⁶⁵ y que cumplan con alguno de los siguientes criterios: estar ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación; o estar ubicadas en localidades a las que no haya sido asignado algún grado de marginación conforme a los criterios de CONAPO; o encontrarse en pobreza de patrimonio.

- **Programa de Abasto Rural (DICONSA)**

Al igual que el Programa de Apoyo Alimentario este Programa tiene como objetivo contribuir con el desarrollo de capacidades básicas mejorando la nutrición de la población que habita en localidades rurales, así como de abastecer localidades rurales de alta y muy alta marginación con productos básicos y complementarios de calidad en forma económica, eficiente y oportuna.

- **Programa de Empleo Temporal (PET)**

Es sabido por todos que en nuestro país en diferentes épocas del año, en distintas localidades del país presentan periodos de desempleo y emergencias por causas naturales o económicas que afectan a la población de escasos recursos, disminuyendo significativamente sus ingresos y afectando sus condiciones de vida. Para atender este problema, se crea el Programa de Empleo Temporal (PET), en el que participan las secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL), Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Comunicaciones y Transportes (SCT) y del Trabajo y Previsión Social (STPS). Cuyo propósito es el contribuir a abatir el rezago social de la población afectada por baja demanda de mano de obra o por una emergencia, mediante la entrega de apoyos temporales en su ingreso, por su participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario. Este programa atiende a hombres y mujeres de 16 años y más, desempleados y dispuestos a trabajar de manera temporal en proyectos de beneficio familiar o comunitario.

b. Secretaría de Gobernación.

La Secretaría de Gobernación, en cumplimiento de su principal responsabilidad de conducir la Política interior del país que garantice la gobernabilidad democrática y la vigencia del Estado de Derecho, ha integrado su Programa Sectorial; en el cual, se

⁶⁵ **Catálogo de Integración General de Localidades o CIGEL.**- Es la relación de las localidades urbanas y rurales, que integran los municipios de cada entidad. Tienen asignada una clave de localidad y de AGEB en su Área Geoestadística Municipal correspondiente, se indica además de su clave y nombre, las coordenadas geográficas, la clave de la carta topográfica escala 1:50 000 y el número de habitantes, de acuerdo al último Censo o Censo Nacional de Población y Vivienda.

establecen los objetivos, indicadores y metas, así como las estrategias y acciones para consolidar una democracia efectiva, fortalecer las instituciones y la relación entre los Poderes de la Unión, facilitar la acción gubernamental, así como favorecer la participación de la sociedad, a través de un ámbito de equilibrio, colaboración y respeto a la legalidad.

c. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es la encargada de Proponer, dirigir y controlar la Política Económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingreso y deuda pública, así como de estadísticas, geografía e información, con el propósito de consolidar un país con crecimiento económico de calidad, equitativo, incluyente y sostenido, que fortalezca el bienestar de las mexicanas y los mexicanos. La visión de la Secretaría es el *–Ser una Institución vanguardista, eficiente y altamente productiva en el manejo y la administración de las finanzas públicas, que participe en la construcción de un país sólido donde cada familia mexicana logre una mejor calidad de vida–*. Pero hemos comprobado todo lo contrario ya que en los últimos años las familias mexicanas en lugar de mejorar su calidad de vida, día a día la van empeorando más.

Dentro de las Funciones Administrativas,⁶⁶ más relevantes para este trabajo, se encuentran:

- I. Someter a la consideración y, en su caso, aprobación del Presidente de la República, el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, regionales y especiales correspondientes, así como formular los programas anuales respectivos, en los términos de la legislación legal aplicable;
- II. Coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social en el ámbito de su competencia, el otorgamiento de las autorizaciones de acciones e inversiones convenidas con los gobiernos locales y municipales tratándose de planeación nacional y regional;
- III. Coordinar la elaboración de los programas anuales de las entidades paraestatales del sector coordinado por la Secretaría y, en su caso, de los programas institucionales, así como aprobarlos cuando proceda;
- IV. Proponer el proyecto de presupuesto de la Secretaría, el de los ramos de la deuda pública y de participaciones a entidades federativas y municipios, así como el del sector paraestatal coordinado por ella, en congruencia con los programas respectivos. Celebrar convenios en materia de coordinación fiscal con las entidades federativas y proponer al Presidente de la República el acuerdo relativo al Distrito Federal.

d. Secretaria de Educación Pública.

La Secretaria de Educación Publica cuenta con Organismo tanto Descentralizados como lo son el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), que tienen a su cargo Programas fundamentales para contribuir con la erradicación de la desigualdad educacional entre diferentes grupos sociales.

⁶⁶ http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/organigrama_directorio/flash/swf/organigrama.aspx

- **Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)**

El INEA tiene el propósito de preservar la Unidad Educativa Nacional para que la educación básica de las personas jóvenes y adultas se acredite y certifique con validez en toda la República.

- * **Proyectos estratégicos**⁶⁷. Estos son una alternativa entre el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), el Consejo Nacional para la Vida y el Trabajo (CONEVyT), el Sector Salud y la participación de los Gobiernos Estatales y Municipales que ayudan a combatir el rezago educativo y que comprende acciones y actividades como la creación de:
 - **Plazas comunitarias.** Es en donde se imparte educación básica a todos los jóvenes y adultos mayores de 15 años (alfabetización y primaria).
 - **Educación Secundaria.** Capacitación de jóvenes y adultos entre 15 y 34 años de edad que carecen de esta educación.

Este es un Programa que ayuda a grupos de Población de menores recursos para así poder luchar contra el rezago educativo. Fomentando de esta manera el Desarrollo Social en Educación en cualquier familia de escasos recursos, propiciando con esto mejores oportunidades para la vida y el trabajo e implementando nuevos mecanismos de Educación con ayuda de las nuevas tecnologías y los Programas de apoyo en conjunto.

- * **Por un México sin rezago Educativo**⁶⁸. Este Programa permite consolidar al INEA como un Instrumento de competitividad Económica y Desarrollo Social, a través de una mejor focalización de sus servicios a partir de las necesidades educativas de cada entidad, asiendo énfasis en la conclusión de la secundaria para personas entre 15 y 39 años y hacia la alfabetización en aquellas entidades con menores índices de desarrollo humano. El Programa se basa en un conjunto de estrategias que refuerzan al programa regular del INEA, orientadas al aumento de incorporación, permanencia y egreso de jóvenes y adultos en rezago educativo. Teniendo como objeto el fortalecer la equidad educativa en función de los índices y volumen de rezago estatal, el esquema, puede dirigirse a alfabetización, incluso puede ser bimodal (alfabetización y secundaria), con objeto de fortalecer la equidad educativa y en función de los índices de rezago estatal. Así mismo contempla convergencia de distintos actores Políticos y sociales para la realización de convenios estatales en apoyo a esta estrategia.

- **Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).**

El CONAFE ha enriquecido su modelo de Educación Comunitaria por medio de la investigación, diseño, desarrollo y operación de modalidades y programas educativos flexibles, pertinentes, bilingües e interculturales, basados en las necesidades de aprendizaje de los pueblos indígenas, de los habitantes de las pequeñas comunidades rurales y de las zonas urbano marginales, así como de los campamentos agrícolas, albergues indígenas y comunidades de origen de población jornalera migrante.

⁶⁷ www.inea.gob.mx

⁶⁸ *Ibíd.*

* **Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena.**

Actualmente, los programas en los que se sustenta la Educación Comunitaria son: los Programas de Atención Educativa, denominados genéricamente Cursos Comunitarios y los Programas de Fomento Educativo: Sistema de Estudios a Docentes (SED) y Financiamiento Educativo Rural (FIDUCAR). El proyecto cuenta tres *objetivos primordiales*⁶⁹:

- Lograr que los niños y jóvenes de las localidades con mayor rezago social y Educativo se inscriban, permanezcan y culminen su educación básica, y que reciban los beneficios de la educación inicial;
- Coadyuvar a la mejora de la calidad de los aprendizajes de los niños y jóvenes de las localidades con mayor rezago social y educativo, mediante recursos y prácticas educativas acordes a las necesidades y características, y
- Movilizar la participación de todos los involucrados en las acciones de fomento educativo para la mejora permanente de los servicios.

Cabe señalar que la cobertura de estos servicios es Nacional, y principalmente abarca las localidades de alto y muy alto rezago social a través de los Cursos Comunitarios, en donde el CONAFE proporciona servicios de Educación Inicial y de Educación Básica en Preescolar, Primaria y Secundaria CONAFE dirige dichas acciones preferentemente en localidades que registran altos o muy altos niveles de marginación y rezago social hacia la población objetivo⁷⁰, que a continuación se enuncia:

- **Educación Inicial Comunitaria.** Mujeres embarazadas, bebés, niños y niñas de 0 a 3 años que habitan en comunidades rurales de menos de 500 habitantes, en comunidades indígenas de menos de 100 habitantes.
- **Preescolar Comunitario.** Niñas y niños de 3 años cumplidos al 31 de diciembre en el año de inicio del ciclo escolar a 5 años 11 meses que habitan en comunidades rurales de menos de 500 habitantes, y a niñas y niños migrantes que residen en campamentos, albergues o comunidades, sin importar su tamaño.
- **Primaria Comunitaria.** Niñas y niños y adolescentes de una edad mínima de 6 años cumplidos al 31 de diciembre en el año de inicio del ciclo escolar a 14 años 11 meses, que habitan en localidades de menos de 100 habitantes o que residen en campamentos, albergues o comunidades de población migrante, sin importar su tamaño.
- **Secundaria Comunitaria.** Es una opción para la continuidad educativa de las y los jóvenes egresados de las primarias, de conformidad con la definición del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, preferentemente en localidades que registran altos o muy altos niveles de marginación y rezago social.
- **Centros de Educación Comunitaria (CEC's).** Es una estrategia cuyo objetivo central es integrar los servicios educativos que ofrece el CONAFE en una comunidad, Con los CEC's se pretende incorporar paulatinamente a los miembros de la comunidad como agentes educativos y crear así comunidades de aprendizaje donde participe y se beneficie la población en rezago, así como la corresponsabilidad de las y los habitantes de la comunidad para alcanzar logros educativos.

⁶⁹ ACUERDO número 451 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena.

⁷⁰ *Ibidem*

- **Centros de Educación Comunitaria en el Medio Indígena.** Es una estrategia educativa, que permite a los instructores comunitarios su instrumentación en contextos indígenas, en los que la población es menor a 500 habitantes y no se puede garantizar un mínimo de 5 estudiantes por tipo educativo en cada ciclo escolar.
- **Financiamiento Educativo Rural (FIDUCAR).** Comunidades rurales aisladas y de difícil acceso con menos de 100 habitantes, preferentemente localidades que registran un alto y muy alto grado de rezago social, que carecen de servicios educativos de preescolar, primaria y secundaria y que por sus características no puedan instalarse estos servicios por contar con menos de cinco alumnas y alumnos; asimismo se ofrece en localidades donde exista un servicio de primaria, pero carezca del servicio de secundaria, dando prioridad a los alumnos atendidos por y egresados del CONAFE.
- **Sistema de Estudios a Docentes (SED).** Figuras docentes que concluyen su Servicio Social Educativo y que continúan sus estudios de tipos medio superior, educación superior o capacitación para el trabajo, en México o en el extranjero.

- **Dirección General de Educación Indígena.**

Con el arribo del General Lázaro Cárdenas a la Presidencia de la República se creó el Departamento de Asuntos Indígenas que, entre otras actividades, promovió en 1939 la realización de la Asamblea de Filólogos y Lingüistas. Destacados especialistas en antropología y lingüística tomaron parte en los trabajos de la Asamblea, entre cuyas resoluciones se destacan las siguientes:

- * Capacitación de maestros para el trabajo educativo en las comunidades indígenas
- * Preparación de textos en lenguas indígenas
- * Utilización de alfabetos prácticos para la escritura de las lenguas indígenas.

En este proceso fue fundamental la definición teórica y aplicada del indigenismo, especialmente a partir de la creación del Instituto Nacional Indigenista (1948), quien asumió numerosas tareas educativas, y, sobre todo, dio elementos para el cuerpo básico de doctrina con que el Estado establecería un modelo de relación con los indígenas.

- **Asesor Técnico Pedagógico (ATP)⁷¹.** Es una estrategia de intervención pedagógica para apoyar y reforzar la capacitación de docentes de educación indígena, a partir de las asesorías técnico pedagógico orientado a coadyuvar la mejora de la práctica escolar, y poder contribuir a elevar la calidad educativa de los niños indígenas, y con ello mejorar el nivel de logro educativo. Siendo sus objetivos:
 - Asesorar a los docentes de Educación Inicial, Preescolar y Primaria Indígena frente a grupo, de conformidad con las políticas educativas vigentes y de manera pertinente a las comunidades indígenas tanto en lo lingüístico como en lo cultural.

⁷¹ Ibídem.

- Visitar escuelas de Educación Inicial, Preescolar y Primaria Indígena frente a grupo a través del PATP para promover el trabajo colegiado entre maestros, directivos y comunidad.
- Coadyuvar al fortalecimiento del perfil profesional de los ATP y de los maestros asesorados por el programa.
- Brindar apoyos técnicos y materiales para el fortalecimiento de la función de los ATP y de la práctica docente de los maestros asesorados por el Programa.

El Programa Asesor Técnico Pedagógico, cuenta con 758 ATP autorizados en toda la República Mexicana, misma que opera a través de del Responsables Estatales de Educación Indígena (REEI) y de sus Coordinadores Estatales del Programa (CATP), en las 24 entidades federativas con servicios de educación Inicial, Preescolar y Primaria Indígena.

- **Programa de Educación Básica para niñas y niños de Familias Jornaleras y Agrícolas Migrantes (PRONIM)**⁷² La Subsecretaría de Educación Básica, a través de la Dirección General de Educación Indígena, ejecuta y fortalece acciones tendentes a ampliar la cobertura de atención educativa a la población infantil de familias jornaleras agrícolas migrantes. Este Programa tiene como objetivo *–Promover la atención educativa intercultural, de nivel preescolar y primaria, a las hijas e hijos de familias jornaleras agrícolas, a través de la coordinación de esfuerzos interinstitucionales*”. Dando paso a los siguientes objetivos:
 - * Coordinar el seguimiento, evaluación y ajuste de la propuesta educativa nacional de educación primaria con enfoque intercultural, para la población infantil de familias jornaleras agrícolas, migrantes y asentadas.
 - * Elaborar un diagnóstico de las necesidades educativas de la población infantil en edad de educación preescolar, hijas e hijos de familias jornaleras agrícolas, migrantes y asentadas, como insumo para elaborar la propuesta de atención respectiva.
 - * Aplicar, evaluar y ajustar el sistema de evaluación, acreditación y certificación de estudios de nivel primaria para la población infantil de familias jornaleras agrícolas migrantes y asentadas.
 - * Coordinar la operación del sistema de información sobre la cobertura del Programa.
 - * Colaborar en la coordinación de esfuerzos interinstitucionales en lo referente al servicio educativo de nivel primaria para la población infantil de familias jornaleras agrícolas migrantes y asentadas.
- **Programa de becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas**⁷³. La Secretaría de Educación Pública promueve programas compensatorios en el nivel de educación básica para atender a grupos vulnerables y políticas dirigidas a la población femenina para garantizar el derecho a la educación, combatir el rezago educativo y el analfabetismo buscando igualar las oportunidades educativas de las mujeres jóvenes y adultas. Los objetivos específicos que lo apoyan son:

⁷² Óp. Cit.

⁷³ <http://www.promajoven.sep.gob.mx>

- * Apoyar a madres jóvenes y jóvenes embarazadas que no tienen ningún grado escolar y aquellas que hubieran abandonado la primaria o la secundaria, a que inicien o retomem sus estudios, respectivamente, hasta concluir su educación básica.
- * Reducir la deserción escolar de las jóvenes embarazadas o madres jóvenes que son estudiantes de educación básica, ampliando sus oportunidades de permanencia hasta la conclusión de estos estudios.
- * Propiciar un incremento en la eficiencia terminal correspondiente a la educación básica de las adolescentes que son madres o que se encuentran embarazadas, promoviendo la no discriminación en el ámbito escolar hacia este sector de la población al generar posibilidades para su permanencia en los sistemas de educación.

e. Secretaria de Salud.

Dentro de la Secretaria de Salud existe un Órgano Desconcentrado llamado **Comisión Nacional de Protección Social en Salud**, en cual dicha Comisión cuenta con autonomía técnica, administrativa y operativa que se encarga de la provisión de los servicios de salud a la población beneficiaria del Sistema de Protección Social en Salud. Trabaja de manera coordinada con los *-Regímenes Estatales de Protección Social en Salud (REPSS)*⁷⁴ y los proveedores de servicios de salud públicos o privados en las Entidades Federativas. La Comisión busca brindar a la población que no cuenta con seguridad social, el acceso a un esquema de protección financiera que proteja la salud y el patrimonio de las familias. Para lograr su objetivo la Comisión cuenta con diversas estrategias y programas de atención a la población, entre ellos Seguro Popular, Embarazo Saludable, Seguro Médico para una Nueva Generación, Oportunidades en su componente de Salud y cirugía extramuros.

- **Seguro Popular**

El Seguro Popular forma parte del Sistema de Protección Social en Salud, el cual busca otorgar cobertura de servicios de salud, a través de un aseguramiento público y voluntario, para aquellas personas de bajos recursos que no cuentan con empleo o que trabajan por cuenta propia y que no son derechohabientes de ninguna Institución de Seguridad Social. Los integrantes de las familias afiliadas al Sistema de Protección Social en Salud a través del Seguro Popular tendrán acceso a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud. Actualmente, el Seguro Popular ofrece una cobertura a 266 intervenciones médicas (desde consultas médicas generales hasta especialidades así como servicios de hospitalización y cirugías).

- **Embarazo Saludable**

Esta estrategia forma parte del Sistema de Protección Social en Salud y fue creado como un complemento al Programa Seguro Médico para una Nueva Generación,

⁷⁴ **Los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud (REPSS)** son los responsables de promover y gestionar los servicios de protección en salud, administrar los recursos, supervisar a los prestadores de servicios y el pago de los mismos, así como afiliar a los beneficiarios al Seguro Popular, al Seguro Médico para una Nueva Generación y a la Estrategia Embarazo Saludable a través de los Módulos de Afiliación y Orientación.

tiene como propósito proteger la salud de la mujer durante el embarazo, al igual que la del recién nacido. Las mujeres beneficiarias de esta estrategia tendrán “acceso a los siguientes servicios”⁷⁵:

- * Atención prenatal en el embarazo
- * Atención de parto y puerperio fisiológico
- * Atención de cesárea y puerperio quirúrgico

Las beneficiarias de esta estrategia podrán recibir la atención a partir del día de su afiliación al Sistema de Protección Social en Salud, estos beneficios finalizarán una vez que haya ocurrido el parto, posteriormente la familia podrá acceder a los servicios del Sistema a través del Seguro Popular y el recién nacido al Programa Seguro Médico para una Nueva Generación. En caso de aborto o de que el bebe naciera muerto las familias beneficiarias deberán solicitar la reposición de su póliza de afiliación al Sistema y entregar copia del informe médico o certificado de muerte fetal correspondiente. En estos casos las familias conservarán sus derechos a pertenecer al Sistema de Protección Social en Salud.

- **Seguro Médico para una Nueva Generación.**

Los beneficiarios del Programa Seguro Médico para una Nueva Generación estarán protegidos de los principales padecimientos que se presentan en los primeros cinco años de vida, pero sobre todo en el primer mes de vida, que es donde se presenta el mayor número de casos de muerte infantil neonatal. Específicamente los beneficiarios de este programa tienen derecho a recibir los *servicios médicos de 116 intervenciones*. Por su parte, las familias de los niños menores de cinco años que se afilien al Sistema de Protección Social en Salud a través del Programa Seguro Médico para una Nueva Generación tendrán el derecho de ser afiliados de forma automática al Seguro Popular recibiendo con ello la atención de las 266 intervenciones del Catálogo Universal de Servicios de Salud.

- **Oportunidades.**

Oportunidades es un programa integral destinado a la población en extrema pobreza, que padece los más altos índices de desnutrición, enfermedades básicas curables y deserción escolar. La Administración, operación e incorporación de familias al padrón de beneficiarios del programa Oportunidades, es responsabilidad de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de la Secretaría de Desarrollo Social. No obstante, la instrumentación del Programa tiene un carácter interinstitucional, es decir, que diversas instancias participan en el otorgamiento de los apoyos a los beneficiarios. Este es el caso de la Secretaría de Salud a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud en lo que se refiere al Componente de Salud. Este Programa lo tratare en el siguiente capítulo de esta investigación de manera mas detallada.

- **Cirugía Extramuros**

El Programa de Cirugía Extramuros, es una estrategia financiada por donativos de la Fundación Telmex, está diseñado para atender las necesidades de preferencia de la población más marginada del país y sin seguridad social, en forma gratuita y en diversos

⁷⁵ Comisión Nacional de Protección Social en Salud. www.seguro-popular.gob.mx

campos de la cirugía, en localidades cercanas a su lugar de residencia, así como complementar la oferta de servicios de salud a través de la aplicación de acciones de bajo costo y alta efectividad. Las cirugías que se realizan se engloban en *cinco grandes especialidades*⁷⁶:

- * Ortopedia: Se interviene a pacientes con pie equino varo y luxación congénita de cadera.
- * Oftalmología: Se realizan extracciones de catarata y se corrigen problemas de estrabismo y pterigión.
- * Cirugía Plástica Reconstructiva: Se realizan cirugías para corregir malformaciones congénitas como labio y paladar hendido, secuelas de quemaduras, cirugía de mano (procedimientos quirúrgicos para corrección de polidactilia, sindactilia).
- * Cirugía General: Se proporciona atención de hernias inguinales y umbilicales, realización de colecistectomías por laparoscopia.
- * Otras: Cirugías de corazón como persistencia del conducto arterioso, comunicación interventricular e interauricular; Cirugía cardiovascular periférica como varices; Salud Reproductiva se realizan salpingoplastias.

El Programa es conducido por la Dirección General de Gestión de Servicios de Salud, dependiente de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud a través de la Subdirección del Programa Nacional de Cirugía Extramuros, de los Coordinadores Estatales del Programa, las organizaciones participantes y la Fundación Telmex. Los beneficiarios de este programa son las personas con marginación y pobreza, que de preferencia no sean derechohabientes de alguna Institución de Seguridad Social.

- **Caravanas de la Salud.**

El Programa pretende acercar la oferta de la Red de Servicios de Salud (REDESS) a poblaciones con bajo Índice de Desarrollo Humano y localidades dispersas y marginadas que carecen de atención médica oportuna debido a diversas causas o factores. Por ello el Programa se constituye como una estrategia de acercamiento y complemento de la Red de Servicios de Salud (REDESS), cuyo centro de atención son la persona, la familia y la comunidad. La cartera de servicios de salud comprende intervenciones de salud de dos tipos:

- * Servicios de Salud dirigidos a la Persona. Para el Programa las intervenciones de salud a la Persona comprenden, de forma directa, 74 intervenciones de atención ambulatoria del Catálogo Universal de Servicios Esenciales de Salud (CAUSES) que incluyen acciones de promoción de la salud, prevención de enfermedades, atención médica y odontológica y vigilancia epidemiológica; a través de las Unidades Médicas Móviles del Programa y mediante el sistema de la referencia y contrarreferencia se tendrá acceso al complemento de las 266 intervenciones del Catálogo Universal de Servicios Esenciales de Salud (CAUSES).
- * Servicios de Salud a la Comunidad. Para las intervenciones de salud a la Comunidad, la Cartera de Servicios contempla un conjunto de intervenciones vinculadas a la Estrategia Nacional de Prevención y Promoción para una Mejor

⁷⁶ Comisión Nacional de Protección Social en Salud. www.seguro-popular.gob.mx

Salud” que incluye acciones de participación comunitaria en salud, promoción de espacios saludables y otras acciones de salud pública.

f. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La Secretaría contribuye a la realización de acciones relevantes encaminadas al desarrollo y mejoramiento del entorno físico y social al fomentar la conservación y aprovechamiento sustentable de ecosistemas, las especies y los recursos naturales, promoviendo la restauración de ecosistemas y suelos, y la preservación del agua en cuencas y acuíferos. Entre sus estrategias también busca prevenir, reducir y controlar la contaminación, hacer una gestión integral de los residuos y remediar sitios contaminados para garantizar una adecuada calidad del aire, agua y suelo.

• Programa de Empleo Temporal

El fin de este Programa es apoyar temporalmente en su ingreso a la Población en situaciones de baja demanda laboral y emergencias, por su participación organizada y corresponsable en proyectos de beneficio primordialmente comunitario. Entregando así, apoyos económicos temporales a hombres o mujeres en periodos de baja demanda laboral y en emergencias naturales o económicas, complementando las estrategias de otros programas sociales, en el desarrollo de infraestructura social básica y actividad productiva. El apoyo económico a los participantes será por jornal que equivale al 99 % del salario mínimo diario en la *zona económica C⁷⁷* (establecida por la Comisión de Salarios Mínimos) el cual se entregará invariablemente en forma monetaria por un máximo de 88 jornales por beneficiario. Para poder acceder a este apoyo se necesita cubrir una serie de requisitos los cuales son:

- * Que los beneficiarios tengan al inicio de los proyectos correspondientes, 16 años o más o que hayan sido afectados por periodos de baja demanda laboral y emergencias.

⁷⁷ El Salario Mínimo comprende el pago de \$54.47 y la zona económica geográficamente esta integrada por todos los municipios de los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro de Arteaga, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas; todos los municipios del Estado de Chihuahua excepto Guadalupe, Juárez y Praxedis G. Guerrero; todos los municipios del Estado de Guerrero excepto Acapulco de Juárez; todos los municipios del Estado de Jalisco excepto Guadalajara, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan; todos los municipios del Estado de México excepto Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz y Tultitlán; todos los municipios del Estado de Nuevo León excepto Apodaca, San Pedro Garza García, General Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina; los municipios de Aconchi, Alamos, Arivechi, Arizpe, Bacadéhuachi, Bacanora, Bacerac, Bacoachi, Banámichi, Baviácora, Bavispe, Cumpas, Divisaderos, Fronteras, Granados, Huachinera, Huásabas, Huépac, Mazatán, Moctezuma, Nácori Chico, Nacozari de García, Onavas, Quiriego, Rayón, Rosario, Sahuaripa, San Felipe de Jesús, San Javier, San Pedro de la Cueva, Soyopa, Tepache, Ures, Villa Hidalgo, Villa Pesqueira y Yécora, del Estado de Sonora; los municipios de Abasolo, Burgos, Bustamante, Casas, Cruillas, Güémez, Hidalgo, Jaumave, Jiménez, Llera, Mainero, Méndez, Miquihuana, Padilla, Palmillas, San Carlos, San Nicolás, Soto la Marina, Tula, Victoria y Villagrán, del Estado de Tamaulipas; y todos los municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, excepto Agua Dulce, Coatzacoalcos, Coatzintla, Cosoleacaque, Las Choapas, Ixhuatlán del Sureste, Minatitlán, Moloacán, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Poza Rica de Hidalgo y Tuxpan.

- * Los beneficiarios no podrán ser servidores públicos.
- * Los proyectos que se realicen con los recursos del PET deberán ser de beneficio familiar o comunitario.
- * Que no exista duplicidad en los proyectos, de acuerdo con lo que determine el Comité Estatal.

La SEMARNAT opera el PET desde 1999, los recursos que otorga el programa se han destinado a proyectos de conservación de los recursos naturales en zonas marginadas del país, dando preferencia a proyectos de conservación de suelos, vida silvestre y agua, así como a la prevención de incendios forestales.

- **Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible. (PRECODES)**

A través del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PRECODES), el Programa de Empleo Temporal (PET) y de otros programas de subsidios que implementa la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONANP), que apoyan de manera directa a la población (mujeres y hombres de los ejidos, comunidades, propietarios y usuarios de las Áreas Protegidas Federales y de Regiones Prioritarias para la Conservación (RPC) de la (CONANP). Este Programa es integrante de una Política de conservación a través de la cual la CONANP, *–busca impulsar procesos de tránsito hacia el desarrollo sustentable en las áreas Naturales Protegidas, sus zonas de influencias y las regiones pobres y de gran biodiversidad, vía la promoción de un modelo de planeación y gestión integral*⁷⁸. Para la CONANP, las Áreas Naturales Protegidas (ANP) y las áreas del PRECODES constituyen las regiones prioritarias para la conservación, con la diferencia de que las ANP cuentan con un decreto de protección y un programa de manejo, como instrumento de planeación para la realización de acciones; y en las segundas se cuenta con el diseño técnico de un programa de desarrollo sustentable a nivel regional, y no se cuenta con decreto alguno. Los tipos de apoyo a los cuales se puede acceder son:

- * **Estudios Técnicos:** estudios de monitoreo, factibilidad de proyectos productivos o diagnósticos de algún sitio en particular.
- * **Proyectos Comunitarios:** obras o equipamiento para desarrollar actividades productivas como: construcciones de infraestructura turística, acuícola y de unidades de manejo de vida silvestre (UMA) ó equipamientos de proyectos turísticos y
- * **Eventos de Capacitación Comunitaria:** organizar, planear y fortalecer a nivel comunitario la capacitación para el desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías como: elaboración de artesanías, educación y legislación ambiental.

- **Programa de Ecoturismo.**

En México 1,367 empresas ofrecen actualmente servicios de turismo de naturaleza y se estima que otras 367 se encuentran en fase de proyecto para incursionar en esta actividad. No obstante lo anterior, numerosas empresas en México no cumplen con los elementos esenciales y directrices del ecoturismo sustentable. Por lo anterior y en el marco de la Norma Mexicana NMX-133-SCFI- 2006” Requisitos y especificaciones de Sustentabilidad del Ecoturismo”, que pretende ser un mecanismo en el que se basen los criterios para orientar la asignación y ejecución de apoyos públicos y privados, en materia

⁷⁸ Presentación del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible. Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Sede Sinaloa. Enero 2008.

de ecoturismo, la SEMARNAT “estableció como línea de acción, el fomento del desempeño sustentable del ecoturismo en circuitos de naturaleza, a través de la metodología de evaluación considerada en la misma norma y que incluye diagnóstico, acompañamiento, asistencia técnica, capacitación, fortalecimiento de capacidades locales, evaluación y la mejora continua”.⁷⁹ En ese sentido, a partir de 2007 se ha buscado consolidar circuitos de naturaleza con empresas que incorporen los requisitos y especificaciones de sustentabilidad del ecoturismo mediante una estrategia interinstitucional de capacitación, fortalecimiento de capacidades locales e inversión en equipamiento. Esta estrategia se implementa en las regiones prioritarias para el desarrollo de Turismo de Naturaleza enlistadas en el Anexo de *–Ejecución del Convenio de Colaboración Interinstitucional para el Desarrollo de Turismo de Naturaleza 2007-2012–*, celebrado entre la Secretaría de Turismo (SECTUR), SEMARNAT, SEDESOL, SAGARPA, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), CONANP, CONAFOR, Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (FONAES), Consejo de Promoción Turística de México (CPTM) y Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

- **Mejoramiento de los Servicios de Agua Potable, alcantarillado y saneamiento.**

La provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado representa una de las mayores demandas sociales, junto con las acciones de saneamiento que permiten restaurar la calidad del agua en las corrientes y acuíferos del país. Es por eso que los servicios de agua potable y saneamiento son fundamentales para el bienestar de las comunidades e individuos. El suministro de agua con la calidad adecuada para el consumo humano, es básico además en el combate a la pobreza y la reducción de enfermedades. El tratamiento de aguas residuales y fomento de su reuso son por otra parte necesarios para el manejo sustentable de este recurso y la seguridad hídrica del país. Este Programa está dividido en cuatro secciones⁸⁰:

- * **Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU).** Este programa surge a partir de 1990, con el fin de hacer frente a la creciente demanda de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento. El programa tiene cobertura a nivel nacional y está dirigido a localidades con población mayor a 2,500 habitantes, consistiendo su objetivo primordial en apoyar el incremento de la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, mediante la rehabilitación y construcción de infraestructura hidráulica, promover el tratamiento de aguas residuales y apoyar acciones para el desarrollo institucional de los ejecutores.
- * **Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS).** Este programa surge a partir de 1999, derivado de un crédito externo contratado por el gobierno mexicano con el Banco Interamericano de Desarrollo, mismo que fue renovado en 2005. La ejecución se lleva a cabo a nivel nacional y está dirigido a comunidades rurales con población menor o igual a

⁷⁹ Agenda Verde: –Conservación y Aprovechamiento Sustentable de los Ecosistemas Terrestres y su Biodiversidad– en el Programa Anual de Trabajo. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2010

⁸⁰ Programa Nacional Hídrico 2010. Comisión Nacional del Agua 2010. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2010

2,500 habitantes, consistiendo su objetivo primordial en apoyar el incremento de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento, mediante la construcción de infraestructura con la participación de la población beneficiada, a fin de inducir la sostenibilidad de esos servicios.

- * **Programa Federal de Saneamiento de Aguas Residuales, (PROSANEAR).** El Programa Federal de Saneamiento de Aguas Residuales, (PROSANEAR) tiene como objetivo otorgar estímulos para el tratamiento de aguas residuales, a favor de todos los contribuyentes, proyectando con esto avanzar en el saneamiento de las aguas nacionales, la reducción de la contaminación, prevenir la incidencia de enfermedades de origen hídrico y contribuir al equilibrio ecológico.
- * **Agua Limpia (PAL).** En 1991, la Secretaría de Salud registró alrededor de 14 mil defunciones por enfermedades infecciosas transmisibles por el agua, entre ellas el cólera, ya que sólo se desinfectaba 52% del agua suministrada a la población a través de sistemas de abastecimiento. Con el fin de revertir esa situación, ese año la Federación creó el Programa Agua Limpia cuyo objetivo es: Incrementar y mantener, mediante la cloración, los niveles de desinfección del agua que se suministra a la población, de modo que reúna condiciones aptas para uso y consumo humano. La desinfección debe cumplir con las modificaciones de la Norma Oficial Mexicana NOM-127-SSA1-1994, para contribuir al cuidado de la salud, elevar la calidad de vida de la población y el desarrollo de las comunidades.

g. Secretaría de Energía.

A la Secretaría de Energía se le confiere la facultad de conducir la política energética del país, con lo que fortalece su papel como coordinadora del sector energía al ejercer los derechos de la nación sobre los recursos no renovables: petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos, aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear, así como el manejo óptimo de los recursos materiales que se requieren para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público; con objeto de que estas funciones estratégicas las realice el Estado, promoviendo el desarrollo económico, en la función de administrar el patrimonio de la nación y preservar nuestra soberanía nacional.

Las disposiciones constitucionales en materia energética, se encuentran en el capítulo económico de la Constitución, que está integrado por los artículos 25°, 26° y 27°. Así como el artículo 33° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde esta asentadas sus atribuciones.

El sector energético es fundamental para el desarrollo del país. El suministro de energéticos con calidad y suficiencia contribuye, en gran medida, a un mayor bienestar de la población, a la realización de las actividades productivas, al crecimiento económico y a la competitividad del país en el escenario internacional. En este sentido, se deben aprovechar las oportunidades que ofrece la sustentabilidad en materia de ingreso, empleo, bienestar social y mejoramiento de las condiciones de vida en zonas marginadas. Las tecnologías de eficiencia energética y de aprovechamiento de las fuentes renovables de energía, además de ser alternativas para llevar el servicio a zonas marginadas y de difícil acceso, son motores del desarrollo regional, con la creación de pequeñas empresas y empleos al interior de las comunidades.

h. Secretaría de Economía.

La Secretaría entre otros asuntos es la encargada de coordinar y ejecutar la Política Nacional para crear y aprovechar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación, aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines. La ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 34 le confiere entre otra las atribuciones:

- IX. Participar con las Secretarías de Desarrollo Social, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población;
- XI. Coordinar y dirigir con la colaboración de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el Sistema Nacional para el Abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población;

i. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

El fin de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, es promover el desarrollo integral del campo y de los mares del país generando con este un aprovechamiento de los recursos, el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones, la generación de empleos atractivos que propicien el arraigo en el medio rural y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos para consolidar el posicionamiento y la conquista de nuevos mercados, atendiendo a los requerimientos y exigencias de los consumidores.

- **Programa de Apoyos directos al Campo (PROCAMPO)**

Se instrumenta a finales de 1993 y surge como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas. El apoyo se entrega a los productores que acrediten ser propietarios o poseedores de buena fe o en posesión derivada (en arrendamiento, usufructo, aparcería) de predios con superficies elegibles en explotación inscritos en el Programa.

En PROCAMPO se encuentran los productores del país que voluntariamente se inscribieron en el Directorio, independientemente del tamaño del predio, tipo de tenencia de la tierra, régimen hídrico, modo de producción o filiación política. De acuerdo con el Decreto que regula a este programa, su “objetivo”⁸¹ es transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales, que siembren la superficie elegible registrada en el directorio del programa, cumplan con los requisitos que establezca la normatividad y acudan a solicitar por escrito el apoyo. De acuerdo a las Reglas de Operación de este programa, publicadas en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 8 de Abril de 2009, los criterios de elegibilidad son:

- * Beneficiario: Persona física o moral propietaria o en posesión derivada en explotación de predios en PROCAMPO.

⁸¹ www.aserca.gob.mx

- * Superficie Elegible: Extensión de tierra que hubiese sido sembrada con algún cultivo elegible en alguno de los tres ciclos agrícolas homólogos, ya sea Otoño-Invierno o Primavera-Verano, anteriores a agosto de 1993 (Decreto 25/julio/1994 y Fe de Erratas PROCAMPO 26/septiembre/1994).
- * Cultivos elegibles: Maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada.
- * Monto máximo de apoyo: El monto máximo de apoyo por persona física beneficiaria, por ciclo agrícola será de hasta \$100,000.00 (cien mil pesos 00/100 M.N.) sujeto a la disponibilidad presupuestal.

Aunque desde 1995 todos los productores pueden recibir apoyos de PROCAMPO con la siembra de cualquier cultivo de producto lícito. Las *–cuotas de apoyo*⁸² vigentes son:

- * **Cuota Alianza:** \$1,300.00 por hectárea para predios del ciclo agrícola primavera-verano de temporal, con superficie elegible de hasta cinco hectáreas.
- * **Cuota Normal:** \$963.00 por hectárea, para el resto de los predios del ciclo agrícola primavera-verano y para todos los predios del ciclo agrícola otoño-invierno.
- * **Cuota Preferente:** \$1,160.00 por hectárea, para predios del ciclo agrícola primavera-verano de temporal, con superficie elegible mayor de cinco hectáreas y hasta el límite indicado para las once entidades federativas en el cuadro abajo referido.

- **Programa para la Adquisición de Activos Productivos.**

Este programa se creó con el objetivo de contribuir *–al incremento de los bienes de capital estratégicos de la población rural y pesquera a través del apoyo subsidiario a la inversión en regiones y unidades económicas rurales, para la realización de actividades de producción primaria, sanidad e inocuidad, procesos de agregación de valor y acceso a los mercados, así como actividades productivas del sector rural en su conjunto*⁸³.

La Población beneficiaria de este programa son las personas físicas o morales constituidas conforme a las legislaciones en materia agrícola, ganadera, mercantil, civil, agraria, entre otras, que de manera individual u organizada, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto, conforme a la estratificación de productores y la regionalización que se establece en el artículo 8 de las *Reglas de Operación*⁸⁴. El *tipo de apoyo*⁸⁵ que ofrece

⁸² *Ibidem*

⁸³ Artículo 13. Reglas de operación. Programas de SAGARPA 2010.

⁸⁴ ...La estratificación de productores que se realice en cada Entidad Federativa deberá considerar, mediante la utilización de parámetros, su diferenciación en tres estratos conforme a su nivel de capitalización derivada de su posesión actual de activos productivos, a saber: 1) bajo o nulo, 2) medio y 3) alto; en tanto que la regionalización deberá considerar el nivel de desarrollo de las diferentes regiones y localidades de cada estado, por lo que igualmente se deberán definir tres estratos: a) Localidades de Alta y muy Alta marginación, b) Localidades de Marginación Media y c) Localidades de Baja y Muy Baja Marginación, para este propósito se deberá considerar la clasificación de pobreza o índice de marginación de cada una de las localidades de la entidad. Una vez elaboradas las propuestas de estratificación de productores y la regionalización, se someterán a consideración del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable; validadas por éste, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario de los Estados o equivalentes (SDA) las enviará a la Secretaría....

este Programa está destinado a la inversión en activos productivos y proyectos estratégicos determinados a nivel nacional, estatal, regional o municipal para las actividades agrícolas, ganaderas, acuícolas, pesqueras, sanidad e inocuidad, de agregación de valor, dentro de los siguientes tipos:

- Maquinaria y equipo.- Incluye la necesaria para los procesos de producción primaria, manejo pecuario, cosecha, captura, conservación, manejo post-cosecha, transformación de la producción primaria, seguridad de la vida en el mar y la requerida para el establecimiento de micro, pequeñas o medianas empresas de producción agropecuaria, pesquera y acuícola, procurando en este caso no crear desventajas comerciales a las empresas similares ya existentes en localidades rurales.

En el caso de actividades no agropecuarias, sólo procederá el otorgamiento de apoyos cuando el proyecto a realizar se encuentre en localidades rurales consideradas como de muy alta marginación.

- Material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas.- Incluye todas aquellas de producción pecuaria, pesquera y acuícola como reproductores de mejora genética, con documento que garantice esa calidad por parte del proveedor, de importancia económica para su reproducción, que mejoren la eficiencia en las unidades productivas, además de material vegetativo para plantaciones agrícolas perennes. En todos los casos deberá cumplirse con las disposiciones fito y zoonosanitarias emitidas por el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), así como las emitidas por la Secretaría.
- Infraestructura.- Incluye todo tipo de construcción y/o edificación e instalaciones, rehabilitación o ampliación de las mismas, incluyendo embarcaciones, que sean parte de un proyecto productivo o de desarrollo territorial. Deberá demostrarse que las dimensiones, diseño y normatividad de esa infraestructura sea congruente con el proyecto planteado y que, en su caso, sea un activo necesario y adicional para los procesos económicos y/o productivos o de desarrollo territorial ligado a la producción rural, pesquera y acuícola, al patrimonio de los beneficiarios o de las regiones incluidas en el proyecto. En los casos procedentes, la infraestructura y equipo apoyado deberá cumplir con las disposiciones de inocuidad emitidas por la Secretaría.

El monto de apoyo será de hasta \$250,000 (Doscientos cincuenta mil pesos) por persona física beneficiaria del proyecto o 50% del valor del mismo en sus diferentes componentes con excepción de los productores de bajo o nulo nivel de activos.

- **Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER)**

Su propósito es incrementar el otorgamiento de crédito formal a los productores de ingresos medios y bajos de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y demás actividades que se desarrollen en el medio rural por parte de los Intermediarios Financieros, con la estructuración de un esquema que contempla la constitución de un Fondo Nacional de Garantías de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural

⁸⁵ Artículo 13. Fracción II.3.1.Reglas de operación. Programas de SAGARPA 2010.

(FONAGA), para cubrir pérdidas derivadas del incumplimiento de los acreditados. Para atender con criterios de equidad a la población objetivo, la Secretaría establecerá apoyos diferenciados con base en la clasificación del grado de marginación socioeconómica de los municipios o localidades del país que tenga a disposición del público usuario CONAPO, al momento de su determinación.

Además del grado de marginalidad, la Secretaría podrá establecer prioridades de atención basadas principalmente en criterios relativos al tipo de solicitantes y si los mismos han recibido apoyos de PIDEFIMER en años anteriores o a través de programas similares a cargo de otras instancias del Gobierno Federal, para el mismo objetivo. El tipo de apoyo brindado por el FONAGA permitirá cubrir el riesgo adquirido por los Intermediarios Financieros de los créditos destinados al Programa, dando prioridad a la región sur-sureste y proyectos de inversiones fijas mediante crédito refaccionario, posibilitando otorgar financiamientos hasta por \$13,000 millones. Dirigido a personas físicas y/o morales de ingresos medios y bajos con necesidades de financiamiento de hasta 160,000 UDI por beneficiario para capital de trabajo, y de hasta 160,000 UDI por beneficiario para inversión fija, para proyectos productivos en los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural.⁸⁶

El FONAGA constituye un respaldo al Intermediario Financiero sobre la recuperación de los recursos. Es una garantía complementaria para hacer sujetos de crédito formal a los productores de menor desarrollo ante Bancos y otros Intermediarios Financieros.

- **Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate).**

El fin de este Programa es el de apoyar la consolidación de formas de organización social y por sistema-producto representativas, para su efectiva participación consultiva en la instrumentación de Políticas, Planes y Programas de desarrollo rural. Los apoyos con los cual cuenta este programa están divididos en dos grupos: *Organizaciones Sociales y Comités Sistema Producto*⁸⁷.

- **Organizaciones Sociales.**

Se autorizará el apoyo para cada organización y hasta por un monto máximo de \$5´000,000.00 (Cinco millones de pesos) por año. Este monto se asignará en función del grado de cumplimiento de los criterios de selección y los términos de referencia señalados. El plan de trabajo de las organizaciones solicitantes, tendrá que cubrir necesariamente los siguientes conceptos:

- Profesionalización.- Correspondiente al pago de los gastos destinados al mejoramiento de las capacidades, conocimientos o habilidades en los ámbitos de organización y gestión de los profesionistas que le prestan sus servicios.
- Equipamiento.- Este rubro contempla: adquisición de mobiliario y equipo de cómputo y de oficina; mantenimiento y conservación de instalaciones en cuyo concepto serán considerados los materiales de construcción, estructuras y manufacturas, materiales complementarios, material eléctrico y electrónico; programas de cómputo, refacciones y accesorios para el equipo de cómputo.

⁸⁶ Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, (FIRA).

⁸⁷ Artículo 20. Fracción II. Párrafo 3.Reglas de operación. Programas de SAGARPA 2010

- Difusión.- Gastos destinados a bienes y servicios relacionados con promoción de la organización; la ejecución de las actividades de la organización tales como congresos, foros, asambleas, mesas de trabajo y talleres, y
 - Gastos operativos.- Son aquellos derivados de la operación general de la organización y no imputables a los anteriores y hasta por un 30% del total del apoyo autorizado, adicionalmente deberán cumplir con los requisitos fiscales correspondientes.
- **Comités sistema producto.**

Se otorgarán apoyos para constituir y fortalecer la capacidad de participación de los Sistemas Producto en el diseño de políticas, estrategias y programas, los siguientes conceptos y montos máximos podrán solicitarse de manera independiente, en los términos del Plan Anual de Fortalecimiento:

- Conceptos de Apoyo.- Profesionalización, equipamiento, difusión, estudios de fomento a la competitividad, centros de servicios y operación del Comité. La definición y detalle de estos conceptos serán determinados por la unidad responsable.

Se podrá asignar por año hasta un máximo de \$2,000,000.00 (Dos millones de pesos) para los nacionales; y, \$500,000 (Quinientos mil pesos) a los de cobertura estatal o regional, siempre y cuando la organización aporte o justifique haber aportado por lo menos el 15% del monto total de su Programa de Trabajo. El costo de la formulación, actualización y seguimiento de los Planes Rectores se financiará con recursos que operarán la unidad responsable y las Delegaciones en el nivel estatal.

j. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

El Sector Comunicaciones y Transportes es motor de la actividad económica, política y social de nuestro país. Lo anterior, en virtud de que promueve la integración de regiones y mercados; incrementa la productividad de la economía al reducir costos de producción y distribución; impulsa la competitividad de sectores estratégicos para México como el turismo y el comercio, al tiempo que es un generador directo de empleos productivos. Asimismo, es un instrumento eficaz para impulsar el desarrollo social y disminuir la desigualdad, ya que además de generar crecimiento económico, por sus caminos, vías y puertos llegan bienes y servicios básicos como educación, salud y las mismas comunicaciones a las zonas de menor desarrollo.

Por ello, la infraestructura y servicios de comunicaciones y transportes constituyen, en sí mismos, una fuerza fundamental de cambio social, no sólo al ampliar la cobertura y accesibilidad de los servicios tradicionales y de valor agregado, sino al promover el desarrollo humano sustentable. Las telecomunicaciones se caracterizan por su elevada concentración, desigual distribución de los servicios y una estructura de precios inadecuada. Es necesario garantizar que la población tenga acceso a una mayor disponibilidad y diversidad de servicios con calidad y precios accesibles. La ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 36 le confiere además las siguientes atribuciones en donde se encuentran:

- I. Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país;

- XIII. Fomentar la organización de sociedades cooperativas cuyo objeto sea la prestación de servicios de comunicaciones y transportes;

k. Secretaría de la Función Pública.

La Secretaría de la Función Pública en su carácter de materia de control, ésta facultada para llevar a cabo el control, vigilancia, fiscalización y evaluación del ejercicio del gasto público Federal; realizar auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas y en su caso, hacer las denuncias respectivas ante el Ministerio Público, así como para recibir y registrar, en el ámbito de su competencia, las declaraciones de situación patrimonial de los mismos. Entre las funciones que le delega la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37 se encuentran:

- VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;
- X. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, Presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

l. Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

La ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 40 le confiere algunas de las siguientes atribuciones: *→ a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social le corresponde el despacho de los siguientes asuntos*⁸⁸:

- I. Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el Artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos;
- V. Promover el incremento de la productividad del trabajo;
- VI. Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;
- VII. Establecer y dirigir el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento;
- X. Promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes, así como resolver, tramitar y registrar su constitución, disolución y liquidación;

⁸⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México 2010.

- XVI. Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la Ley;
- XVII. Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país.

Además contribuye a la vinculación entre la política económica y la social al mejorar la conciliación y la impartición de justicia laboral; promover y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral; impulsar la actualización del marco normativo del sector laboral; procurar la productividad, competitividad y trabajo digno; y mejorar el ingreso de los trabajadores, dando espacio a los jóvenes para su inserción laboral. Es este sentido, el Programa busca colocar a un millón de personas a través del Servicio Nacional de Empleo, resolver favorablemente 92% de juicios promovidos por la Procuraduría Federal del Trabajo y alcanzar el 100% del Programa de Abatimiento del Rezago Histórico en la Resolución de Conflictos Individuales.

m. Secretaría de la Reforma Agraria

La Secretaría de la Reforma Agraria tiene como uno de sus propósitos el impulso del desarrollo rural y acelerar la incorporación de las familias campesinas al desarrollo productivo del país. Para ello financia proyectos productivos en ejidos y comunidades a través de sus programas Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras. Con estos programas, la Secretaría de la Reforma Agraria apoya la capacidad emprendedora de mujeres, hombres y jóvenes que habitan en núcleos agrarios, para que con sus proyectos productivos y su esfuerzo generen empleos, ingreso y puedan mejorar la calidad de vida sus familias y de su comunidad.

- **Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)**

El Programa tiene como objeto de resolver el problema público de pobreza y pobreza extrema que enfrenta un número significativo de mexicanos que habitan en territorio social: núcleos agrarios, particularmente aquellos que se encuentran avocindados en los municipios y localidades con contextos de vulnerabilidad. Asimismo, y de manera transversal se articula con otras Políticas Públicas que se orientan a atender problemáticas específicas como es el caso de los grupos que enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad, marginación e inequidad: las mujeres en el campo, los indígenas y los adultos mayores.

Con el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) la Secretaría de la Reforma Agraria coadyuva en la construcción de condiciones que garanticen la equidad en la distribución de los recursos atendiendo primero a los sectores de la población en condiciones de mayor desventaja, y generando circunstancias que garanticen igualdad en el acceso a los apoyos que se otorgan a través de este Programa sin importar el género o etnia y siempre basados en esquemas de transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos asignados.

La población objetivo del Programa son *personas mayores de edad habitantes en Núcleos Agrarios integradas en figuras asociativas legalmente constituidas con un mínimo*

de cuatro y un máximo de ocho socios para desarrollar un Proyecto Productivo y se atenderá preferentemente⁸⁹ a:

- * Mujeres y hombres mayores de edad que habiten en Núcleos Agrarios, incluso aquellos que estén ubicados en las zonas en las que se puedan resolver conflictos agrarios en el medio rural, debidamente avalados por la autoridad correspondiente y que no estén inscritos en el Registro Agrario Nacional como titulares de derechos agrarios.
- * Mujeres y hombres que habiten en los municipios considerados en la Estrategia Nacional a Microrregiones 100X100 (municipios más pobres) considerados en el catálogo emitido por el Gobierno Federal.
- * Mujeres y hombres que habiten en el territorio considerado en la Estrategia de atención integral a 300 municipios marginados en zonas forestales.
- * Mujeres y hombres que habiten en los municipios y localidades con población indígena considerados en el catálogo que emita el Gobierno Federal a través de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- * Mujeres y hombres que habiten en los núcleos agrarios ubicados en las 8 entidades con mayor rezago social.
- * Mujeres y hombres de la tercera edad con capacidad física para integrarse al Grupo.

Los recursos que son autorizados para este Programa deben ser a grupos con un mínimo de cuatro integrantes y máximo ocho integrantes, se aplicarán de la siguiente manera⁹⁰:

- * **Para inversión del Proyecto Productivo:** Hasta un máximo de \$ 240,000.00 (Doscientos cuarenta mil pesos 00/100 m.n.) para lo cual se considerará a razón de \$ 30,000.00 (Treinta mil pesos 00/100 M.N.) por cada integrante. Estos recursos no se reparten en forma individual y en su totalidad corresponden para el desarrollo del Proyecto.
 - * **Apoyo para la constitución de la figura asociativa:** \$ 5,000.00 (Cinco mil pesos 00/100 m.n.) como cantidad fija e irrenunciable para todos los Grupos beneficiarios del Programa independientemente del monto destinado para la inversión del proyecto.
 - * **Asistencia técnica:** La "Coordinación" otorgará al Grupo previa entrega del contrato de asistencia técnica debidamente suscrito por las partes, el nueve por ciento del monto autorizado para la inversión, en forma adicional al recurso autorizado en la fracción que antecede.
- **Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)**

Está orientado a las mujeres que habitan en núcleos agrarios, y que se organizan para desarrollar un proyecto productivo que les permita obtener ingresos y con ello contribuyan a combatir la pobreza en el medio rural. Se pueden instalar proyectos en diversas áreas, como por ejemplo: ecoturismo, engorda de ganado, tiendas rurales, producción de alimentos o servicios varios. El objetivo de este Programa es *llegar a las*

⁸⁹ Reglas de Operación del Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA). Capítulo 3. Artículo 6.

⁹⁰ Reglas de Operación del Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA). Capítulo 3. Artículo 11.

mujeres mayores de edad habitantes en Núcleos Agrarios integradas en Grupos de Trabajo con un mínimo de dos y un máximo de cinco socias para desarrollar un Proyecto Productivo” y se atenderá preferentemente a⁹¹:

- * Grupos ubicados en los lugares determinados en la Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones (100X100),
- * Grupos ubicados en la Estrategia de atención integral a 300 municipios marginados en zonas forestales.
- * Grupos que habiten en los municipios y localidades con población indígena considerados en el catálogo que emita el Gobierno Federal a través de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y
- * Las 8 entidades con mayor rezago social que establece el Plan Nacional de Desarrollo.

Los recursos⁹² que sean autorizados para grupos con un mínimo de dos integrantes y máximo cinco integrantes, se aplicarán de la siguiente manera:

- * **Para inversión del Proyecto Productivo:** Hasta un máximo de \$ 125,000.00 (Ciento veinticinco mil pesos 00/100 m.n.) para lo cual se considerará a razón de \$ 25,000.00 (veinticinco mil pesos 00/100 M.N.) por cada integrante. Estos recursos no se reparten en forma individual y en su totalidad corresponden para el desarrollo del Proyecto.
- * **Asistencia técnica:** La “Coordinación” otorgará al Grupo previa entrega del contrato de asistencia técnica debidamente suscrito por las partes, el diez por ciento del monto autorizado para la inversión, en forma adicional al recurso autorizado en la fracción que antecede.

- **Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras**

Fomenta el relevo generacional en la tenencia de la tierra, apoyando a los jóvenes de núcleos agrarios para adquirir o rentar tierra social. Los beneficiarios reciben asistencia técnica y capacitación para instrumentar proyectos productivos sustentables que mejoren sus ingresos y nivel de vida, arraigándolos en sus comunidades. Este Programa esta compuesto por dos componentes:

Componente I. Joven Emprendedor Rural, el cual esta integrado por dos etapas:

- * Desarrollo de Talento Emprendedor (DTE). En donde se selecciona y capacita a jóvenes habitantes de los núcleos agrarios focalizados, a través de este curso en el que se imparten los módulos: motivación, organización, competencias empresariales.
- * Proyecto Escuela. Los jóvenes que acreditan el curso DTE pueden solicitar un Proyecto Escuela; en el cual, se les imparte capacitación técnica, empresarial, ambiental y de desarrollo humano; además de dotárseles de la infraestructura y los insumos necesarios para que desarrollen una actividad agroempresarial. Los jóvenes reciben una beca de capacitación como estímulo.

⁹¹ Reglas de Operación del Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG). Capítulo 3. Artículo 6.

⁹² Reglas de Operación del Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG).Capítulo 3. Artículo 11.

Componente II. Fondo de Tierras, el cual esta conformado por una etapa:

- * Apoyo a Proyecto Agroempresarial. Los jóvenes que aprobaron la Etapa B, Proyecto Escuela, pueden solicitar apoyos para sus proyectos agroempresariales y para la renta de parcelas o compra de derechos parcelarios.

Los objetivos⁹³ son de este Programa son:

- * El proceso de promoción en los Núcleos Agrarios focalizados;
- * El desarrollo del talento emprendedor de los beneficiarios;
- * La ejecución de acciones del Proyecto Escuela;
- * El tránsito del proceso de obtención de apoyos para Proyectos Agroempresariales;
- * La realización de inversiones y el seguimiento de los Proyectos Agroempresariales;

Los tipos de apoyos que contempla el Programa son *–Apoyo directo*: es el Recurso Federal no recuperable, con el que se apoya el desarrollo de las actividades de los jóvenes emprendedores rurales y *el Apoyo para acceso a Financiamiento*: Recurso Federal previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que se otorga a los beneficiarios, para que accedan a un contrato de crédito en términos y condiciones favorables, a través de una Institución Financiera⁹⁴. Donde estos apoyos serán otorgados a los Beneficiarios, con apego a las disposiciones de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*⁹⁵ y su Reglamento, las Reglas y las demás disposiciones normativas aplicables.

n. Secretaría de Turismo

La Dirección General de Programas Regionales conduce la Administración Territorial de la Función Federal a cargo de la Secretaría de Turismo, aportando los elementos de servicio y soporte que la Secretaría de Turismo, en su conjunto, canaliza en favor de los Estados y que se operan en el marco de la Política General para favorecer la actividad económica y las relaciones con los Estados, así como para robustecer el Federalismo. La Administración Territorial se concentra en tres Coordinaciones que generan *–6 Programas Regionales*⁹⁶, además del Programa Pueblos Mágicos que se opera en 32 poblaciones del país con características específicas. El diseño y conducción de programas regionales para el desarrollo turístico con los estados y municipios, integran regiones que generan valor agregado y sinergias de tematización con circuitos y corredores diferenciados y busca fortalecer los destinos, estados y regiones turísticas del

⁹³ Reglas de Operación del Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras. Capítulo 2. Artículo 4.

⁹⁴ Reglas de Operación del Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras. Capítulo 3. Artículo 10

⁹⁵ Título Segundo. –De la Programación, Presupuestación y Aprobación” Capítulo I. –De la Programación y Presupuestación” Artículo 34. Título Tercero. –Del Ejercicio del Gasto Público Federal” Capítulo VI. –De los Subsidios, Transferencias y Donativos”

⁹⁶ Los Programas Regionales son: Programa México Norte, Programa Mundo Maya, Programa Ruta de los Dioses, Programa Tesoros Coloniales, Programa en el Corazón de México y Centros de Playa.

país y posicionarlas como destinos integrados, conjuntamente con: Gobierno Federal, Estados, Municipios, Iniciativa Privada y Sector Social.

Estos son los Programas Sociales de las diversas Secretarías que integran la Comisión cuyo fin es tratar de mitigar las carencias sociales en algunas zonas de Atención Prioritaria, estas zonas rurales o urbanas se caracterizan por población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social. La Comisión esta regulada por la Ley General de Desarrollo Social que en su Artículo 10° Fracción VII establece –corresponde al Secretario Técnico de la Comisión realizar un Informe anual con los avances sobre la integralidad, coordinación y corresponsabilidad para el Desarrollo Social”. El Informe tiene como finalidad presentar los avances, logros y retos en materia de coordinación en el diseño y operación de las Políticas Públicas para el Desarrollo Social observadas durante el año anterior. Así como la identificación de los elementos de corresponsabilidad definidos para los programas sociales de las dependencias que forman parte de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS).

2.6 Inversión destinada a los Políticas Sectoriales

En el siguiente cuadro podemos observar el presupuesto que se les asigno a los programas sectoriales de las diferentes Secretarías integrantes de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social en los años 2008-2010 nos podemos encontrar :

Los Programas Sectoriales de SEDESOL, existió un incremento en los Programas de Atención de Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales, Atención a Jornaleros Agrícolas, Estancias Infantiles, Apoyo Alimentario así como el Programa de Empleo Temporal, en comparación del año 2008 al año 2010. En el año 2009 estos Programas tuvieron un pequeño incremento en la asignación de los recursos, pero también hubo programas que fueron castigados disminuyendo sus recursos, por lo que en el Presupuesto del año 2010 tuvieron un incremento significativo de recursos. En cambio en los Programas que se nota un decremento de recursos es en el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), Programa Opciones Productivas y el Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA). Ya que en el Presupuesto del año 2008 presenta cantidades oscilantes entre los mil millones, para el Presupuesto del año 2009, tienen una asignación mayor de recursos llegando casi al doble de lo asignado en el año anterior y para el Presupuesto del año 2010, existe un gran decremento de forma considerable en la asignación de los recursos. El Programa de Abasto Rural (DICONSA), en la asignación de sus recursos de los años 2008, 2009 y 2010 no tuvieron mucho incremento se podría decir que solo le aumentaban unos cuantos miles en comparación a los demás Programas que les incrementaron considerablemente o les disminuyeron. En el caso de Microrregiones solo tiene registro de Recursos Otorgados en el año 2008 y para los siguientes años no se tiene registro alguno, en la Estrategia 100x100 tampoco se tiene registro alguno en el Presupuesto, ya que este programa esta dentro de la Unidad de Microrregiones al igual que el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias. En el cual como se observo en el Presupuesto de este año fue menor la asignación de recursos.

Los Programas de la SEP, existe un aumento y disminución en alguno de ellos como por ejemplo el Asesor Técnico Pedagógico en comparación de los Proyectos Estratégicos del INEA o el PRONIM. Pero realmente ¿el presupuesto asignado es

aprovechado para lo que se promulgo? Como es bien conocido existen lugares del país que no cuentan con una escuela de educación básica digna (infraestructura básica: un salón de clases de con techo, pizarrón, bancas, etc.) ni profesores que quieran ir a impartir clases por lo que se recurre a los jóvenes que están interesados en alfabetizar su comunidad, el punto es por que no a eso jóvenes que en ocasiones tienen que hacer milagros con los pocos recursos que les otorgan, se les otorga más presupuesto para que ellos puedan mejorar un poco sus condiciones de vida un estímulo mas, ya que por lo regular no se les reconoce su labor. Sin embargo a los docentes de las ciudades se les otorga más apoyo económico y tienes un poco mas de facilidades que los que trabajan en CONAFE.

En el caso de la Secretaría de Salud, en la búsqueda de presupuesto de los Programas a los años anteriores al 2010 no se encontró resultado alguno, como podemos observar al único programa al cual se le destinaron recursos fue al de Caravanas de salud. La Cirugía Extramuros no cuenta con presupuesto ya que es financiada por la Fundación Telmex. En cuestión de dinero que puede ser mucho o poco lo que se destina a la salubridad de los habitantes que muchas ocasiones no cuentan con Seguridad Social. Sin embargo, en lugar de otorgarles un seguro popular que “abarca muchas enfermedades”, se puede equipar bien a los hospitales que ofrecen sus servicios, ya que en muchas ocasiones aunque la población tenga el seguro, el hospital en donde se atienden “X” enfermedad no les puede otorgar el servicio por falta de equipo, especialista, material, espacio, etc. En muchas ocasiones la gente que no cuenta con recursos tiene que trasladarse con sus propios medios a otra entidad que por lo regular es a la Ciudad de México. Y si a esto le añadimos que desgraciadamente siempre son indígenas que no conocen ni la ciudad y hablan lengua originaria. Es aquí cuando cabe la pregunta ¿para qué sirvió el seguro popular?

A los diferentes Programas Sociales de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales en tres distintos años, nos observamos que en el Programa Empleo Temporal (PET), en el año 2008 y 2009 hubo una misma asignación de Recursos incrementando en 2010 debido a los desastres naturales ocasionados en el 2009, esto fue a consecuencia de las tormentas tropicales y huracanes que azotaron a los Estados costeros, así también como a los Estados del Norte que sufren de sequias. Provocando que se pierda la forma de vida de los habitantes del lugar, es decir su forma de trabajo: cosechas, negocios, etc. El Programa de Desarrollo Sostenible en el año 2010 tiene un presupuesto por debajo del presupuesto asignado en el 2008, con este programa se busca que las comunidades se beneficien con el presupuesto asignado en busca de mejoras para ellos, como el programa de Ecoturismo que viene siendo una entrada de recursos económicos para todas aquellas comunidades que gozan de bellos paisajes, con un clima adecuado para la recreación de personas que buscan algo diferente para convivir sanamente y buscan estar en contacto con la naturaleza, para lo que se necesita es que esas comunidades que por lo regular se encuentran en municipios de marginación, tengan la infraestructura básica para prestar el servicio y que en ocasiones nunca cuentan, generando con esto que la SEMARNAT dentro de su presupuesto cuente con una partida para prestamos hacia esas comunidades. En los Proyectos de infraestructura hidráulica observamos que se destina mayor presupuesto a las zonas urbanas que rurales, ya que todo indica que debido a la migración que se hace a las grandes ciudades se necesita de mayor infraestructura por lo que general nunca se acaba de cubrir. Dejando así los rezagos en el medio rural, teniendo por consiguiente que todavía en muchas localidades el agua potable no llegue aún a sus casas y mucho menos el sistema de alcantarillado.

En el caso de los Programas de la SAGARPA notamos que PROCAMPO hubo un aumento en la designación del presupuesto de un poco más de un mil millones de pesos, (aunque en la página electrónica de Transparencia y Acceso a la Información de Procampo se dice que el recurso asignado al programa fue de 16,150.0). En comparación con los 2,934 productores con los que contaba en el año 1995. En el caso del Programa de para la Adquisición de Activos Productivos en el año 2008 no se tiene registro alguno de inversión destinada al Programa, pero si se puede observar que para el año 2010 hay decremento importante en la entrega de recursos Federales para la ejecución de dicho programa ya que de tener una asignación de mas de doce mil millones de pesos en el año 2009 paso a solo 850 millones de pesos. Para el Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER) hubo un incremento en la partida presupuestal del año 2009 ya que para el año 2010 no cuenta con recursos para seguir con el financiamiento del Programa. Y es que este Programa se dedica en mayor parte a cumplir con las capacidades financieras incumplidas por los productores que adquirieron una deuda para poder hacer uso de nuevas tecnologías a su producción o para formas organizaciones empresariales en beneficio de uno o varios productores de al región. En el Programa Organízate el mayor presupuesto asignado fue en el año de 2009, donde en este Programa se pretende que haya una mayor organización y desempeño de todos aquellos productores que se lleguen a organizar para tener un mejor desarrollo en la Producción y calidad de sus Productos. Esto puede ser a través de Organizaciones Sociales o los Comités sistema producto. En el año 2010 este programa no tuvo acceso a recursos financieros.

La SRA durante el año 2010 hubo un incremento significativo en la asignación de presupuesto es programas agrarios, El programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) en el año 2008 entrego apoyos monetarios que iban desde los \$180,000.100 hasta los \$530,000.00, estos últimos se entregaban a proyectos de productores agropecuarios. Para el año 2009 el mismo programa entregaba apoyos mínimos de \$107,460.00 y teniendo como máximo apoyos de \$266,600.00. El Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) en el año 2008 ofreció apoyos mínimos de \$137,700.00 hasta \$530,000.00 en donde esta mayor cantidad de apoyos se destinaban a proyectos agropecuarios. Para el siguiente año este programa ofrecía como apoyo monetario mínimo de \$88,930.00 para establecer una herrería hasta \$266,600.00 en proyectos agropecuarios. Para el año 2010 todavía no se tiene registro de cuales fueron los mínimos y máximos en cuestión de apoyos otorgados solo que hubo un considerable incremento en cuestión de presupuesto federal otorgado. El hecho es si es mucho o es poco, la importancia radica en entregarle el apoyo a la persona, comunidad o a las organizaciones productivas correctas y no solo a la familia de los servidores como se vio reflejado en el Programa de PROCAMPO.

En el caso de la Secretaría de Turismo no se encontró presupuesto destinado a sus Programas Sectoriales.

Tabla de Presupuesto asignado a los Programas Sectoriales de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social del año 2008-2010

	PROGRAMAS	PRESUPUESTO			
		2008	2009	2010	TOTAL
SEDESOL	Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales	9,916,437,363	13,176,270,020	17,969,270,037	41,061,977,420
	Microrregiones	2,016,355,582	0	0	2,016,355,582
	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)	4,860,000,000	8,160,991,372	2,173,000,000	15,193,991,372
	Estrategia 100x100	0	0	0	0
	Programa Opciones Productivas	1,170,000,000	997,630,695	98,400,000	2,266,030,695
	Programa de Atención a Jornales Agrícolas	171,910,843	228,254,978	291,500,000	691,665,821
	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	1,499,172,686	2,522,003,969	2,775,300,000	6,796,476,655
	Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA)	1,941,500,000	1,560,675,258	16,200,000	3,518,375,258
	Programa de Apoyo Alimentario (DICONSA)	336,000,000	1,818,413,814	4,281,700,000	6,436,113,814
	Programa de Abasto Rural (DICONSA)	2,004,258,963	1,954,974,709	2,709,700,000	6,668,933,672
	Programa de Empleo Temporal (PET)	331,059,114	343,035,900	\$625,300,000	1,299,395,014
SEGOB					
SHCP					

SEP	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos Mayores (INEA)	Proyectos Estratégicos	721,302,027	1,804,968,497	170,000,000	2,696,270,524
		Por un México sin rezago Educativo	2,253,965,327	2,090,845,434	2,303,500,000.00	6,648,310,761
	Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)	Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena	2,279,255,408	2,568,608,551	15,410,000,000	20,257,863,959
	Dirección General de Educación Indígena	Asesor Técnico Pedagógico (ATP)	16,600,000	100,825,861	100,800,000.00	218,225,861
		Programa de Educación Básica para niñas y niños de Familias Jornaleras y Agrícolas Migrantes (PRONIM)	159,234,377	206,818,351	91,831,818.35	457,884,546
		Programa de becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	0	52,199,300	104,300,000.00	156,499,300
SSA	Seguro Popular		0	0	16,884,000.00	16,884,000.00
	Embarazo Saludable		0	0	694,600,000	694,600,000
	Seguro Médico para una Nueva Generación		0	0	0	0
	Oportunidades		0	0	0	0
	Cirugía Extramuros		0	0	0	0
	Caravanas de la Salud		514,542,236	614,129,674	74,100,000.00	1,202,771,910

SEMARNAT	Programa Empleo Temporal		113,000,000.00	113,000,000.00	5,522.000000	226,005,522.000
	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenido (PRECODES)		922,996.00	0	87.000000	923,083.000
	Programa de Ecoturismo		0	0	135.000000	135.000000
	Mejoramiento de los Servicios de Agua Potable, alcantarillado y saneamiento	Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	7,356,600,000.00	5,998,100,000.00	0	13,354,700,000.000
		Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS)	\$2,554,400,000.00	\$2,098,054,778.00	144.800000	4,652,454,922.800
		Programa Federal de Saneamiento de Aguas Residuales, (PROSANEAR)	0	0	0	0
		Agua Limpia (PAL)	48,625,162.00	38,191,900.00	0	86,817,062.000
SENER						
SE						
SAGARPA	Programa de Apoyos directos al Campo (PROCAMPO)		16,678,000,000.00	16,803,100,000.00	\$17,900.50	33,481,117,900.50
	Programa para la Adquisición de Activos Productivos		0	12,562,700,000.00	850.00	12,562,700,850.00

	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER)	2,559,651,380.00	3,532,101,000.00	0	6,091,752,380.00
	Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate)	375,000,000.00	542,300,000.00	400.00	917,300,400.00
SCT					
SFP					
STyPS					
SRA	Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	\$595,442,177.00	\$668,342,177.00	1062.9	\$1,263,785,416.90
	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	\$907,042,600.00	\$995,542,600.00	1067.1	\$1,902,586,267.10
	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	487,100,000.00	487,100,000.00	608.3	974,200,608.30
SECTUR	Programa México Norte	0	0	0	0
	Programa Mundo Maya	0	0	0	0
	Programa Ruta de los Dioses	0	0	0	0
	Programa Tesoros Coloniales	0	0	0	0
	Programa en el Corazón de México	0	0	0	0
	Centros de Playa	0	0	0	0
	Programa Pueblos Mágicos	0	0	0	0

FUENTE: Ley de Egresos de la Federación 2008-2010

CAPITULO III
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON ORIENTACIÓN Y ALCANCES SOCIALES EN
MÉXICO 1988 A 2009. (ENFOQUE COMPARATIVO)

3.1 Marco Jurídico

Para poder llevar a cabo un buen funcionamiento de los diversos Programas se fundamentan en los siguientes Instrumentos Jurídicos:

PROGRAMA	LEYES	
PRONASOL	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículos 3,4,11,25,26,27,28 y 89
	Ley General de Planeación 1983	Artículos 2,19,25,26,27,28 y 29
	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público ⁹⁷	Artículos 4,13,14,15,16 y 19
	Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	
	Acuerdo con el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad	
	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Artículos 9,31,32,34-41,43 y 44
	Convenio de Desarrollo Social	
	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Artículo 47
	Ley de Adquisiciones y Obra Pública ⁹⁸	Artículo 6,81 y 134
	Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal correspondiente	Ramo XXVI "Solidaridad y Desarrollo Regional"
Acuerdo de coordinación, anexos de ejecución y convenios de concertación.		
PROGRESA		
OPORTUNIDADES (2000-2009)	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Artículo 17,31,32,38 y 39
	Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2003	Artículos 51,52,54-56,58,63 y 64, así como los Transitorios 8 y 9
	Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y	Artículos 1-3,5,6,9-11

⁹⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1976. Modificada por decretos publicados los días 30 de diciembre de 1977; 31 de diciembre de 1979; 30 de diciembre de 1980; 11 de enero de 1982; 14 de enero de 1985; 26 de diciembre de 1986; 10 de enero de 1994; 21 de diciembre de 1995, y 10 de abril de 2003.

⁹⁸ El 14 de Julio de 1994, se firma un Decreto para modificar la Ley de Adquisiciones y Obra Pública. Publicándose el día 5 de Agosto de 1994, en el Diario Oficial de la Federación. Por lo que se consulto la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000 reformada por última vez el 28 de Mayo de 2009.

	Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social ⁹⁹	
--	--	--

Elaboración Propia.

Como podemos observar el PRONASOL se regulaba por mas Leyes y Decretos que los demás programas, y comparte con el Programa de Oportunidades los artículos 31, 32, 38 y 39 con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En el caso de PROGRESA no se encontró normatividad alguna. En el caso de Oportunidades se maneja desde el año 2000 al 2009 ya que siguen la misma línea, aunque sean de Presidentes distintos.

3.2 Programa Nacional de Solidaridad 1988-1994

Solidaridad nació como una propuesta para atender carencias sociales, conjugando creatividad institucional y participación social, en el marco de un proceso de reforma económica que obligó también a revisar las relaciones entre el Estado y la sociedad y a ejecutar con eficacia la acción institucional. Para asegurar la transparencia en el manejo de los recursos y la pertinencia de los trabajos a emprender, Solidaridad propuso desde el principio un esfuerzo compartido entre el Estado y la sociedad. El Programa, en medio de restricciones presupuestales muy agudas, intentó destinar la totalidad de sus recursos a inversión social, tratando de evitar que éstos pasaran por los filtros de las grandes burocracias. El Programa planteó *optimizar las acciones factibles con recursos escasos. Los retos: rezagos de grupos más vulnerables, contingentes de población que habían dejado de ser atendidos por la Política Social en años anteriores; la necesidad de construir espacios educativos, sistemas de agua potable y alcantarillado y de ampliar la infraestructura sanitaria se adicionó la urgencia de rehabilitar y dar mantenimiento a la infraestructura que había sido relegada durante la crisis; a las demandas de nuevas carreteras se agregaron los reclamos por dar mantenimiento y rehabilitar a las ya existentes*¹⁰⁰. Para lograr sus objetivos, era necesario modificar la concepción tradicional de la obra pública.

3.2.1 Características del Programa Nacional de Solidaridad

El PRONASOL, fue un fondo de inversión social que fue implementado a mediados de los años ochentas en distintos países de América Latina, constituyendo una Política Social focalizada los sectores mas pobres de la población teniendo como objetivo neutralizar los efectos negativos de las Políticas de Ajuste adoptadas. En este contexto las *características*¹⁰¹ que presentó este Programa son:

- * Pretendió ser un programa de combate a la pobreza, sobre todo a la extrema pobreza, lo cual implicaba enfrentar al rezago social.

⁹⁹ 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. Publicado el 06 de Marzo de 2002.

¹⁰⁰ CORDERA Campos, Rolando y Lomelí Vanegas Leonardo. *La Política Social Moderna: Evolución y Perspectivas*. Secretaria de Desarrollo Social. Pág. 14

¹⁰¹ ZICCARDI, Alicia. *Caracterización del Programa Nacional de Solidaridad*. En Actores y Procesos Sociales de los Programas de Inversión Social: el caso del Programa Nacional de Solidaridad en México (1988-1994). Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. Pág. 4

- * Se instaló inicialmente en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). En 1992 al reformarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal desapareció dicha secretaria y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), creándose la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) dependencia que en adelante se hizo cargo del PRONASOL.
- * El fondo que operó principalmente con recursos provenientes del Presupuesto Federal, controlados por una instancia de ese nivel de Gobierno, que actuaba ejerciendo un mandato del Presidente de la República. Lo que permitió que tuviera un alto grado de autonomía institucional.
- * Uno de sus principales rasgos fue la creación de un método de trabajo que recuperara la tradición del trabajo comunitario desarrollada en México por los sectores populares, lo que fue el componente central de los denominados «comités de solidaridad.» Estos comités (que en 1994 según datos oficiales eran 250,000) dieron origen a un nuevo tipo de organización social institucionalizada, requisito exigido por el programa para canalizar las demandas y otorgar fondos. Con esto se pretendía eliminar el burocratismo e intermediarismo que había caracterizado la Política Social del Estado Corporativo.

3.2.1.2 Objetivos del Programa Nacional de Solidaridad

El objetivo que promovió el Estado, era al igual que la Comisión del Programa atender a un gran número de mexicanos que viven en condiciones de pobreza y que sus necesidades básicas no están adecuadamente satisfechas -nutrición, salud, educación, vivienda, medio ambiente, acceso a los servicios públicos y empleo productivo-. Busco además de orientarse para construir un nuevo piso social para el Desarrollo Nacional que asegurara la igualdad de oportunidades y justicia especialmente para los que menos tienen, es decir buscó construir la expresión de los derechos sociales que está 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, y que están plasmados en la CPEUM en los artículos 3^o, 27 y 123. Los objetivos del Programa Nacional de Solidaridad se dividieron en dos cualitativos y cuantitativos. Las *«cualitativas se centran en el papel que el Programa asigna a la participación comunitaria en la aplicación del gasto social tanto para resolver carencias en materia de servicios sociales básicos entre los más pobres como para mejorar su capacidad y condiciones productivas.»*¹⁰²

El Programa Nacional de Solidaridad definió como su objetivo central *«mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del país respondiendo de manera directa, efectiva e inmediata a múltiples necesidades, de acuerdo con las diversas condiciones regionales, económicas, políticas, sociales y culturales»*¹⁰³. Su operación se plantea en términos del *«resultado de la concertación y la coordinación de acciones, con una intensa y decidida participación de los grupos más desprotegidos»*¹⁰⁴. Como estrategias para la erradicación de la pobreza extrema se plantearon:

¹⁰² SZEKELY, Pardo Miguel. *«El Programa Nacional de Solidaridad en México.»* Organización Internacional del Trabajo-Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. Pág. 12

¹⁰³ Op. Cit.

¹⁰⁴ Secretaría de Programación y Presupuestación. SZEKELY, Pardo Miguel. *«El Programa Nacional de Solidaridad en México.»* Organización Internacional del Trabajo-Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. Pág. 12.

- * Una mayor efectividad en las Políticas Económicas, en la asignación de subsidios y en el gasto social.
- * La elevación del nivel productivo y diversificado de los campesinos e indígenas, fortaleciendo la capacidad organizativa.
- * La atención de las colonias populares en las zonas urbanas para proveer de servicios básicos.
- * La participación de las mujeres y jóvenes.
- * La voluntad, el esfuerzo de superación de los grupos marginados, la movilización social, la inversión pública y los recursos provenientes de los Fondos del Gobierno Federal, como instrumentos para abatir la pobreza.

Los objetivos cuantitativos del Programa se basan en especificar los niveles mínimos de bienestar que se pretende proporcionara los económicamente más débiles en el transito a un nuevo modelo de desarrollo en términos de incremento en su capacidad productiva.

3.2.1.3 Proyectos y Programas del Programa Nacional de Solidaridad

El Programa Nacional de Solidaridad se rigió por vertientes, empezando por aquella que corresponde a las acciones más identificables entendiéndose como *finas asistenciales*, la proporción de servicios sociales y la infraestructura para ello. Le siguen las acciones de la producción como apoyo a las mismas, las directamente productivas y las que reúnen las dos anteriores. En cada una de las vertientes de acción operan a su vez programas especiales en los que se combinan distintos campos de atención. Las *vertientes*¹⁰⁵ son

		PROGRAMAS
PRONASOL	BENEFICIO SOCIAL FAMILIAR	IMSS-SOLIDARIDAD
		Acuerdo Solidaridad-Secretaría de Salud
		Hospital Digno
		Infraestructura Educativa
		Escuela Digna
		Niños de Solidaridad
		Escuelas en Solidaridad
		Maestros Jubilados
		Apoyo al Servicio Social
	PROGRAMA DE BENEFICIO SOCIAL COMUNITARIO	Agua Potable y Alcantarillado
		Electrificación
		Urbanización
		Espacios deportivos
		Proyectos Ecológicos
		Vivienda
		Regularización de la tenencia del Suelo Urbano

¹⁰⁵ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Fondo de Cultura Económica. 1994. Pág. 64, 165-207

		Alimentación y Abasto	
		Infraestructura carretera y caminos rurales	
PROGRAMAS ESPECIALES	Programas Sociales	Correos y Telégrafos	
		Programa Paisano	
		Solidaridad Penitenciaria	
		Jornaleros Agrícolas Migrantes	
		Mujeres en Solidaridad	
		Mujeres Indígenas	
		Apoyo a comunidades Indígenas	
		Fomento Económico	
	Programas de Bienestar Social	Salud	
		Ayuda alimentaria a grupos de riesgo en comunidades indígenas de extrema pobreza	
		Educación	
		Fomento al Patrimonio Cultural	
		Procuración de Justicia	
		Brigadas de Solidaridad	
PROGRAMAS PRODUCTIVOS	Fondos para la Producción		
	Apoyo a cafeticultores		
	Apoyo a productores forestales		
	Pescadores ribereños y acuacultura		
	Solidaridad para la Pequeña Minería		
	Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad		
	Solidaridad Obrera		
PROGRAMAS DE ALCANCE TERRITORIAL	Fondos Municipales de Solidaridad		
	Desarrollo Regional		

Elaboración propia

Estos son los componentes de las 5 vertientes de Solidaridad las cuales detallaremos a continuación.

- **Programas de Beneficio Social Familiar.**

Se refiere al mejoramiento inmediato de los niveles de vida, en las áreas de salud, alimentación, educación, vivienda y servicios básicos.

Objetivo: Incorporar la atención médica a las comunidades rurales y urbanas que no cuenten con ningún servicio institucional. Ampliar la infraestructura existente y continuar con la descentralización de servicios hacia las entidades federativas.

- * **Programa IMSS-Solidaridad.** Se busca ampliar la atención médica a la población carente del servicio. Quiso contribuir a elevar el estado de salud de la población

rural marginada brindándole atención integral y cuidado a la salud individual, familiar y colectiva. Para que se lograra este objetivo se convocó a la participación organizada de los núcleos familiares y se procuró utilizar tecnología y recursos adecuados a las necesidades y tradiciones de la comunidad. La organización de este Programa estuvo estructurada en cuatro niveles: central, delegacional, zonal y operativo. Los Hospitales Rurales tienen entre 10 y 60 camas, están ubicados en poblaciones donde se cuenta con una población aproximada de 15 mil habitantes, atienden pacientes de la zona y cubren en promedio la demanda de doce localidades cercanas. El personal de base de los hospitales está conformado por auxiliares, que en su mayoría son habitantes de las propias localidades, capacitados para desempeñar diferentes funciones. También forman parte del personal promotor de acción comunitaria y un ingeniero de conservación.

- * **Acuerdo Solidaridad-Secretaría de Salud.** La Secretaría de Salud busca incorporar a la atención médica a las comunidades rurales y urbanas que no cuentan con ningún servicio institucional. Para atender mejor a los usuarios, mejora sus procedimientos administrativos, amplía la infraestructura existente y continúa con la descentralización de servicios hacia las Entidades Federativas. La Secretaría de Salud realiza acciones de rehabilitación y construcción de centros de salud y hospitales con recursos federales, el apoyo del Programa Nacional de Solidaridad y la Participación de las organizaciones de la Sociedad Civil. A partir de la experiencia obtenida se fomenta la participación comunitaria, con pleno respecto a los valores y tradiciones culturales de las etnias, de los campesinos y de los habitantes de las colonias urbanas de bajos ingresos. Los médicos que prestan su servicio social en estas unidades, participan además, en la dotación de paquetes de semillas para el cultivo de huertos familiares y asesoran a la población en la construcción de albergues comunitarios donde residen temporalmente los familiares de los enfermos hospitalizados.

- * **Hospital Digno** Su objetivo es elevar el nivel de atención de hospitales de Sector Salud, siguiendo los criterios siguientes:
 - Mejorar la atención médica.
 - Elevar la calidad y la calidez de la prestación de servicios.
 - Alcanzar el máximo grado de limpieza e higiene.
 - Lograr la participación activa de la comunidad y de la población que se encuentra dentro y alrededor de los hospitales.

Para alcanzar sus objetivos promueve la participación de los grupos sociales. En términos generales, se busca crear hospitales con un ambiente de eficiencia, comodidad y respeto para el paciente y sus familiares. Este Programa contempla apoyos financieros a partir de la disponibilidad de recursos adicionales, cooperaciones monetarias y la aportación de la mano de obra de las comunidades. Las acciones se basaban en un diagnóstico de los problemas y necesidades de las áreas del hospital que tenían mayor contacto con el público, como lo es el área de consulta externa y de urgencias. El Programa estimuló la enseñanza, la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos, lo que previó espacios de trabajo instrumentales de trabajo, tanto como para el personal en servicio como para los que iban en formación. Se estimuló la toma de decisiones locales, eliminando los trámites y procesos burocráticos que no ayudaban al desarrollo de las funciones de los hospitales.

- * **Infraestructura Educativa.** Mediante el Programa se apoyo a la construcción de nuevos espacios educativos, participando el Comité Administrador del Programa Federal de la Construcción de Escuelas (CAPFCE) en coordinación con la Secretaria de Educación Pública (SEP) y las autoridades de los Gobiernos de los Estados. Las acciones implementadas a partir de la implementación del Programa fueron orientados a los Estados de la República con mayor rezago social en esta materia como son: Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Puebla, Michoacán, Veracruz y México. Solidaridad apoyo con mayor énfasis la construcción de nuevos planteles en el campo, zonas indígenas y colonias populares.

- * **Escuela Digna.** Este Programa inicio funciones en marzo de 1990, siendo su objetivo primordial el apoyar a la rehabilitación y mantenimiento de los planteles educativos que forman parte del patrimonio nacional. Existían esfuerzos y recursos de los tres niveles de Gobierno, así como del sector social y privado, integrando con esto un verdadero frente común de trabajo con la participación de los maestros, los alumnos, padres de familia, autoridades escolares y asociaciones civiles, con la meta de rescatar y preservar los inmuebles educativos. La comunidad escolar aportaba material de la región, actividades de remozamiento, pintura, ornamentación y limpieza, además de las aportaciones económicas que su nivel de ingresos le permitieran. El Programa opero de forma descentralizada, con el Comité Escolar como célula básica de organización. Dicho comité estaba integrado por Padres de Familia, alumnos, maestros, personal directivo, y ciudadanos interesados en el mejoramiento de los planteles escolares. En las comunidades rurales también participaba el comisionario ejidal. La responsabilidad de la ejecución, seguimiento y control de las obras caía en manos del Comité y de las Autoridades Municipales. Para el mantenimiento de las obras realizadas se conto con el apoyo y la participación de prestadores de servicio Social, Colegios de Profesionistas (Ingenieros y Arquitectos), así como de organizaciones privadas y sociales.

- * **Niños de Solidaridad.** Este Programa empezó a funcionar en Enero de 1991 teniendo como objetivo enfrentar las limitaciones económicas que impiden a millones de niños mexicanos de familias de escasos recursos terminar la educación primaria. El Programa operaba en aquellos planteles en los que –Escuela Digna” ya operaba. Dando paso a reforzar la participación social dentro del Consejo Escolar de Solidaridad. Para cada Escuela de organización completa (es decir, que imparta los seis grados de educación primaria), se otorgaban 24 becas, una por niño y un becario por familia. La beca estaba integrada por:
 - Un estímulo económico mensual durante 12 meses, y por el tiempo que conserve la beca con un monto equivalente a un tercio del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.
 - Dotación de una despensa básica familiar mensual, que es entregada en su localidad por el sistema Conasupo-Diconsa.
 - Asistencia Médica y vigilancia nutricional por las instituciones del Sector Salud.
 - Promoción de Talleres Recreativos y actividades de beneficio comunitario.

La Coordinación del Programa, acuerda con las Instituciones Federales (Consaupo y Diconsa para la despensa alimentaria; IMSS, ISSSTE, SSA, para la atención médica), agiliza las gestiones y el cumplimiento de los compromisos con las

representantes de los Estados. Los ayuntamientos participan activamente en este Programa, ya que por su conducto se canalizan los recursos, tienen contacto permanente con los Comités Escolares y los apoyan en las gestiones necesarias. El Programa promovía que la comunidad escolar decidiera que niños serían beneficiarios, por que ellos son los que mejor conocen las circunstancias en las que se desarrollan.

- * **Escuelas en Solidaridad.** Este Programa entro en funciones en el año 1992 y su objetivo principal fue el de atender de manera integral a 100 escuelas por cada Entidad Federativa en las que existieran los mayores rezagos en cuanto a aprendizaje e índice de reprobación, así como de deserción. Las escuelas que tenían el apoyo fueron seleccionadas a nivel comunidad y municipal, y se pretendía brindar una atención que fuera mas allá de la simple remodelación del inmueble, dando atención y apoyo a los maestros y alumnos que asistían a esos planteles con el fin de mejorarles sus condiciones de vida y así motivarlos a terminar su educación elemental en mejores condiciones que tenias en ese momento. Los apoyos consistían en proporcionar material didáctico, mejorar las condiciones físicas de los planteles, otorgaban becas a los alumnos, atención médica, construcción de albergues en lugares donde fuera necesario. Este Programa empezó a funcionar en 10 Entidades Federativas donde existían los mayores índices de rezagos en esta materia y paulatinamente se fueron incorporando las demás Entidades hasta llegar a 31 en 1993.
- * **Maestros Jubilados.** Este Programa comenzó en el Estado de Guanajuato en el año de 1992 y su objetivo fue la incorporación a las actividades educativas a aproximadamente 14000 maestros, los cuales representaba un 20% del total de los jubilados.
- * **Apoyo al Servicio Social.** Como es sabido el Servicio Social se implemento en el Gobierno del General Lázaro Cárdenas en el año de 1936, entre las acciones mas relevantes de esa época destaca la integración de brigadas interdisciplinarias de jóvenes universitarios asignados a proyectos de beneficio comunitario. En el Programa Nacional de Solidaridad, a partir de 1990 se impulsa la participación de los estudiantes y profesionistas, en programas que se llevaban a cabo en comunidades teniendo como objetivo fundamental de que estos prestadores de servicio lo efectuaran con un sentido social mas profundo, y así vincularse directamente al desarrollo de las comunidades, con acciones solidarias relacionadas con los conocimientos académicos. El Comité de Planeación del Desarrollo Económico y Social (COPLADES) de cada de las Entidades Federativas definía los proyectos prioritarios en los que era factible que los prestadores de servicio social participarán, dando mayor énfasis a los proyectos impulsados por Solidaridad. Con base en eso se asignaban becas para aquellos servicios técnicos y profesionales que requería el proyecto. Además los COPLADES, en este programa participaban activamente todas las Universidades y Centros de Enseñanza Técnica y Superior del País a través de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), en coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales. El monto mensual otorgado de la beca era de 300 mil pesos y podría ser incrementado en función de los siguientes factores:
 - Prioridad del Programa a desarrollar.
 - Zona socioeconómica en donde se va a desarrollar el servicio social.

- Condición rural de la zona.
- El nivel de estudios del prestador de servicio social.

Generalmente las becas se pagaban en periodos semestrales, pero podían otorgarse por un tiempo mayor si es que lo requería el programa para darle continuidad y culminación.

- **Programa de Beneficio Social Comunitario**

Infraestructura básica a comunidades que carecen de ella (agua potable, alcantarillado, pavimentación, electrificación, etc.

- * **Agua Potable y Alcantarillado.** El agua potable y el alcantarillado fueron una de demandas más frecuentes y atendidas por el Programa Nacional de Solidaridad, tanto como en la infraestructura básica que es necesaria para llevar el líquido a las comunidades, como en lo que se refiere a la expansión del número de toma domiciliaria. En los trabajos de construcción y rehabilitación de infraestructura participaron la Comisión Nacional del Agua (CNA), las dependencias estatales del ramo y municipales si es que hubiese. En la dotación de tomas domiciliarias a las familias, ellas mismas con apoyo técnico y después la creación de un Comité de Solidaridad, quienes construyen su propia red de distribución, cavando las cepas y colocando la tubería. En donde era factible, las comunidades en asamblea, aceptaban pagar una cuota por la introducción del servicio, misma que era recolectada por el Comité.
- * **Electrificación.** En 1989 la Comisión Federal de Electricidad firmo un convenio con el entonces Comisión General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), cuyo objetivo era la introducción del servicio de energía eléctrica en las poblaciones que ambas instituciones consideraban prioritarias. El Propósito del Programa era de dotar del servicio al mayor número de familias de colonias populares y rurales, utilizando recursos públicos y privados así como los comunitarios. El Programa operaba por medio de Comités de Electrificación elegidos directamente por la población mediante la Asamblea abierta, ya que en estas asambleas se hacia del conocimiento de la decisión de obras a realizar, los alcances, el costo y las aportaciones canalizadas a la electrificación. El Comité tenía como función informar a la comunidad sobre la dependencia y los funcionarios responsables de recibir las aportaciones que correspondían a cada familia. La recaudación de la aportación, por convenio, se realizaba durante la construcción de las obras y hasta tres meses después de su ejecución. Los Comités de Solidaridad supervisaban las obras y comunicaban al representante de la CFE las irregularidades que se presentaron durante su ejecución para que se adoptaran las medidas correctivas correspondientes. En este programa la participación de la comunidad fue mínima ya que se presentaban trabajos altamente especializados.
- * **Urbanización.** En las acciones que el Programa realizaba, participaban directamente los habitantes organizados en Comités de Solidaridad. Incluían desde pavimentación de calles, instalación de alumbrado público u otras cosas. La pavimentación de calles surgió como demanda posterior a la introducción de agua potable y alcantarillado, que iba acompañada de la construcción de guarniciones y banquetas. La forma en que participaba la comunidad en este Programa era

variable, ya que iba desde la realización de trabajos comunes para pavimentar calles enteras, hasta el compromiso en el cual cada jefe de familia debía incrementar la pavimentación del tramo que se encontrara al frente de su casa. Pero si los jefes de familia no tenían tiempo para hacerlo podían pagar a otro para realizarlo.

- * **Espacios deportivos.** En este Programa la comunidad aportaba los terrenos para la creación de espacios deportivos, se aportaba faenas de trabajo y en ocasiones materiales de construcción disponibles en la comunidad. Para garantizar las condiciones técnicas y el acabado, era común la contratación de un constructor privado, supervisado por el Comité de Solidaridad. Este Programa no tenía un gran peso dentro del marco de Solidaridad y de las acciones realizadas son de carácter local y no son muy significativas.
- * **Proyectos Ecológicos.** Son muchas las acciones que Solidaridad tenía con impactos ecológicos favorables que iban desde la excavación y acondicionamientos de rellenos sanitarios, la recolección de basura en zonas sumamente sucias, así como la instalación de letrinas y la realización de proyectos de gran amplitud, como la regeneración de los lagos de Pátzcuaro y Zirahuén que además incluían otros proyectos productivos. En todas las acciones la comunidad participaba intensamente a través de los Comités de Solidaridad, en el caso de los proyectos de la regeneración de los lagos, participaron todas las comunidades de esas cuencas lacustres.
- * **Vivienda.** Para abatir el déficit que estaba estimado en 6.1 millones de viviendas, la administración en ese momento se propuso, con la participación de las Instituciones Públicas del Ramo, así como los sectores Privados y sociales a construir más de un millón 390 mil nuevas viviendas y lleva a cabo un millón 542 acciones de mejoramiento. Solidaridad, en coordinación con el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), atendió la demanda de la población no asalariada y de bajos ingresos. Con la participación de organizaciones populares y vecinales se impulso la autoconstrucción, prácticamente el 65% de las viviendas en nuestro país fueron construidas de esta manera.
- * **Regularización de la tenencia del Suelo Urbano.** Para poder acceder a los servicios urbanos básicos y poder invertir en la construcción de vivienda digna, se debe tener una seguridad jurídica sobre el predio en donde fincaron la vivienda los que habitaban en las colonias populares del medio urbano. La mayoría de los habitantes de estas colonias no tenían el cómo demostrar que el lugar era suyo carecían de una escritura en donde se demostraba, el Programa Nacional de Solidaridad, puso en marcha el programa de Regularización de la Tenencia del Suelo Urbano. Para poder acelerar los trabajos de regularización de la propiedad de la tierra en asentamientos humanos ubicados en predios ejidales o comunales el Programa se apoyo en la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra. En 1989 se intensifico la regularización de las colonias populares, quienes participaron en el las tareas de levantamiento cartográfico e integración de carpetas técnicas, reduciendo así los tiempos de trámite. El esfuerzo de este Programa fue compartido por los tres niveles de Gobierno y de los colonos en donde se presentaba mayor el rezago de este problema: Chihuahua, Durango, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Jalisco y el Distrito Federal. En 19

Entidades Federativas se exento de pago total de impuestos y derechos de escrituración a los colonos. En las Entidades restantes hubo exenciones de pago.

* **Alimentación y Abasto.** Uno de los Problemas prioritarios que atendería el Programa Nacional de Solidaridad, es de la Alimentación y el Abasto, este Programa estaba orientado a reforzar y consolidar las Políticas que se habían expresado en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa de Modernización del Abasto y el Programa Nacional de Alimentación, con el fin de un efectivo combate en contra de la Pobreza extrema. Este Programa se coordinaba con otras dependencias involucradas en la instrumentación de este tipo de Políticas, como lo era la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Sistema Solidaridad contribuyo con importantes recursos para que fueran instaladas, así como la comunidades organizadas, tiendas, lecherías y cocinas populares en zonas en donde realmente se requerían estos servicios. Con la instalación de tiendas y la apertura de lecherías en colonias populares y zonas rurales pobres, el Programa aseguraba el suministro de bienes básicos y valiosos nutrientes en la dieta de las familias de bajos ingresos a precios bajos. Mediante la instalación de cocinas populares el Programa brindaba la oportunidad a las mujeres de escasos recursos para que se organizaran, comprarán y elaboraran en común los alimentos que consumirían sus familias. Las cocinas populares representaban un modelo en la preparación de alimentos de alto contenido nutricional y a un bajo costo.

* **Infraestructura carretera y caminos rurales.** El mayor impulso que obtuvo este Programa fue en el año 1990, ya que fue fundamental para la ampliación de la infraestructura carretera, ya que al ver más carreteras habría un intercambio cultural y comercial entre las diversas regiones, además que se mejorarían los servicios, ya que se podrían introducir más servicios, activando así la economía del lugar. Además de que facilitaría el traslado hacia los centros educativos y de salud, las comunidades al ver los beneficios colaboraron en los trabajos con mano de obra, materiales de la región y aportaciones económicas. Con la participación de los particulares en la construcción de la infraestructura carretera, permitió poner en marcha un programa entre la Federación, los Estados y Municipios con la participación social para realizar obras camineras, este programa tripartita permitió la construcción y reconstrucción de caminos alimentadores en todas las Entidades Federativas. El Programa Nacional de Solidaridad, participó en la construcción, rehabilitación y mantenimiento de carreteras y caminos rurales, ya que facilito el abastecimiento de bienes y servicios indispensables para las comunidades de menores ingresos. Gracias a esta forma fue posible continuar con la integración de comunidades que no se encontraban en el margen del Desarrollo Nacional. Los objetivos de este Programa fueron los de crear, construir y dar mantenimiento a los caminos y carreteras necesarias para poder integrar a las comunidades mas dispersas y apartadas y que presentaban los menores ingresos, además de aquellas comunidades que se consideraban impulsadoras de desarrollo regional.

- **Programas Especiales.**

Este Programa se divide en Programas Sociales y en Programas de Bienestar Social.

- **Programas Sociales.**

- * **Correos y Telégrafos.** En coordinación con el Programa Nacional de Solidaridad, el Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX) aumento notablemente su cobertura, ya que planteó como objetivo principal ampliar su cobertura del servicio postal hacia las comunidades que no cumplían con el requisito de contar con una población mayor a los quinientos habitantes. Teléfonos de México (TELMEX) también participo coordinándose con Solidaridad, adquiriendo el compromiso de ampliar la red telefónica rural y de colocar teléfonos públicos en colonias populares urbanas.
- * **Programa Paisano.** Este fue un Programa que busco mediante el reforzamiento de la ley, el brindar un trato digno a los mexicanos que en busca de nuevas oportunidades de empleo, de vida, cruzaban la frontera con los Estados Unidos. Con el fin de garantizarles la protección de la ley, se difundió entre los emigrantes sus derechos al regresar a México. Esto se difundió tanto en México como en los Estados Unidos a través de spots de radio, anuncios por televisión, los consulados así como los centros de trabajo, además de estaciones aduanales, terminales de autobuses y aeropuertos. Se instalaron módulos atendidos por los prestadores de servicio social, así como personal del Programa Nacional de Solidaridad, la Secretaría de la Contraloría (SECOGEF) y la Secretaria de Turismo (SECTUR). Aun así con la difusión de este Programa las condiciones de trato a la hora de entrada de estos trabajadores no mejoro mucho.
- * **Solidaridad Penitenciaria.** Este fue un Programa dirigido a los reclusos que se encontraban en las cárceles mexicanas, quienes viven, hasta la fecha, en condiciones de hacinamiento y deterioro de las instalaciones, el programa contemplaba dos vertientes:
 - Apoyaba la excarcelación de individuos que teniendo derechos a ella, no contaban con la capacidad económica para ello, tampoco contaban con asistencia legal adecuada, sufrían de abandono familiar o de su núcleo social o porque no hablaban castellano, así como por la pasividad de la autoridad. Originando con esto la disminución de la población en los centros de reclusión.
 - Esta vertiente se hacia llamar: “Dignificación Penitenciaria por Solidaridad”, y apoyaba a la rehabilitación del medio físico donde habitaban los presos: instalaciones hidráulicas, sanitarias, eléctricas, de cocina, comedor, así como de visita intima y familiar, equipamiento, pintura y limpieza de celdas. Realización de obras exteriores como los espacios deportivos, atención a la salud, el control de plagas, atención a hijos de madres internas y talleres productivos.

En ese tiempo se estaba ejerciendo un programa experimental que contemplaba a la iniciativa privada, centros industriales para el empleo de los recursos.

- * **Programa de Jornaleros Agrícolas Migrantes.** Por tratarse de indígenas de varias etnias, por que una gran mayoría viaja y trabaja con sus familias, las condiciones de los jornaleros migrantes son las más precarias entre los trabajadores del país. Las condiciones de trabajo para quienes viajan estacionalmente o están permanente en zonas particulares de cultivo de alto rendimiento se encuentran en las peores circunstancias del país. Por lo general estos asentamientos están llenos de precariedades y es ahí donde se ubican durante los periodos de trabajo; viven hacinados, en situaciones insalubres y con mínimas posibilidades de atención medica. Se les considera los pobres entre los pobres, cumplen con un arduo trabajo retribuyéndoles lo mínimo para sobrevivir.

Para apoyarlos Solidaridad busco la concertación con propietarios de los campos agrícolas y con los jornaleros, para emprender acciones que mejoraran sus condiciones de salud y alojamiento, así como sus hábitos alimentarios e higiene personal. También se estableció un acuerdo con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) para la prestación de servicios de salud y educativos adecuándose a la situación de movilidad de estos trabajadores y sus familias. Para la operación de este programa en el campo, se apoyó en el trabajo de los prestadores de servicio social.

- * **Mujeres en Solidaridad.** Este programa fue formulado para responder las demandas de abrir más espacios para la participación de las mujeres, atendía a la población femenina de zonas rurales (áridas e indígenas) y a las áreas urbano-populares con mayor índice de marginación. Apoyó y promovió el trabajo de las mujeres en proyectos comunitarios de bienestar social y productivos, partiendo de la relación que se tenía con el trabajo doméstico. Con los servicios y sistemas de abasto se permitió reducir la carga de trabajo femenino: es el caso del agua, los centros de salud, molinos, tortillerías, panaderías, lavaderos; dando mayor importancia a proyectos productivos que ofrecían servicios como guarderías, cocinas populares y lavanderías. Los Comités de Mujeres en Solidaridad se formaron a partir de asambleas comunitarias, donde se trabajaba en torno a un sistema de autodiagnóstico y diseño de proyectos específicos por la comunidad. En este Programa existió una coordinación con otras dependencias tanto Federales, Estatales así como Municipales.

- * **Mujeres Indígenas.** Este Programa considero que la mujer era un objeto social integral, ya que alrededor del 93% de las mujeres participaban en los proyectos desempeñando además labores domésticas o en el campo, encontrando que las dos terceras partes estaban casadas. La ampliación de la dotación de infraestructura y servicios sociales que se realizó a petición de los grupos de mujeres sirvió para que estas pudieran participar en los aspectos de la vida económica, política, social y cultural de sus comunidades. Para poder realizar estas acciones era necesario contar con un Grupo operativo que es la célula básica para la ejecución del Programa. Este Programa operaba con recursos aportados tanto por el Gobierno Federal como el Estatal, los recursos materiales y humanos los aportaban las comunidades donde se ejecutaba. Los recursos se destinaban a la creación de fondos comunitarios, por lo que los proyectos de las mujeres se tenían que ajustar a las siguientes modalidades:
 - Proyecto de Cuota de Mantenimiento.
 - Proyectos con recuperación.
 - Proyectos con recuperación y cuota de solidaridad.

La finalidad del fondo comunitario fue, el aplicar recursos financieros a la ejecución de otros proyectos que surgieran del autodiagnóstico de las mujeres de la comunidad y fortalecer la capacidad de autogestión de la comunidad.

- * **Programa de Apoyo a comunidades Indígenas.** La variedad y dispersión de las culturas indígenas, es un hecho importante en el México contemporáneo, ya que hoy se pueden identificar más de 56 grupos étnicos que preservan y recrean su patrimonio lingüístico, cultural y social en todo el territorio Nacional. La Población Indígena es predominantemente rural y su mayor concentración se encuentra en

11 Entidades Federativas del sureste y centro sur del país. Más de 5 millones viven en el medio rural y basan su subsistencia en actividades primarias, vinculadas siempre con el territorio y recursos. El Programa Nacional de Solidaridad reconoció a los grupos Indígenas como prioritarios, con el objetivo de elevar sus niveles de salud, alimentación, educación, vivienda y empleo remunerado. Se amplió la cobertura de atención con la instalación y equipamiento de centros de salud y unidades médicas, así como el garantizar el abasto de productos básicos en zonas de difícil acceso, con la apertura de tiendas rurales y lecherías. En algunas localidades indígenas se introdujo el agua potable, la electrificación y se trabajó para abrir y ampliar caminos. Los programas y proyectos de Solidaridad se realizaron en coordinación con el Instituto Nacional Indigenista (INI), y se agruparon en cuatro áreas fundamentales:

- Desarrollo Económico.
- Bienestar Social.
- Procuración de Justicia.
- Fomento al Patrimonio cultural.

* **Fomento Económico.** En 1990 se construyó el Programa de Fondos Regionales de Solidaridad, constituyendo un importante flujo de Recursos canalizados por vía directa para impulsar los productos productivos rentables que contribuyeran a generar empleos remunerados y fortalecieran los procesos organizativos de las comunidades. Las organizaciones indígenas operan, dentro de esta nueva estrategia donde se consideraba a los indígenas como sujetos activos de desarrollo. En la mayoría de los fondos el reglamento interno establecía que quienes solicitarán un crédito deberían aportar un mínimo del costo del proyecto. En algunos casos esta proporción disminuyó. Los proyectos regionales estaban orientados a:

- Brindar apoyo especial para el mejoramiento de la eficiencia en las actividades primarias, actividad económica fundamental en las regiones indígenas.
- Alentar opciones de aprovechamiento de los recursos regionales con base en la interrelación de las actividades agrícola, pecuaria, forestal, agroindustrial y artesanal, buscando la diversificación económica de las comunidades indígenas.
- Impulsar el desarrollo de tecnologías acordes a la vocación productiva regional y propiciar la integración de las técnicas tradicionales con las modernas en aquellos casos que las circunstancias lo permitieran.

• **Programas de Bienestar Social.**

* **Salud.** Se apoyaron programas de salud de las organizaciones de médicos tradicionalistas formalmente integrados, también se dio respaldo a las reuniones de intercambio de conocimientos y experiencias entre estos procuradores de salud indígena. Asimismo se ayudó a pacientes indígenas que por la naturaleza de su enfermedad requerían atención hospitalaria. Se les respaldó con el pago de transportación, hospedaje, alimentos, medicamentos especializados, estudios de laboratorio, prótesis y en casos necesarios gastos de funeral. Además se cubrían los costos que por concepto de cuotas de recuperación determinan los hospitales en donde son atendidos.

- * **Ayuda Alimentaria a Grupos de riesgo en Comunidades Indígenas de Extrema Pobreza.** Este Programa tuvo como objetivos: intervenir en la disminución de la nutrición infantil y fortalecer la infraestructura organizativa de las comunidades para que avanzaran hacia la autosuficiencia alimentaria. Para que se pudieran cumplir con esos fines se les proporcionaba a las comunidades alimentos que contienen 25% de los requerimientos calóricos necesarios por grupo familiar. Las comunidades como contraprestación establecían una cuota de recuperación para la formación de un fondo destinado a la producción de alimentos. Las cifras de desnutrición encontradas, oscilaban entre el 40% y 50% de los niños menores de 5 años.
- * **Educación.** Con el Programa de Albergues que manejaba el Instituto Nacional Indigenista (INI), se facilitó el acceso a la educación primaria a niños indígenas procedentes de comunidades dispersas que carecían de servicio educativo. El albergue funcionaba anexo a una escuela de organización completa y en él se proporciona hospedaje y alimentación a los escolares indígenas de lunes a viernes.
- * **Fomento al Patrimonio Cultural.** Este Programa buscaba ampliar y dar permanencia a nuevos espacios y acciones dedicados a la recuperación del Patrimonio Cultural de los pueblos indígenas, así como el intercambio con otros patrimonios culturales, en condiciones de respeto e igualdad. Las acciones estaban encaminadas a realizarse de manera Comunitaria, Regional, Estatal y Nacional. Establecieron un fondo para la promoción del Patrimonio Cultural Indígena a fin de apoyar los proyectos generados por los pueblos indígenas a través de su organismo colegiado y representativo regional.
- * **Procuración de Justicia.** A partir de la difusión de elementos jurídicos básicos entre la población indígena se procuró fortalecer su capacidad de hacer valer sus derechos ante las autoridades de diversa índole.
- * **Brigadas de Solidaridad.** Estas brigadas se formaron en 1989 a partir del reconocimiento de la necesidad de reforzar la acción institucional para el desarrollo comunitario y modificar las causas estructurales de la pobreza. Este programa identificó una serie de problemáticas cuyo común denominador se resumía en dos aspectos significativos:
 - La prevalencia de las Políticas que no respondían a las necesidades y características de los distintos grupos marginados, y
 - Las condiciones de marginación de las poblaciones limitan o inhiben su capacidad de generar proyectos de desarrollo de amplia visión.

Para cumplir con esta labor se establecieron los objetivos:

- I. Fortalecimiento de la organización y la capacitación de la comunidad para que accediera a esquemas productivos que modificaran las causas estructurales de la pobreza.
- II. Lograr la presencia comunitaria en los procesos programáticos y operativos de las instituciones en el ámbito de acción que les afectara.

III. Las Brigadas también contribuyeron a la capacitación y orientación para elaborar los expedientes técnicos que respaldarán la gestión de los proyectos comunitarios surgidos en talleres de autodiagnóstico y que eran validados por las asambleas comunitarias.

- **Programas Productivos.**

Genera oportunidades de empleo y de desarrollo de las capacidades y recursos productivos, con apoyo a actividades agropecuarias, agroindustriales microindustriales, piscícolas, forestales, extractivas y microindustriales.

Objetivo: impulsar proyectos productivos para generar empleos y elevar el nivel de vida de las comunidades.

- * **Fondos para la Producción.** El Objeto de este Programa creado en 1990 fue el de alentar la producción de alimentos básicos en zonas temporales, pero en particular apoyar con recursos financieros a los campesinos pobres que trabajaban tierras de alto riesgo y baja productividad, siendo estos quienes quedan fuera de la cobertura del Banco Nacional de Crédito Rural. Los recursos que se otorgan que se otorgaron a cada productor de manera individual se comprometía a aplicarlos únicamente al cultivo de maíz y frijol. Al término del ciclo agrícola los productores debían de regresar el préstamo, quien no lo hiciera y se comprobaba que había tenido buena cosecha se quedaba fuera de próximos ejercicios de préstamos productivos. Los recursos recuperados se aplicaban a obras o acciones que los beneficiarios determinaran. Todas las Presidencias Municipales, a través de los Comités de Validación y Seguimiento, realizaban las gestiones necesarias, en cada localidad, para invitar a los productores a cubrir el monto del apoyo recibido.
- * **Apoyo a Cafecultores.** El cultivo de café en nuestro país tiene una gran importancia económica por el impacto que generó en las exportaciones, así como las ganancias que deja ha algunas regiones del país. El Programa Nacional de Solidaridad otorgó apoyos financieros a los cafecultores dejó de atender el Instituto Mexicano del Café (INMECAFÉ), y aquellos que fueron afectados por las heladas de diciembre de 1989, principalmente los que poseían dos hectáreas y de 1000 a 2000 matas por hectárea. Pero atendía particularmente a los productores obres que cubrían los siguientes rubros:
 - Los considerados en el padrón del INMECAFÉ, constituido por los productores de hasta 10 hectáreas que cubrieron sus adeudos de los adelantos a cuenta de cosecha en el ciclo 1989-1990.
 - Los que integraban el padrón de productores de las organizaciones que recibieron apoyos a la comercialización por parte del Instituto Nacional Indigenista (INI), y cubrieron sus adeudos.
 - Los conocidos como “libres” y que cuentan con predios de hasta dos hectáreas.

Las acciones de Solidaridad se realizaron mediante una coordinación interinstitucional con el Instituto Nacional Indigenista (INI), quien era la ejecutora del Programa, esta delimitaba su cobertura territorial de acuerdo a la ubicación de los centros coordinadores indigenistas del INI y los centros de apoyo del INMECAFÉ. Además del INI el Programa se coordinó dentro del Programa de Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y otras de los Gobiernos de los Estados involucradas con el cultivo de café.

Ya formados los Comités de Solidaridad se elaboraban convenios donde se establecían los recursos que corresponderían a cada Comité, especificando el monto por productor, las fechas para la ministración y los vencimientos. Los Centros Coordinadores del INI, llevaban a cabo las acciones de seguimiento y recuperación de los apoyos. Los apoyos recibidos por los beneficiarios debían de ser reintegrados por el productor, con las devoluciones se formaba una “bolsa” para realizar obras de beneficio comunitario, las cuales eran decididas colectivamente.

- * **Apoyo a Productores Forestales.** Solidaridad apoyó a los Productores Forestales de bajos ingresos otorgándoles asesoría técnica y fomentando una cultura forestal fundamentada en el uso racional de los recursos. El Programa inició en Mayo de 1990 con la participación de 31 organizaciones forestales en 16 Entidades Federativas. Para 1992 se atendió a 93 organizaciones forestales de 19 Estados. Las principales acciones realizadas de 1990-1992 fueron la construcción y rehabilitación de 16 viveros, lo que dejó una producción de 36 millones de plantas y la reforestación de 22 mil hectáreas. En 1993 las acciones se desarrollaron en 16 Estados de la República.
- * **Pescadores Ribereños y Acuicultura.** La estrategia principal de este Programa consistió en fomentar el aumento de oferta y capacidad de distribución de alimentos producidos por el Sector Pesquero, generando empleos e ingresos dentro de las comunidades campesinas y pesqueras, promoviendo un esquema de equilibrio regional más equilibrado, aprovechando intensiva e integralmente los recursos naturales. Se alienta al cultivo de especies de consumo popular como la mojarra y la carpa, así como la captura de moluscos, cazón, algas y crustáceos. La concertación social fue un pilar para el desarrollo integral de la acuicultura, la conjugación de los esfuerzos de diferentes sectores económicos fue determinante. Para poder desarrollarla se promovieron ajustes a la normatividad vigente, se buscó poder establecer, con claridad marcos de referencia técnica, de uso de recursos y de ubicación territorial, para dar seguridad jurídica a los inversionistas de los sectores social y privado.
- * **Solidaridad para la Pequeña Minería.** Desde 1989, el Programa Nacional de Solidaridad contribuyó en la exploración, explotación y la comercialización de recursos mineros, transfiriendo recursos para apoyar la producción de mármol en el Estado de Durango; de cantera en Tlaxcala; ónix en Zacatecas; caolín en Veracruz; turquesa en Sonora y el cuarzo en Jalisco.
- * **Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad.** Este Programa se propuso estimular la creación de microempresas del Sector Social que fueran autosuficientes y competitivas. Se buscó estimular la creación de empleos mediante el impulso a la actividad productiva y la proliferación de microempresas. De esta manera; la estrategia de combate a la Pobreza adquirió una dimensión de largo plazo en medida en que al crear empleos, permitiría elevar el nivel de vida de los mexicanos más pobres. El Programa fue un esquema claro de apoyo temporal a empresas viables, para la integración al aparato productivo, opuesto a un sistema de subsidios permanentes, para elevar los niveles de bienestar de los grupos sociales que participaron en este tipo de acciones.
- * **Solidaridad Obrera.** En este Programa intervinieron Empresas, Sindicatos y Núcleos de Población obrera, teniendo cuatro propósitos fundamentales:

- Mejoramiento y construcción de vivienda.
- Creación para las condiciones para la cultura y el esparcimiento.
- Formación de Grupos para la Producción.
- Convocatoria de la solidaridad de los sindicatos que tenían la fuerza económica para acciones en comunidades en las que trabajaba Solidaridad.

Para el mejoramiento de vivienda se formaron Comités de Solidaridad en barrios o colonias obreras, se busco concertar aportaciones de las empresas en las que se trabajaba y de los sindicatos en donde eran miembros. Los proyectos de reconstrucción y remozamiento de las viviendas eran supervisados por la comunidad, cuyos miembros aportaban una cuota acordada en asamblea y se realizaban trabajos que no requerían calificación previa. En el caso de las unidades habitacionales el trabajo de los Comités incluyo la participación en la organización y prestación de los servicios de limpieza, abasto, vigilancia y educación. En el establecimiento de guarderías que se construyeron con aportaciones de Solidaridad y el IMSS intervinieron en su funcionamiento con su esquema de guarderías participativas. Para el fomento de la cultura y esparcimiento se trabajo en comités elegidos en asamblea, incluyéndose acciones de fomento al deporte y al turismo. En la formación para la producción, se busco capacitar para impulsar la creación de pequeñas empresas participativas, eficientes económicamente y competitivas de acuerdo a las posibilidades de cada grupo. La Asociación Sindical de Pilotos Aviadores (ASPA) y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) iniciaron la aportación sindical para obras en comunidades en extrema pobreza.

- **Programas de Alcance Territorial.**

Se refiere a programas que combinan varios de los propósitos anteriores de bienestar social, infraestructura y producción.

- * **Fondos Municipales de Solidaridad.** El Programa transfiere recursos adicionales a los que dispone en su presupuesto normal el municipio, fortaleciendo sus capacidades financieras y de gestión de las necesidades de sus habitantes. El Programa inició operaciones en 1990, abarcando 1421 municipios, los de mayores índices de pobreza en todo el país. Los Fondos Municipales de Solidaridad, tenían como objetivo: *“impulsar obras y acciones productivas en beneficio de las comunidades de los municipios de mas bajos ingresos del país”*. Los recursos debían orientarse a la realización de pequeñas obras que mejoraran las condiciones de vida y posibilitarán el acceso a mejores ingresos a los campesinos que viven en zonas de baja productividad y a los habitantes de la colonias populares marginadas. Los recursos del Programa se distribuyeron al interior de cada municipio de la manera siguiente: en general se le asignaba hasta el 25% a la cabecera municipal y no menos de 75% al resto de las comunidades; en el caso de que mas del 60% de la población total del municipio se concentrará en la cabecera municipal, su porcentaje de participación aumentaba a 40%, y solo cuando toda la población se concentrara en la cabecera municipal, su porcentaje sería de 100%. Los proyectos que financiaba el Programa se agrupaban en tres categorías:
 - **Bienestar Social:** construcción y reparación de sistemas de agua potable y drenaje, escuelas, instalaciones deportivas, centros de salud, calles, parques, jardines y obras de urbanización entre los principales rubros.

- **Apoyo Productivo:** perforación de pozos para riego, construcción y reparación de canales, bordos, unidades pecuarias, estanques rústicos y empacadoras de productos agrícolas; así como la realización de acciones de nivelación de suelos y despiedre.
- **Infraestructura:** construcción y rehabilitación de caminos rurales, puentes y centros de acopio, así como la electrificación de poblados rurales y colonias populares.

El Programa operaba basado en la creación de un Consejo Municipal de Solidaridad en cada uno de los ayuntamientos con los que trabajaba. Dicho Consejo estaba integrado por el Presidente Municipal, un representante del Gobierno Estatal y el Tesorero Municipal, las autoridades auxiliares competentes y un vocal de Control y Vigilancia. El responsable del manejo y aplicación de los recursos era el ayuntamiento, quien con apego a las leyes Federales en Materia de Gasto Público, Obra Pública y adquisiciones debía actuar conforme los principios básicos de Solidaridad. Este también era responsable de que la obra se llevara a cabo en los términos aprobados por la Secretaría de Desarrollo Social. Los Comités de Solidaridad eran los encargados de recoger las demandas de la población de sus respectivas comunidades y priorizar la realización de las obras que se tenían que llevar a cabo para después participar en su gestión frente al Consejo Municipal de Solidaridad, así como en la evaluación y control de las obras. Además tenían la decisión directa y democráticamente en asambleas generales, la obra o acción a realizar, reunían y administraban las aportaciones del Gobierno, las familias, autorizaban el presupuesto y costo de la obra, así como vigilaban el uso de los recursos, el grado de avance y calidad de la misma, además de que supervisaban su mantenimiento y operación una vez que la obra hubiere sido terminada.

- * **Programas de Desarrollo Regional.** Los Programas Regionales establecían los lineamientos para poder impulsar el crecimiento racional y equilibrado de los centros de población, así como mejorar las condiciones de vida con la participación creativa de la sociedad, propiciar un desarrollo equilibrado donde se aprovechará el potencial de los recursos naturales con pleno respeto. Este Programa atendía ámbitos territoriales con problemas y características comunes que abarcaban a una o más Entidades Federativas, se impulsaba el Desarrollo Regional de una manera coordinada, apoyando la descentralización de decisiones, la desconcentración de la actividad económica y el desarrollo urbano y municipal. Sus objetivos generales:

- Apoyo al proceso de transformación económica de las regiones mediante el aprovechamiento del potencial de los recursos naturales y productivos de la región, así como las ventajas comparativas, características geográficas e infraestructura instalada.
- Contribución al mejoramiento del nivel de vida y elevación de las condiciones de bienestar social en base a la generación de nuevas actividades productivas, rentables y competitivas en el mercado nacional e internacional.
- Fomentar la inversión de los sectores social y privado para diversificar las actividades productivas, modernizar con nuevas tecnologías aplicadas a los procesos productivos, generando más empleos y elevar los ingresos así como la activación del mercado regional.
- Estimular la organización comunitaria para que la población de las regiones participarán directamente en la implementación de los planes y programas, y de

esta manera se aumentarán los niveles de salud, educación, alimentación, vivienda, servicios públicos básicos así como la preservación del medio ambiente.

- La participación de las comunidades por medio de la organización social es importante para que se incorporen a la planeación y decisión de las obras prioritarias a realizar en las diversas comunidades y regiones que participaban en estos programas.
- En el periodo comprendido entre 1989-1993 se pusieron en marcha 16 Programas de Desarrollo Regional, en 12 Estados de la República, con acciones realizadas para impulsar regiones en donde la población tenía agudos deterioros en su nivel de vida.

Estos Programas se combinaban con todas las acciones descritas, también sobre la base del trabajo comunitario, pero con atención especial a la ampliación de la infraestructura para el desarrollo regional.

3.2.1.4 Población dirigida

El universo poblacional al que se orientó el Programa Nacional de Solidaridad, estaba conformado por los *“pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos que más resienten los problemas de las grandes aglomeraciones”*.¹⁰⁶ Las áreas que recibieron atención prioritaria fueron: alimentación, regulación de la tenencia de la tierra y de la vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación; agua potable; infraestructura agropecuaria, y preservación de los recursos naturales, todo ello por medio de proyectos de inversión supuestamente recuperables tanto en el campo como en la ciudad.

Los núcleos de población que se encontraban en apartadas comunidades indígenas, campesinos que viven en zonas de baja producción agrícola y habitantes que se asientan en la periferia de las ciudades, que carecían de los servicios básicos y tenían grandes deficiencias en alimentación, educación, empleo, salud y vivienda, padeciendo en cada uno de su entorno social, condiciones de pobreza extrema, era la población que se centraba en las acciones del Programa Nacional de Población.

Las comunidades étnicas que forman parte de la diversidad cultural que enriquece a la Nación, estuvieron al margen de los beneficios del desarrollo del país. Campesinos del medio rural que se solventaban de una agricultura de subsistencia, debido a la baja productividad de sus tierras, por la falta de accesos a los apoyos productivos y crediticios que les son necesarios.

Los habitantes de colonias populares, constituían el tercer segmento de la población que vive en pobreza extrema, la mayoría de ellos son emigrantes del campo que se asentaron en las periferias de las ciudades en busca de mejores condiciones de vida. Las dificultades que se enfrentaban en esta búsqueda, en ocasiones dieron lugar a problemas de drogadicción, alcoholismo, desintegración familiar y delincuencia entre otros problemas. Esto se sumaba a la insuficiencia de servicios básicos y se agravaban por la falta de recursos para la atención de sus necesidades.

¹⁰⁶ CORDERA Campos, Rolando y Lomelí Vanegas Leonardo. *La Política Social Moderna: Evolución y Perspectivas*. Secretaría de Desarrollo Social. Pág. 15

Al constatar que es diverso el entorno social en que viven estos tres núcleos poblacionales y por consecuencia sus problemas son distintos en magnitud y naturaleza, *“Solidaridad reconoció que la solución a los mismos tenía que ser de acuerdo a las características propias de cada grupo. La manera de plantear soluciones a los problemas en que vivían estas comunidades, se busco que las propuestas surgieran de ellos mismos, señalando sus necesidades más urgentes y como se llevarían a cabo para el mejoramiento de sus niveles de vida”*¹⁰⁷. Aunque Solidaridad planteó atender a toda la población pobre del país, consideró como su población objetivo preferente a aquella ubicada en condiciones de extrema pobreza, existió un sesgo en el Programa que fue *“su fuerte tendencia a beneficiar a los pobres de aquellas regiones en donde los procesos electorales se vuelven conflictivos para la opción oficial”*¹⁰⁸

La capacidad de Solidaridad para seleccionar y beneficiar a la población pobre de cada región: *–eualquier alejamiento de este propósito incurre en una desviación de los objetivos sociales para los que fue creado el programa, aún tomando en consideración sus propias limitaciones como política de combate a los problemas estructurales de la pobreza”*¹⁰⁹. Dada la diversidad regional y sectorial con la que se presenta la pobreza en nuestro país, la evaluación de la capacidad de Solidaridad para atender a los beneficiarios efectivos llevo un problema metodológico: requiere de una definición operativa contextual de la pobreza, que permita contrastarla con el nivel en el que se encuentran los beneficiarios de Solidaridad en cada región.

En la siguiente tabla se especifica el número de beneficiarios atendidos por cada uno de los componentes que integraban Solidaridad a través de los años en que fue implementado dicho programa. Donde veremos que solo en tres rubros hubo una mayor concentración de población beneficiaria: –Solidaridad para una escuela Digna, Alcantarillado y Agua Potable.

Población Beneficiada del Programa Solidaridad 1989-1993^a

PROGRAMAS	1989	1990	1991	1992	1993	TOTAL
Solidaridad para una Escuela Digna	729,781	3,849,031	3,668,288	4,484,432	2,931,635	11,994,879
Infraestructura Educativa		590,787	618,649	500,000	504,131	1,594,918
Niños en Solidaridad	73,710		212,840	573,217	742,649	1,389,576
Apoyo al Servicio Social	720,000	115,067	169,943	88,633	180,000	1,103,700
Salud	1,530,000	930,000	400,000	1,088,994	400,000	3,948,994
IMSS-Solidaridad	2,000,000	1,880,000	780,000	171,006	600,000	4,651,006

¹⁰⁷ ROJAS Gutiérrez, Carlos. *“El Programa Nacional de Solidaridad”* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Pág.98.

¹⁰⁸ ANGUIANO Téllez, María Eugenia y ORDOÑEZ Barba, Gerardo. En *“PRONASOL: Negociación Política y Eficacia Operativa”*. En Revista: *“El Cotidiano”*. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. No. 62.

¹⁰⁹ Óp. Cit.

Agua Potable	1,000,000	2,999,072	2,999,984	3,000,440	2,499,990	9,499,502
Alcantarillado	1,600,000	2,500,000	2,500,000	2,500,000	3,000,000	9,600,000
Electrificación^b		2,500,000	2,300,000	2,000,000	3,115,847	7,615,847
Fondos de Solidaridad para la Producción		648,403		691,635	1,001,243	2,341,281
Empresas de Solidaridad^c				19,237	22,906	42,143
Fondos de comunidades Indígenas^d			1,804		213,858	213,858
Fondos Municipales de Solidaridad^e	9,791	1,439	45,327	2,135	2,304	15,669
Mujeres en Solidaridad	1,190,890	21,484	1,436,278	21,502	33,705	1,267,581
Programas de Desarrollo Regional^f		1,822,149		3,790,094	1,529,953	3,352,102

Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Programa Nacional de Solidaridad, México, 1994.

^a En el acumulado 1989-1993 se contempló a la población total de los municipios en los que se ejecutaban estos Programas. Hasta 1993 se pusieron en marcha 17 Programas en 12 Estados (451 Municipios), donde habitaban 9 802 364 habitantes.

^b Sumadas todas las acciones del Sector Electrónico, siendo el número de beneficiarios 16 millones.

^c Empleos Generados.

^d No se dispone información anualizada en 1990-1992.

^e Municipios Apoyados.

^f La Población corresponde a los habitantes de los Municipios Atendidos con los Programas Incluidos en el año de referencia.

3.2.1.5 Presupuesto

Un Programa Nacional que define como su objetivo prioritario el ataque de la extrema pobreza tendría que decir, desde la primera frase del balance, cuántos mexicanos que vivían en tales condiciones han abandonado la miseria para transitar a un nuevo status de sobrevivencia y desarrollo. La evaluación tendría que señalar, por lo demás, cómo en la línea que se apunta será posible erradicar finalmente la indigencia Si bien es cierto que los recursos destinados al gasto social se incrementaron en esos años, los renglones que más pesaron fueron salud y educación; el rubro de solidaridad sólo representaba alrededor del siete por ciento del Gasto en Desarrollo Social, porcentaje muy limitado si se le comparaba con la magnitud de la pobreza.

A partir de 1989, conforme se avanzó en la reforma económica y se liberaron recursos, el *Gasto Social fue en aumento: en 1988 representaba 31.9% del gasto programable; en 1989 fue de 35.5% y para 1993 absorbía más de la mitad: 51.1% de ese gasto. En 1994, el Gasto Social representó 54.5% del gasto público total. La recuperación del gasto social fue significativa en el sector salud, que ejerció en 1993 un gasto real mayor 78.2 % al de 1988. También el gasto en educación registró un incremento importante: 77.4% más en términos reales que el de 1988*.¹¹⁰ Pero el sector más

¹¹⁰ CORDERA Campos, Rolando y Lomelí Vanegas Leonardo. *La Política Social Moderna: Evolución y Perspectivas*. Secretaria de Desarrollo Social. Pág. 15

dinámico de la política social fue el de Solidaridad y Desarrollo Regional: los recursos manejados por el ramo XXVI *–entre 1988 y 1993 pasaron de 11, 800 millones de pesos de 1980 a 39, 800 millones, también de 1980, o lo que es lo mismo, el gasto social en Solidaridad y desarrollo regional creció entre 1988 y 1993 337.3%.¹¹¹* Esta expansión del gasto social se fue dando paulatinamente, en el marco de la estabilidad de precios conseguidos y sin sacrificar la meta de conservar el equilibrio de las finanzas públicas.

El Programa conto con recursos externos destinados específicamente a acciones diseñadas contra los males de la Pobreza Extrema, el Banco Mundial destino 350 millones de dólares para canalizarse a los cuatro Estados más pobres: Oaxaca, Guerrero, Chiapas e Hidalgo, donde según el esquema convenido, alrededor de 5 millones de personas tenían que ser beneficiadas con obras de infraestructura, servicios sociales, ampliación de mercados y tecnologías de uso agrícola. Así también se destinarían a la promoción de programas de desarrollo Estatal que atacaran de manera más directa los problemas de pobreza, mediante apoyos para los procesos de planeación de los Gobiernos Locales, con el propósito de lograr un esquema flexible de financiamiento, fortalecimiento a las Instituciones Municipales y a los procesos de descentralización, con la idea de convertir a los ayuntamientos en niveles básicos y decisivos en el manejo de inversiones. El reparto desigual de los recursos en los Estados, también se utilizó como argumento que abono en la desventaja que significó a las zonas o regiones controladas por partidos de oposición en el terreno electoral.

En la siguiente tabla podemos observar el monto de los recursos destinados a los diferentes programas en los años 1989-1994, observaremos que los rubros con más presupuesto a través de este tiempo fueron: Solidaridad en Colonias y Comunidades, Agua Potable y Drenaje, Fondos de Solidaridad para la Producción, Programas de Desarrollo Regional y Fondos Municipales de Solidaridad.

Presupuesto otorgado a Solidaridad de 1989-1994

PROGRAMAS	1989	1990	1991	1992	1993 ^a	1994 ^b	TOTAL
Salud	107.4	191.5	234.5	229.3	216.5	155	1134.2
Hospital Digno			20.5	50.2	75	75	220.7
Infraestructura Educativa	135.6	169.9	237.1	300	292.9	350	1485.5
Escuela Digna		108.7	188.1	193.3	224.9	260	975
Niños Solidaridad			145	364	535.9	771.1	1816
Instalaciones Deportivas	5.9	45.6	79.9	110.8	169.9	100	512.1
Solidaridad en Colonia y Comunidades	96.5	208	380.3	618	827	491	2620.8
Agua Potable y Drenaje	161.2	357.3	547.5	789.3	1031.4	675	3561.7
Electrificación	90.6	173.9	267.8	295.4	297.2	315	1439.9
Vivienda Digna	21.3	48.5	89.1	73.2	241.2	250	723.3

¹¹¹ *Ibidem.*

Fondo Nacional para Empresas en Solidaridad				406.7	400	400	1206.7
Fondos de Solidaridad para la Producción		395.4	378.6	445.8	617.7	1100	2937.5
Programas de Desarrollo Regional	457.9	484.8	794.2	831.5	985.2	1862.1	5415.7
Caminos Rurales y Carreteras	285.9	370.4	747.8	848.3	785.6	650	3688
Fondos Municipales de Solidaridad		258.4	319.7	522.6	611.7	750	2462.4
Solidaridad para el Servicio Social	39.5	63.7	130.3	187.5	185.3	180	786.3
Mujeres en Solidaridad	8.5	18.2	31.7	41.8	34.4	50	184.6
Comunidades Indígenas	36	134.5	220.3	211.4	240	375	1217.2
Abasto y Comercialización	46.9	32.7	27	26.4	10.5		143.5
Otros	146.8	215.9	346.4	446.6	168		1323.7
TOTAL	1640	3277.4	5185.8	6992.1	7950.3	8809.2	33854.8

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1992; Carlos Salinas de Gortari. Quinto Informe de Gobierno, 1993. Presupuesto de Egresos de la Federación.

^a Cierre estimado al 1 de Noviembre de 1993. ^b Inversión Programada

3.3 Programa de Educación, Salud y Alimentación 1997-2000

En 1997 el Gobierno inicia el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). En el Marco de una Política Social Integral, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) proporcionaría un conjunto de servicios de educación, salud y alimentación fundamentales para el desarrollo de las capacidades de las familias en condiciones de pobreza extrema. Con el Programa se buscaba sustituir al PRONASOL, asegurando más eficiencia en el gasto y más transparencia en su asignación. Se pretendía también responder a las críticas que origino el PRONASOL en particular a aquellas que lo veían como un instrumento de manipulación clientelar y electoral. Con el objetivo de ampliar las oportunidades de las familias mexicanas que vivían en condiciones de pobreza extrema en el medio rural, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) se propuso atender de manera simultánea y continua las necesidades básicas de estas familias para que pudieran desarrollar sus capacidades e insertarse productivamente en la sociedad. Se quería así articular la acción asistencial con el desarrollo del capital humano.

3.3.1 Características del Programa de Educación, Salud y Alimentación

El Programa de Educación, Salud y Alimentación, mejor conocido como PROGRESA, dio inicio en el año 1997, y fue concebido como una estrategia para apoyar a la población que vive en condiciones de extrema pobreza en las áreas rurales, utilizando

un enfoque en el cual se consideran diferentes causas de la pobreza y focalizando los beneficios hacia las familias cuyas condiciones son más precarias. El Programa tenía como objetivo atender con *–un enfoque integral las diferentes causas de la pobreza, dirigiendo sus beneficios directamente hacia las familias en extrema pobreza*¹¹². Buscaba, en esencia, asegurar que estas familias tuvieran a su alcance oportunidades genuinas de satisfacer lo que son las necesidades básicas: educación, salud y alimentación. Para ello, se pretendía dotar a estas familias de las herramientas que les permitan superar gradualmente su condición de marginación y desarrollar plenamente las capacidades sociales, culturales y productivas de sus miembros y puedan así aspirar al bienestar familiar.

El Programa se basó en una serie de *lineamientos*¹¹³, para así poder formular las líneas de acción en las que se enfocaría el Programa y así poder llegar a más gente y de la forma correcta:

- **Focalización.**- Asegurar que beneficien a quienes más lo necesitan, no destinarlos a quienes reciben otros apoyos...asegurar que no se dupliquen los beneficios.
- **Transparencia.**- Procedimientos rigurosos, objetivos e imparciales, homogéneos a nivel nacional, así como verificables y auditables...respeto del Programa a las preferencias políticas de las personas, así como a las costumbres y características culturales de las comunidades.
- **La Familia.**- como ámbito y unidad de acción.
- **Enfoque de género.**- Progresiva promueve la igualdad de género y busca potenciar a las mujeres.
- **Corresponsabilidad.**- En cuatro rubros:
 - * Inscribir a los niños menores de 18 años en las escuelas de educación primaria o secundaria y apoyarlos para que asistan en forma regular a clases y mejoren su aprovechamiento.
 - * Registrarse en la unidad de salud que les corresponda y cumplir con las citas periódicas...para seguir las acciones del Paquete Básico de Servicios de Salud.
 - * Asistir a las pláticas mensuales de educación para la salud, y
 - * Destinar los apoyos monetarios para el mejoramiento del bienestar familiar, en especial la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar.

Los primeros tres rubros condicionan los apoyos, y lo hacen en forma separable: es decir, es posible dejar de recibir los apoyos educativos sin dejar de recibir los alimentarios, y viceversa. El uso de los apoyos monetarios no está condicionado ni es verificado.

- **Ayuda estructural mas que asistencial:** "...busca primordialmente aumentar las capacidades básicas...aumentar la productividad...propicia la movilidad social"

¹¹² CORDERA Campos, Rolando y Lomelí Vanegas Leonardo. *–La Política Social Moderna: Evolución y Perspectivas*”. Secretaría de Desarrollo Social. Pág. 17.

¹¹³ CONPROGRESA 1999. *–Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación*” Documento de Divulgación. Pág. 9-14.

- **Apoyo comunitario y de autoridades locales:** en "trabajos de campo para identificar a las familias beneficiarias, para efectuar las asambleas de incorporación al Programa...la instalación de módulos de entrega...asumiendo el papel de Contraloría Social".
- **Enfoque integral:** los "efectos de [educación, salud, y alimentación] se multiplican y potencian reciprocamente por las interrelaciones positivas que los vinculan".
- **Complementariedad con otros programas.**
- **Coordinación:** entre niveles de gobierno (vertical) y dependencias federales (horizontal),
- **Seguimiento y evaluación.**

Finalmente, en el largo plazo –el objetivo más importante del Programa es romper con el círculo vicioso, transmitido de generación en generación, de desnutrición, morbilidad, alta mortalidad infantil, alta fecundidad, deserción escolar y condiciones de vida insalubres.

La selección de las familias beneficiadas del programa se llevó a cabo a través de la aplicación de un índice de marginación y luego se cruzó con la ubicación geográfica y las facilidades relativas de acceso a ciertos servicios básicos. Toda vez que se selecciona el área se procedió a seleccionar a las familias beneficiarias a partir de un conjunto de indicadores socioeconómicos básicos: *–los puntos obtenidos de este análisis se compran con los puntos que marca la canasta normativa alimentaria, si las familias se encuentran por debajo de los valores de esta última, entonces son elegidos como beneficiarios*".¹¹⁴ El PROGRESA buscaba integrar los criterios de eficiencia y equidad en la selección y evaluación.

En la operación de ProgresA participaron, a Nivel Federal, las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social. A Nivel Estatal, los Gobiernos de las Entidades Federativas eran los responsables de los servicios de educación básica y de la atención a la salud de la población abierta, así como de la operación de los componentes respectivos de PROGRESA. También se contó con el apoyo de las Autoridades Municipales. La Secretaría de Desarrollo Social fue la responsable de la coordinación general del programa a través de la Coordinación Nacional de ProgresA (CONPROGRESA), órgano creado con el objeto de formular, coordinar y evaluar la ejecución de PROGRESA.

Las actividades de los Ayuntamientos con respecto al PROGRESA se centraron en la designación de un funcionario denominado Enlace Municipal cuya labor consistía en vigilar que el programa funcionara bien, ejerciendo una función de puente entre las comunidades beneficiadas, las promotoras y las instancias estatales de PROGRESA. En términos generales, se puede decir que estos estaban facultados para desarrollar un rol básicamente receptivo y una gestión limitada, porque nunca llegaron a resolver problemas fundamentales que el programa generó dentro de la comunidad, tales como: los casos de exclusión injustificada tanto de familias donde el PROGRESA estaba funcionando, como de comunidades enteras no contempladas y que esperaban las muy promocionadas siguientes etapas de ampliación del número de beneficiarios.

¹¹⁴ ESCOBAR Latapí, Agustín. –Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación: Impacto a nivel comunitario". Secretaría de Desarrollo Social. Pág. 203.

El enlace municipal era la figura que más relevancia había adquirido, en casi todas las comunidades, ya que era el responsable de que el Programa funcionara bien. Contaba con el apoyo del Municipio para el cumplimiento de sus funciones. Otro punto importa a señalar de los Enlaces Municipales, es en que las Autoridades Municipales nombraban al Enlace Municipal para el PROGRESA. Esta figura, contemplada por el Programa, debía constituir un vínculo entre la promotora y las Autoridades Estatales.

3.3.1.2 Objetivos del Programa Educación, Salud y Alimentación

El objetivo central de este programa fue incrementar permanentemente las capacidades y habilidades básicas de los individuos que viven en extrema pobreza. Para lograr este objetivo el PROGRESA se estructura en tres componentes, a saber: educación, salud y nutrición. El PROGRESA contaba con cinco "objetivos fundamentales"¹¹⁵:

- Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de la población más vulnerable, como son los niños, niñas y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, mediante servicios suficientes y de calidad en materia educativa y de cuidado de la salud, así como ayudas alimentarias.
- Integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar.
- Procurar que los hogares dispongan de medios y de 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 en 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 PROGRESA para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al Programa.

A diferencia del PRONASOL, los objetivos de PROGRESA son más limitados. El primero fue concebido como una estrategia para hacer frente a los costos sociales de la crisis económica de los años ochenta y a las políticas de ajuste que se siguieron aplicando en el primer lustro de los años noventa. Tenía dos objetivos: uno material que incluía la oferta de servicios públicos, provisión de infraestructura y acciones de alivio a la pobreza; otro institucional cuyo eje era la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad. El segundo, busca enfrentar la pobreza que se perpetúa de generación en generación." Lo más evidente del nuevo Programa es, en primer lugar, *la desaparición de objetivos políticos explícitos; en segundo lugar, su concentración en la oferta de un paquete de educación, salud y alimentación dirigida fundamentalmente a los niños, mujeres y jóvenes; y en tercer lugar, su incidencia fundamental en familias en pobreza extrema, residentes en zonas rurales marginadas. Esto contrasta de manera muy clara con los alcances de PRONASOL que incluía un rango más amplio de acciones, se orientaba a promover la participación activa de los miembros de la comunidad y no de los*

¹¹⁵ CONPROGRESA 1998, PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación. Pág. 8.

de algunas familias y que no funcionaba exclusivamente en las regiones más marginadas del país¹¹⁶”

3.3.1.3 Proyectos y Programas del Programa Educación, Salud y Alimentación

Para realizar estos objetivos, el programa ofrece los siguientes servicios, los cuales detallaremos mas adelante.

PROGRESA	PROGRAMAS	
	Educación	Becas
		Útiles escolares
	Salud	Paquete básico de servicios de salud
		Prevención y atención de la desnutrición
		Sesiones educativas
	Alimentación	

Elaboración propia

- **Educación.**

El PROGRESA estaba orientado a apoyar la educación de los menores de 18 años para facilitar la conclusión de estudios primarios y secundarios. Para ello se otorgaron becas a fin de evitar que los niños tengan la necesidad de trabajar al mismo tiempo que estudian. A este Programa se le considero, desde sus inicios, como emprendedor ya que su principal función consistía en cubrir a la mayor parte de la población básicamente en edad infantil para ello, el PROGRESA se fue aplicando por etapa hasta que se trato de completar a la mayoría de la población. Uno de los objetivos principales de Progresas es contribuir a revirar la tendencia de deserción del sistema educativo en localidades rurales marginadas al completar la educación primaria.

Según los datos de Progresas, en 1997 menos de la mitad de los graduados de primaria en estas localidades ingresaban a 1º de secundaria. Esto puede apreciarse también en la ENIGH 1994, en la observación hecha arriba de que sólo 25% de los jóvenes entre 15 y 19 años en estas áreas ha completado la educación básica, contra 63% en áreas urbanas. Dos indicadores obvios de este impacto potencial son la *tasa de reincorporación* de los niños en hogares beneficiarios que no asistían a la escuela, y la *tasa de permanencia* de niños que si lo hacían en relación con tendencias pasadas. La evidencia disponible hasta ahora es limitada, pero sugiere un impacto significativo en la dirección esperada, aunque tal vez aún no de la magnitud deseada.

El Programa ofreció *beneficios económicos para los hogares que inscribían a sus niños en la escuela y que cumplían con 85 por ciento de las asistencias a clases,*

¹¹⁶ De hecho, de acuerdo con Gustavo Verduzco, la mayoría del gasto ejecutado por el PRONASOL se aplicó al rubro de bienestar social y específicamente de proyectos de urbanización, lo que contrasta de manera muy clara con el hecho de que la mayoría de los extremadamente pobres viven en el campo. De acuerdo con este autor, en un estudio realizado en Zacatecas, Jalisco, Colima y Morelos se evidenció que el PRONASOL no siguió la trayectoria de la pobreza, pues sólo una quinta parte se destinó a atender a los más pobres.

estos se otorgaban desde el tercer grado de primaria y continuaban hasta el final de secundaria".¹¹⁷ En virtud de que las *deserciones se incrementaban alrededor de los 11 años de edad, cerca del final de la instrucción primaria, el valor de los beneficios del Programa aumentaban sostenidamente desde el tercer grado, observando un incremento considerable (de 135 a 200) entre el último año de primaria y el primero de secundaria*¹¹⁸. Como podemos percibir la participación del Municipio era fundamental para la consolidación de este proyecto, en cuestión educación se puedes percibir, el gran impulso que se le dio a la educación básica, por otra parte la manera en la cual se entregaron los beneficios era, como siempre, a consideración de las promotoras.

En cuanto a educación, el aspecto fundamental del Programa consistía en fomentar la asistencia regular a la escuela y mejorar el aprovechamiento de los niños y niñas mediante becas educativas. Estas becas se proporcionaban entre tercero de primaria y tercero de secundaria. Dos *aspectos sobresalientes*¹¹⁹ en el perfil de las becas, son:

- * El monto de las becas educativas es mayor conforme más elevado sea el grado escolar. Con ello se busca incentivar que todos los jóvenes completen su educación básica, incluida la secundaria.
- * En el nivel de secundaria, las becas para las niñas son ligeramente mayores que los de niños, para compensar el hecho de que con frecuencia las niñas abandonan más tempranamente sus estudios.

La vinculación que tenía el Programa de Educación, Salud y Alimentación, en cuestión educativa con el Plan Nacional de Desarrollo se destacaron los siguientes puntos:

- * **La cobertura.-** Al ampliar la cobertura se requería de una revisión minuciosa no las instituciones sino de las materias que se impartían. Por ello se pretendía hacer la revisión de planes de estudio, y de reformas que generen mayor competitividad.
- * **La vinculación.-** Al existir mayor competitividad, había una mayor relación generando así una vinculación con la realidad del país.
- * **La calidad.** Al referirse a la calidad se pretendía un mejoramiento, nada semejante al de PROGRESA, ya que la visión era mejorar desde arriba, mejorar las condiciones de los profesores para con ello dar una impresión o imagen de calidad para la educación desde la básica hasta la superior.

Aunque la Educación Media Superior y Superior no se toma en cuenta en el PROGRESA, ya que solo abarca la cobertura de los estudios de nivel básico. Siendo que en el Plan Nacional de Desarrollo Educativo, en su apartado educativo si se encuentra. Expresando en el capítulo sobre Educación Superior, *un enfoque realista, crítico y autocrítico, y apunta con claridad a los problemas principales de este segmento decisivo de la educación*¹²⁰. Según el programa, la matrícula de Educación Superior

¹¹⁷ ESCOBAR Latapí, Agustín. *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación: Impacto a nivel comunitario*. Secretaria de Desarrollo Social. Pág. 301.

¹¹⁸ *Ibíd.*

¹¹⁹ PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA): *Principales características y orientaciones estratégicas*. Secretaria de Desarrollo Social. Pág. 20

¹²⁰ Plan Nacional de Desarrollo Educativo 1995-2000. Capítulo 3: *Educación Media Superior y Superior*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Pág. 160

llegaría a un millón ochocientos mil estudiantes en el ciclo 2000-2001. La cifra preveía un incremento de alrededor de 400 estudiantes respecto al ciclo 1994-1995. el programa no deja en claro se este incremento es resultado de una estimación de la demanda esperada, o si se trata, de una meta fijada por el propio programa.

Apoyo monetarios de becas del componente Educativo

Concepto			1997	1998 (Primer Semestre)	1998 (Segundo Semestre)	1999 (Primer Semestre)	1999 (Segundo Semestre)	
Apoyo Educativo	Primaria	3	60	65	70	75	80	
		4	70	75	80	90	95	
		5	90	95	100	115	125	
		6	120	130	135	150	165	
	Secundaria	Primero	Hombres	175	190	200	220	240
			Mujeres	185	200	210	235	250
		Segundo	Hombres	185	200	210	235	250
			Mujeres	205	220	235	260	280
		tercero	Hombres	195	210	220	245	265
			Mujeres	225	240	255	285	305
Monto Máximo			550	585	625	695	750	

Fuente: CONPROGRESA

- **Salud**

Persisten brechas de hasta “mas de 20 años en expectativas de vida entre los municipios más pobres y los mas ricos del país, así como perfiles epidemiológicos característicos de condiciones de pobreza extrema (enfermedades infecciosas, nutricionales, y perinatales) al mismo tiempo que se presenta una transición incipiente hacia problemas de salud asociados a altos niveles de desarrollo”¹²¹. El PROGRESA estableció cuatro estrategias específicas diseñadas para mejorar la salud:

¹²¹ LOZANO, R. Y Zurita, B. Tendencias recientes y perspectivas de mediano plazo de las necesidades de salud: resultados de la evaluación de años de vida saludables perdidos. En SCOTT, John Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México. Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas Estudio RIMISP-FAO. Informe Final CIDE. Pág. 7

- * Proporcionar servicios básicos de salud gratuitos a través del fortalecimiento de los servicios de salud;
- * Evitar la desnutrición en los niños desde la gestación;
- * Mejorar la nutrición a través de transferencias monetarias, suplementos alimenticios y educación, y
- * Mejorar los hábitos de higiene a través de sesiones educativas para los padres de familia.

Aunque estas estrategias se implementaron para mejorar la salud de todos los miembros de la familia, se puso especial atención a los niños menores de cinco años y a las mujeres embarazadas o que están lactando a sus hijos. Los servicios básicos de salud gratuitos estaban disponibles para todos los miembros de la familia. Incluyen atención primaria a la salud, atención prenatal y del parto, cuidado del recién nacido, salud reproductiva, nutrición y vigilancia del crecimiento de los niños, vacunación, tratamiento de casos de diarrea, tratamiento antiparásito, manejo de problemas respiratorios, prevención y control de tuberculosis pulmonar, prevención y control de hipertensión arterial y diabetes mellitus, prevención de accidentes y primeros auxilios en lesiones iniciales, capacitación acerca de hábitos de salud así como la detención y control de cáncer cérvico-uterino.

El PROGRESA otorgo los servicios de Salud a través de las clínicas públicas del Sector Salud. Para garantizar que estas clínicas tuvieran la infraestructura necesaria para proporcionar los servicios de salud, el PROGRESA refuerzo el suministro adecuado de medicamentos y materiales, el equipo médico, así como la participación de médicos y enfermeras competentes. Además, se aumentaron de manera importante y en términos reales los salarios de los médicos y las enfermeras en las áreas rurales. Para recibir los beneficios, se les pidió a quienes participan en el Programa que realizaran cierto número de visitas preventivas a las unidades de salud, lo que permitió la vigilancia y control de la Salud y el Estado Nutricional de cada miembro de la familia. Las visitas eran más frecuentes para los niños menores de 5 años y para las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.

En cada visita se procedía a medir el estado nutricional de los niños y de las mujeres de acuerdo con el peso para la talla, talla para la edad y peso para la edad. Para asegurar la frecuencia de las visitas, el Programa proporcionaba transferencias monetarias para la compra de alimentos, suplementos alimenticios y pláticas educativas para la salud. A los menores de 4 meses a dos años de edad y a las mujeres embarazadas o lactando se les proporcionaba de forma gratuita paquetes de suplementos alimenticios. A los niños entre dos y cinco años se les proporcionan los suplementos alimenticios cuando presentarán algún grado de desnutrición.

Aunque estas disparidades estaban asociadas a disparidades económicas entre los hogares, se reconoció que los esfuerzos públicos para corregirlas no han logrado el impacto compensatorio deseado. Así, el último proyecto de presupuesto de la Federación, que es el de 1999, postulaba la necesidad prioritaria de *"programas dirigidos a regiones y grupos sociales que por su dispersión geográfica y condiciones de marginación no se benefician de manera homogénea...de las acciones amplias de la política social"*.¹²² La

¹²² Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1999, Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto, IV.4.

salud, provee servicios básicos de salud para todos los miembros de la familia, los cuales son otorgados por la Secretaría de Salud y el IMSS-Solidaridad, que pertenece al Instituto Mexicano del Seguro Social.).

En la cuestión de Salud el PROGRESA *–reporto incrementos importantes en el uso de las clínicas IMSS-Solidaridad, cubrían el 30% de las localidades donde opero el programa: 24% en consultas, con 700 mil consultas adicionales en 97-98 en relación a la tendencia anterior; 30% mas consultas de menores de 5 años; 16.3% mas consultas prenatales de primera vez, contra 3.4% en clínicas sin beneficiarios de Progresas.*¹²³ Por otro lado, sin embargo, en el periodo enero-junio 1998, sólo para la mitad de hogares beneficiarios se emitió el apoyo alimentario por contar con registro de asistencia de sus miembros a la unidad de salud. Donde las madres asisten a las pláticas de salud, pero no ven como una responsabilidad el ir a los centros de salud excepto cuando sus hijos se enferman.

En 1998 se otorgaron a familias beneficiarias 4.7 millones de consultas, mientras que en 1999 se estima que éstas ascendieron a 14.2 millones. Asimismo, se impartieron 400 mil cursos de capacitación en materia de salud, nutrición e higiene, a las titulares de las familias beneficiarias; en 1999 se estima proporcionar 1.2 millones de estos cursos.

- **Alimentación.**

En el área de Salud y Alimentación, PROGRESA proporcionó asistencia básica para la salud y promovió la atención médica a través de acciones preventivas, como la entrega de suplementos alimenticios y educación sobre higiene y salud, así como transferencias en efectivo para la adquisición de alimentos. La entrega de suplementos alimenticios y transferencias se encontraba ligada a la asistencia a los servicios de salud. En este aspecto del Programa se enfatizó la entrega de sus beneficios a los niños menores de cinco años y a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.

La Secretaría de Salud y el IMSS-Solidaridad, por su parte atendieron a la población no asegurada ubicada en las zonas rurales, siendo responsables de otorgar los servicios de Salud. *–Los suplementos alimenticios se entregaron a los niños de cuatro meses a dos años de edad, y a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. Asimismo, se beneficiaron a los niños de 2 a 5 años que presentaran algún grado de desnutrición. El estado nutricional de los beneficiarios se monitoreaba a través de visitas obligatorias a las clínicas. Por lo general, se prestó especial atención a los niños*¹²⁴ *menores de cinco años y a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.* En cada visita que realizaban a la Clínica se les medía y pesaba a los niños y mujeres embarazadas así como las que se encontraban en lactancia.

Cada dos meses, el personal médico envía la certificación de asistencia a PROGRESA, quien después de verificarla enviaba los apoyos monetarios bimestrales para Alimentación. Los apoyos eran entregados exclusivamente a las madres de Familia. La concentración de las transferencias en manos de la madre de familia y la magnitud del Programa -en donde existían mas de 2.6 millones de familias en extrema pobreza, casi

¹²³ CONPROGRESA 1998, PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación

¹²⁴ PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA): Principales características y orientaciones estratégicas. Secretaria de Desarrollo Social. Pág. 25

40 por ciento de las familias de las zonas rurales de México- sugirieron que el impacto potencial sobre el equilibrio del poder de negociación de las mujeres dentro de las familias es significativo. México ha tomado la delantera en la implementación de programas de combate a la pobreza que reconoce que las mujeres utilizan los recursos eficientemente en favor de las necesidades inmediatas de la familia.

Progresas representó un esfuerzo de sustitución en relación de los principales programas de subsidios alimenticios que se aplicaron en México (COPLAMAR, SAM, PRONASOL) en los años previos a PROGRESA. Estos Programas presentaron una serie de déficits nutricionales donde se concentraron mayormente en el área rural, como lo menciona Levy E *Los subsidios alimentarios—legado de una política de abaratamiento de la mano de obra industrial que se originó en las viejas políticas de sustitución de importaciones—han favorecido principalmente a la población en el sector urbano. Esto ha sido consecuencia no sólo del carácter generalizado o universal de algunos de los principales subsidios (notablemente el de la tortilla), sino además de que hasta PROGRESA, aún los subsidios dirigidos no habían logrado corregir el sesgo urbano ni mejorar su incidencia en forma significativa*¹²⁵. Para ilustrar el tema nos menciona los siguientes datos:

- * Sólo 20% del recientemente abolido y costoso subsidio generalizado a la tortilla—cuyo consumo en el sector rural es mayoritariamente por auto-abasto-- beneficiaba a los tres deciles inferiores
- * La cobertura de las tiendas subsidiadas Diconsa, uno de los principales esfuerzos para corregir el sesgo urbano que sufrían aún los subsidios focalizados (como *Tortibonos* para tortillas, y *Liconsa* para leche), es de 70-80% para localidades urbanas, pero sólo de 1% (12%) para localidades de muy alta marginación de menos de 100 (100-499) habitantes—el universo principal de Progresas
- * Agregando el conjunto de los principales programas focalizados de subsidios alimentarios en México a principios de esta década (Diconsa, Liconsa, Tortibonos, IMSS/Solidaridad, SSA, y DIF) mas del 50% de los subsidios se concentraban en la Ciudad de México, que sólo contribuía en un 7% a la población infantil con grados moderados y severos de desnutrición en el país, mientras que sólo 15% llegaban al sureste de México, con mas del 50% de la población infantil desnutrida. (Estimaba el Banco Mundial.)

Los suplementos alimenticios que otorgaba para las mujeres y los niños eran aceptados entre los beneficiarios, aunque algunos recibían sólo una fracción de la ración diaria que deberían obtener, también se están distribuyendo suplementos entre personas que no son beneficiarias del Programa sin tomar en cuenta su estado nutricional. Además la transferencia monetaria mensual de 135 pesos (en el segundo semestre del 2000) fue para apoyar la alimentación de todas las familias beneficiarias, sin importar su ubicación, tamaño o composición. Los beneficiarios tenían derecho a este apoyo a condición de que asistan a sus visitas médicas programadas. Cabe mencionar que las transferencias monetarias se encontraban limitadas a 820 pesos por familia al mes, y que la cantidad nominal de los beneficios se modifica en los meses de enero y julio de cada año para ajustarse a los incrementos en los costos de vida de las familias.

¹²⁵ DAVILA, E. y Levy, S. En *Dispersión Poblacional y Pobreza*, en SOLIS y Villagómez. Comp. *La Seguridad Social en México*. Fondo de Cultura Económica. Pág. 45

3.3.1.4 Población dirigida

La población objetivo de PROGRESA era la población en condiciones de pobreza extrema, medida en términos multidimensionales, la gran mayoría de la cual en México se localiza en el sector rural, con una gran dispersión territorial. Para seleccionar a las familias beneficiarias ProgresA aplica dos mecanismos de focalización en forma consecutiva, primero para seleccionar localidades marginadas, y segundo para identificar a los hogares pobres dentro de estas localidades. Existe un tercer filtro, que consiste en la depuración del padrón por parte de las comunidades mismas en asambleas organizadas con este fin. La escasa información disponible del efecto de este último mecanismo sobre el padrón final de beneficiarios sugiere porcentajes muy pequeños de casos disputados, por lo que consideraremos este mecanismo sólo en relación a su efecto sobre las comunidades mismas.

Los beneficios del Programa se entregaron directamente a los hogares identificados en Pobreza Extrema. Siendo esto que cada uno de los hogares perteneciente a una comunidad, siendo este el punto de partida en la identificación de los hogares beneficiarios del Programa. Las localidades seleccionadas para participar en el Programa fueron aquellas donde existían las condiciones socioeconómicas y demográficas para ser señaladas como rurales y marginadas. Las comunidades seleccionadas *debían tener acceso a los servicios de primaria, secundaria y salud, para que la operación del programa pudiera efectuarse y las familias beneficiarias pudieran consolidarse en las posibilidades de desarrollo de las capacidades de sus integrantes*¹²⁶.

Finalmente, para definir el orden de incorporación de las localidades seleccionables se aplicó un análisis geomático de confluencia y cercanía de este grupo para definir zonas de mayor densidad de marginación. Este procedimiento básicamente eliminó de las primeras fases del programa a localidades con menos de 50 y más de 2500 habitantes, y a localidades relativamente aisladas. El índice de marginación se construye por el método de componentes principales a partir de siete variables agregadas del *Censo de Población y Vivienda de 1990* y del *Conteo de Población y Vivienda 1995*, que se combinan linealmente, con pesos relativamente simétricos:

% Porcentaje de la Población Analfabeta de 15 años o más.

% de Viviendas sin Agua.

% de Viviendas si drenaje

% de Viviendas sin electricidad

promedio de ocupantes por cuarto (Censo 1990)

% de Viviendas con piso de tierra (Censo 1990)

% de Población ocupada en el sector primario (Censo 1990)

FUENTE: SCOTT, John Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México. Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas Estudio RIMISP-FAO. Informe Final CIDE. Pág. 13

¹²⁶ La selección de localidades que participaban en PROGRESA es el primer paso del proceso de focalización que lleva a cabo el Programa. Para una descripción más detallada véase CONPROGRESA, 1999. Pág. 17-18

A partir de este indicador se estratificaron las localidades en cinco grupos de marginación, entre los cuales las localidades y hogares rurales se distribuyen de la siguiente manera:

Nivel de Marginación	Muy Baja	Baja	Media	Alta	Muy Alta
Localidades %	4	6.2	14.6	21.2	54
Hogares %	7.5	11.4	22	25.1	31.6

FUENTE: SCOTT, John Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México. Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas Estudio RIMISP-FAO. Informe Final CIDE. Pág. 13

En la primera fase del programa se dio prioridad a los últimos dos grupos, que incluyen 76,098 localidades con 14.75 millones de habitantes. Entre estas, 48,501 eran seleccionables según el criterio de acceso, con 12.05 millones de habitantes. En las fases posteriores del programa durante 1997 y 1998 se extendió su cobertura progresivamente a más comunidades dentro de las regiones originales, y a comunidades en regiones nuevas, hasta cubrir a finales de 1998 40,728 localidades en 1737 municipios y 30 estados. Para Junio de 1999 la cobertura del programa se acercó a las 50,000 localidades, con 2.3 millones de hogares beneficiarios según proyecciones de ProgresA.

Cobertura

Año	Hogares (millones)	Localidades	Municipios	Estados
1996	0	3461	202	9
1997	0.4	12 483	685	14
1998	1.9	40 728	1737	30
1999	2.3	50 000 aprox.		31

FUENTE: SCOTT, John Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México. Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas Estudio RIMISP-FAO. Informe Final CIDE. Pág. 13

3.3.1.5 Presupuesto

Los apoyos monetarios del Programa eran entregados directamente a las madres de las familias beneficiarias. Los apoyos se entregaban en efectivo y se realizan cada dos meses. Para que estas ayudas no perdieran su poder adquisitivo, su monto se ajustaba según la inflación acumulada. Se buscó que todos los niños de las familias que lo necesitan, y que cursen regularmente sus estudios, contarán con el estímulo de una beca. Existía, sin embargo, un monto máximo de los apoyos monetarios que una familia podía acumular.

El Programa para el año 1999 *operaba más de 50,000 localidades ubicadas en los 31 Estados con un presupuesto de aproximadamente mil millones de dólares para el año 2000*¹²⁷. Como lo he mencionado antes, el Programa está conformado por tres

¹²⁷ PARKER, Susan W. Escolaridad y trabajo en las comunidades rurales pobres de México: Evidencia de ProgresA En Gaceta de Economía. CIDE. Año 6. Número 11. Pág.4

elementos fuertemente relacionados: Educación, Salud y Alimentación, y se regía con el supuesto que la interacción positiva de los beneficios en estas tres áreas aumenta la efectividad de un Programa integral por encima de los beneficios de cada uno de los componentes por separado. Con respecto al beneficio:

- * **Primer componente, Educación**, PROGRESA previó becas monetarias para la educación de cada niño menor a 18 años de edad, que esté cursando entre el tercer grado de primaria y el tercer grado de secundaria. El monto de las becas se incrementa si se presenta un progreso en el grado de educación, esto con el fin de reflejar el ingreso con el que contribuirían si estuvieran trabajando. Adicionalmente, *a nivel secundaria, las becas son ligeramente mayores para las niñas que para los niños*¹²⁸. El monto mensual de las becas educacionales fluctuó entre los 90 y 290 pesos para niños y 90 y 335 pesos para niñas en el tercer grado de primaria y tercer año de secundaria respectivamente.
- * **Segundo componente, Salud**, otorgo servicios básicos de salud para todos los miembros de la familia, los cuales son otorgados por la Secretaría de Salud y el IMSS-Solidaridad, que pertenece al Instituto Mexicano del Seguro Social.
- * **Tercer componente, Alimentación**, entregaba los apoyos en una transferencia monetaria fija de 135 pesos mensuales para mejorar el consumo de alimentos, así como la entrega de suplementos nutricionales dirigida a los niños de entre 4 meses de edad y dos años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Esta ayuda también se da a niños de entre dos y cinco años de edad que presentan algún grado de desnutrición.

Progresas tenía un límite máximo de beneficios mensuales para cada familia, éste actualmente equivale a 820 pesos. Los beneficios mensuales promedio eran, de 300 pesos y equivalían al 22% del ingreso mensual de las familias beneficiarias. Después de tres años, *las familias podían renovar su status como beneficiarios de Progresas, sujetos a una reevaluación de sus condiciones socioeconómicas*¹²⁹

3.4 Programa Oportunidades 2001-2006

Como sabemos el Programa Oportunidades fue y es la continuación del PROGRESA, este lo desarrollaré en un solo punto, aunque esta implementado por dos “Gobiernos diferentes” en tiempo los componentes al igual que los objetivos, siguen siendo los mismos solo que la llegada de Felipe Calderón al poder se le anexa el

¹²⁸ En las áreas pobres de México las niñas tienden a dejar la escuela antes que los niños, por lo que las becas están dirigidas a revertir esta tendencia.

¹²⁹ PROGRESA seleccionaba a las familias beneficiarias a través de un mecanismo de tres etapas. En la **Primer Etapa**, Progresas utilizó objetivos geográficos para seleccionar regiones y comunidades pobres. Las comunidades que muestran un alto nivel de marginación, medida con características tales como las tasas de analfabetismo en la comunidad, son seleccionadas. Posteriormente, PROGRESA llevó a cabo una investigación de las condiciones socioeconómicas de todas las familias de las comunidades seleccionadas. Con esta información, se utiliza un análisis discriminador para identificar a las familias beneficiarias. Los **hogares son clasificados** como pobres no solamente por su nivel de ingreso (el cual no siempre es un buen estimador del bienestar) sino por otras características básicas, tales como agua potable en el hogar, tasa de dependencia, propiedad de bienes durables, animales y tierras y la presencia de personas discapacitadas. **La tercera etapa** consistía en la aprobación de la comunidad, en la cual la lista de las familias seleccionadas es presentada a la comunidad y ésta da el visto bueno.

componente energético. En este apartado desarrollaremos el Programa Oportunidades –Gontigo”.

Este Programa buscaba impulsar el desarrollo social y humano de los mexicanos desde diversos frentes. Esto se traduce, por una parte, en la coordinación de esfuerzos entre distintas secretarías y entidades de la administración pública federal; y por la otra, en llevar a la práctica de manera integral y articulada, un conjunto de programas y mecanismos de tipo social y económico desde el Estado y con la corresponsabilidad de la sociedad. La política de desarrollo social y humano del Gobierno Federal contempla *seis objetivos rectores*¹³⁰:

- * Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos;
- * Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades;
- * Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva;
- * Fortalecer la cohesión y el capital sociales;
- * Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza;
- * Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Las acciones del Programa buscaban contrarrestar las causas críticas que generaban las condiciones en que vivían las familias en pobreza extrema. Esto implicó necesariamente identificar a la población que requería de un apoyo gubernamental para superar sus condiciones de marginación y aislamiento, así como reducir las situaciones de riesgo y vulnerabilidad que enfrentan. Facilitando su acceso a bienes y servicios que le permitieran adquirir habilidades y aptitudes necesarias para que con su esfuerzo personal alcanzaran una vida plena y autosuficiente.

3.4.1 Características del Programa Oportunidades

El Programa Oportunidades retoma los principales objetivos de Progresá y amplía su horizonte de atención a las familias que viven en condiciones de pobreza principalmente con dos acciones adicionales: la atención de las familias en condiciones de pobreza que habitan en las zonas urbanas y la ampliación de sus becas educativas hacia los jóvenes que cursan la educación media superior. El Programa fue creado por decreto Presidencial y se rige bajo Reglas de Operación que establecen de manera conjunta las instituciones que participan en él. En el año 2003, Oportunidades contaba con un *presupuesto equivalente a \$2.3 billones de dólares y una cobertura de 4.2 millones de familias (21 millones de personas). Con ello, el Programa beneficia a uno de cada cinco mexicanos y brinda cobertura al 75% de la población en condiciones de pobreza de capacidades*¹³¹.

Oportunidades es un programa intersectorial, en él participan de manera coordinada las secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL), de Educación Pública (SEP) y de Salud (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), así como los Gobiernos

¹³⁰ Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Diario Oficial de la Federación, 08 de Mayo de 2003. Primera Sección. Pág. 20

¹³¹ OROZCO, Mónica y Hubert Cecilia. *La Focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México*. Unidad de la Protección Social. Red de Desarrollo Humano. El Banco Mundial. Pág. 8.

Estatales y Municipales. Además es una de las principales acciones del gobierno de México para la atención de las familias que viven en condiciones de pobreza. La estrategia de atención de Oportunidades es un conjunto integrado de beneficios en materia de educación, salud y alimentación, cuyo fin es el desarrollo de las capacidades de quienes viven en condiciones de pobreza, mediante la entrega de transferencias en efectivo y apoyos en especie bajo los *siguientes componentes*¹³²:

OPORTUNIDADES	PROGRAMAS	
	Educación	Becas
		Útiles escolares
	Salud	Paquete básico de servicios de salud
		Prevención y atención de la desnutrición
		Sesiones educativas
	Alimentación	
	Componente Patrimonial (Jóvenes con Oportunidades)	
Componente Adultos Mayores		

Elaboración propia

Asimismo, como estrategia complementaria, Oportunidades promueve la vinculación de acciones con otros programas sociales, principalmente para lograr que las familias en condiciones de pobreza tengan acceso a mecanismos de ahorro y crédito, educación y capacitación para adultos y mejoramiento de la vivienda, entre otros. En la estrategia *para la instrumentación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se conjugaron los objetivos y estrategias de los Programas Nacionales de Desarrollo Social, de Educación y de Salud, 2001-2006*¹³³. Así, Oportunidades contribuye al logro de los cuatro objetivos trazados en el Programa Nacional de Desarrollo Social:

- Reducir la pobreza extrema.
- Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables.
- Apoyar el desarrollo de capacidades de las personas en condición de pobreza.
- Fortalecer el tejido social fomentando la participación y el desarrollo comunitario.

Oportunidades constituye un modelo de apoyo que no pretende ofrecer solamente transferencias de recursos públicos a la población, sino busca el cumplimiento de un conjunto de acciones por parte de las familias beneficiarias encaminadas a mejorar sus capacidades personales y a lograr la superación de sus condiciones de limitación económica. En efecto, los apoyos de Oportunidades se entregan siempre y cuando los beneficiarios cumplan con las corresponsabilidades de salud y educación, señaladas en el diseño del propio Programa.

¹³² Manual Microrregiones. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL). Pág. 15.

¹³³ Programa Institucional Oportunidades 2002-2006. Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL). Pág. 14.

3.4.1.2 Objetivos del Programa Oportunidades

El objetivo general del Programa consistía en *–apoyar a las familias que vivían en condiciones de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de los miembros y ampliar las alternativas para que alcanzaran mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en Educación, Salud y Alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propiciarán el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y calidad de vida.*¹³⁴ Los objetivos específicos del Programa consistían en:

- Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema mediante el acceso a servicios de calidad en materia de educación, salud y alimentación, y la entrega de apoyos monetarios.
- Integrar las acciones de educación, salud y alimentación para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición, ni por la necesidad de realizar labores que dificulten la asistencia escolar de los niños y jóvenes.
- Contribuir a que los niños y jóvenes completen la educación básica y media superior mediante becas escolares crecientes, y tengan la posibilidad de continuar hacia estudios superiores.
- Atender la salud y nutrición durante las etapas de gestación y crecimiento de niños y niñas mediante la entrega de suplementos alimenticios, vigilancia médica en las unidades de salud e información para el autocuidado y la buena alimentación.
- Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia para mejorar su educación, salud y alimentación
- Promover la participación y respaldo de los padres en el mejoramiento de la calidad de la educación y los servicios de salud para que beneficien a toda la comunidad.

Desde la perspectiva de la Política Social, las acciones para la superación de la pobreza no se perciben como la responsabilidad de una sola institución. Se considera que la tarea es de tal magnitud que no se concibe afrontarla sin la convergencia de iniciativas provenientes de toda la sociedad.

3.4.1.3 Proyectos y Programas del Programa Oportunidades

Como mencione anteriormente el Programa Oportunidades estaba integrado de cuatro componentes: Educación, Salud, Alimentación y el Componente Patrimonial (Jóvenes con Oportunidades). Aunque para el año 2006 en las Reglas de Operación ya se hace mención del cuarto componente: Adultos Mayores.

- **Componente Educativo**

Se integra por los siguientes apoyos:

- * **Becas educativas:** Otorga becas educativas a cada uno de los niños, niñas y jóvenes integrantes de las familias beneficiarias, menores de 18 años, que estén

¹³⁴ Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Diario Oficial de la Federación, 08 de Mayo de 2003. Primera Sección. Pág. 22

inscritos en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada. Las becas de educación media superior se asignan a los jóvenes de entre 14 y 21 años. Las becas se entregan durante los diez meses del ciclo escolar. Su monto es creciente a medida que el grado que se cursa es más alto. En secundaria y educación media superior, las becas para las mujeres son superiores a las de los hombres, debido a que son ellas en este nivel educativo, quienes tienden a abandonar sus estudios en mayor proporción y en edades más tempranas que los hombres.

- * **Útiles escolares:** Los becarios de primaria reciben al inicio del ciclo escolar un apoyo monetario para adquirir útiles escolares o un paquete de éstos (de acuerdo con las normas del Consejo Nacional de Fomento Educativo). Al inicio del segundo semestre del ciclo escolar se les otorga un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares. Los becarios de secundaria y de educación media superior reciben un único apoyo monetario anual para la adquisición de útiles escolares. Este apoyo se entrega durante el primer semestre del ciclo escolar.

El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), a través de los programas compensatorios, refuerza la oferta educativa en el universo de coincidencia de educación primaria, para potenciar el aprovechamiento de los niños bajo un concepto de integralidad. Asimismo, a través de los apoyos a la gestión escolar promueve la participación de las asociaciones de padres de familia para mejorar la calidad de la oferta educativa. Adicionalmente, se promueve que las escuelas con becarios del Programa se comprometan en el mejoramiento continuo de la calidad educativa mediante su participación voluntaria en el Programa Escuelas de Calidad, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 55 fracción V del Presupuesto de Egresos de la Federación 2003¹³⁵. Se promoverá que los Gobiernos Estatales, a través de la autoridad educativa, realicen acciones para el mejoramiento de los servicios en las zonas atendidas por el Programa.

- **Componente Salud**

Este componente ayuda a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, abatir las desigualdades y reducir los rezagos en salud que afectan a los pobres. El componente de salud opera bajo cuatro estrategias específicas:

¹³⁵ **ARTÍCULO 55.** Las dependencias y entidades que tengan a su cargo los programas señalados en el Anexo 13 de este Decreto, deberán cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Asimismo, deberán observar las siguientes disposiciones para fomentar la transparencia de dichos programas:

I. La papelería, documentación oficial, así como la publicidad y promoción que adquieran las dependencias y entidades para los programas a que se refiere el Anexo 13 de este Decreto, deberán incluir la siguiente leyenda: "Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente". En el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, deberá incluirse la leyenda establecida en el artículo 58 de este Decreto.

II...

V. En el Programa Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud y el Programa Escuelas de Calidad, las Secretarías de Salud y de Educación Pública, darán prioridad a las localidades en donde ya opera el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

- * **Paquete Básico de Servicios de Salud**, el cual constituye un beneficio irreductible a través de las estrategias de prevención y promoción de salud, mediante la Línea de Vida o PREVENIMSS, de acuerdo con la Edad, Sexo y Evento de vida de cada persona. Las acciones del Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud se destinan a cada uno de los miembros de las familias beneficiarias, son proporcionadas de acuerdo a la normativa y los modelos de atención vigentes, y se realizan conforme a la frecuencia de atención de salud y acciones prioritarias establecidas por el sector salud. Se dirigen, con especial énfasis, a la población más vulnerable como las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, y los niños menores de cinco años.
- * **Promover la mejor nutrición** de la Población beneficiaria, en especial, prevenir y atender la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación y de las mujeres embarazadas o en lactancia, mediante la entrega de complementos alimenticios, la vigilancia y el monitoreo de la nutrición de los niños menores de cinco años, las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, el control de los casos de desnutrición y la educación alimentario-nutricional.
- * **La comunicación educativa** en materia de salud, nutrición e higiene, fomentando y mejorando el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante se promueven cambios de actitudes y hábitos a favor de la salud, tratando de arraigar una actitud preventiva y de autocuidado, y ofreciendo a la población información accesible que considere sus particularidades étnicas y culturales, así como sus valores, usos y costumbres.
- * **Oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.** Las instituciones estatales de salud, a través de los programas regulares del sector con la participación que corresponda al Gobierno Federal, aplican una estrategia de fortalecimiento de la infraestructura de salud.

- **Componente Alimentación**

El Programa otorga apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición. Asimismo, la entrega de suplementos alimenticios y la educación alimentario-nutricional buscan reforzar la alimentación infantil y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

- **Componente Patrimonial (Jóvenes con Oportunidades)**

Este constituye una plataforma para que los becarios egresados puedan acceder más fácilmente y de manera voluntaria, mediante la vinculación del Programa con otros programas de desarrollo social y humano, a cualquiera de las siguientes cinco opciones:

- a. Un nivel de educación superior.
- b. Opciones productivas, vinculándolos directamente al sistema de ahorro y crédito popular.
- c. Una vivienda nueva o más digna, al poder utilizar el fondo para completar la aportación del beneficiario al Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa.
- d. Una mayor protección familiar al poder aplicarlo a la adquisición del Seguro de Salud para la Familia del IMSS o al Seguro Popular de Salud o,
- e. Alternativamente, el beneficiario puede elegir conservar su patrimonio mediante una opción de ahorro.

De conformidad con el artículo 58 fracción IV del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003¹³⁶, el Programa otorga a cada uno de los becarios que cursen educación media superior, un beneficio diferido que se acumula a partir del tercer grado de secundaria, siempre que permanezcan en la escuela, y que se convierte en un fondo de ahorro si el becario concluye los estudios medios superiores antes de los 22 años. El beneficio se maneja a través de un fideicomiso constituido con la aportación federal autorizada anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La operación del fideicomiso estará sujeta a la disponibilidad presupuestal que autorice la H. Cámara de Diputados para el ejercicio presupuestal correspondiente, y dará inicio una vez que se cuente con la aprobación de las autoridades competentes.

La Coordinación Nacional elaborará cada año, los cálculos actuariales pertinentes relacionados con el monto que debe tener esta aportación en relación con las posibilidades de egreso de los becarios, así como el valor equivalente que tendrá cada uno de los puntos que el becario acumule. Dichos cálculos deben ser aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El valor de las aportaciones federales al fideicomiso será aprobado dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente. Al inicio del ciclo escolar, la Coordinación Nacional integrará y entregará al fideicomiso el padrón de becarios del Programa que son elegibles para la Plataforma de Oportunidades. Este padrón deberá ser actualizado bimestralmente.

- **Componente Adultos Mayores.**

El Programa entrega de manera bimestral un apoyo monetario mensual a cada uno de los adultos mayores, integrantes de las familias beneficiarias, con una edad de 70 años o más para mejorar sus condiciones de vida.

3.4.1.4 Población dirigida

Las familias de los hogares en extrema pobreza ubicados en localidades rurales y urbanas identificadas para ser atendidas por el Programa en las 32 entidades federativas. Se entiende por hogar al conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidas o no por un parentesco, y que comparten los gastos de manutención y preparan sus alimentos en la misma cocina. La selección de localidades, áreas geográficas de estadística básica colonias o manzanas se toma en cuenta el índice de marginación establecido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), dando prioridad a la atención de aquéllas donde la concentración de hogares en condición de pobreza extrema es mayor, tanto en el medio rural como en el área urbana.

¹³⁶ **ARTÍCULO 58.** Las reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, además de atender lo establecido en el artículo 54 de este Decreto, deberán considerar lo siguiente:

I Los criterios para la inclusión de zonas de atención en el medio rural y urbano. Las zonas de atención seleccionadas deberán contar con acceso a servicios básicos de salud y educación, que permita operar en forma simultánea los tres componentes del programa.

II...

IV. Se podrán incorporar estímulos para que los becarios concluyan la educación media superior, en cuyo caso se deberán prever las condiciones para su otorgamiento;

Con base en esta selección, se verifica que la zona tenga acceso a los servicios de salud y educación básica y que éstos tengan capacidad de atención. En las zonas de atención seleccionadas, se recolecta información con base en una encuesta socioeconómica de los hogares para determinar si su condición es de pobreza extrema o no. Para la identificación de las familias beneficiarias se utiliza una metodología de puntajes basada en un criterio objetivo y único, igual para todo el país. Partiendo de las bajas en el padrón y sujeto a disponibilidad presupuestal, en las localidades en donde ya hay familias Oportunidades se puede encuestar a familias nuevas que no tengan apoyo del Programa e incorporarlas, si se identifica que viven en extrema pobreza. A esto se le llama densificación.

La identificación de las familias beneficiarias de Oportunidades se realiza con base en criterios claros, transparentes y homogéneos para todo el país, a través de *tres etapas*¹³⁷:

- La selección de zonas geográficas de atención, otorgando preferencia a aquéllas con los más elevados niveles de marginación y concentración de pobreza, en donde la profundidad de la pobreza es mayor y cuentan con acceso a servicios de educación y salud, bajo las siguientes prioridades: localidades rurales, localidades urbanas y localidades urbanas ubicadas dentro de las zonas metropolitanas.
- La identificación de las familias en condiciones de pobreza de capacidades dentro de las localidades seleccionadas se lleva a cabo mediante la recolección de información sobre las características socioeconómicas de cada una de ellas y su evaluación a través de una metodología de puntajes que permite determinar quiénes son susceptibles de recibir los beneficios del Programa, a partir de un procedimiento objetivo, transparente y homogéneo para todo el país, basado en una metodología estadística que toma en cuenta en forma simultánea múltiples dimensiones de la condición socioeconómica de las familias.
- La participación de las familias, quienes una vez identificadas deciden si aceptan ser incorporadas para recibir los beneficios de Oportunidades y se comprometen a cumplir con las corresponsabilidades del Programa.

En un nuevo enfoque de atención, el Programa está ampliando su cobertura hacia las zonas urbanas, para brindar atención a las familias en condiciones de pobreza de capacidades que viven en las ciudades, logrando en el año 2002 iniciar la atención de localidades de hasta un millón de habitantes. En la tabla anexa podremos observar el comportamiento de beneficiarios por Estado del Programa implantado por Vicente Fox. Siendo los Estados mas beneficiados Chiapas, Veracruz y Oaxaca que son tres de los cinco Estados que presentan un bajo grado de Índice de Desarrollo Humano.

¹³⁷ Programa Institucional Oportunidades 2002-2006. Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL). Pág. 43

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Población beneficiada 2000-2005

Entidad Federativa	Familias						Total 2000-2005
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Aguascalientes	1,265	3,033	15,009	14,924	26,195	26,245	86,671
Baja California	1,787	2,880	9,027	7,910	14,965	17,891	54,460
Baja California Sur	2,377	3,451	6,900	332	10,370	10,344	33,774
Campeche	30,969	35,879	46,353	7,493	57,013	56,114	233,821
Coahuila	21,678	25,868	39,526	8,949	42,166	38,982	177,169
Colima	3,820	5,256	14,401	3,716	16,914	16,623	60,730
Chiapas	283,026	396,885	497,201	97,627	554,525	549,567	2,378,831
Chihuahua	17,991	28,697	40,606	760	57,402	59,529	204,985
Distrito Federal						17,788	17,788
Durango	30,342	37,568	58,748	8,530	73,811	75,325	284,324
Guanajuato	113,035	145,077	192,768	91,052	238,582	230,946	1,011,460
Guerrero	183,179	198,981	276,023	74,100	319,235	316,101	1,367,619
Hidalgo	103,600	119,973	179,082	77,944	198,774	197,110	876,483
Jalisco	42,201	64,695	79,166	8,225	147,580	155,828	497,695
México	159,383	196,790	287,092	81,919	381,536	392,113	1,498,833
Michoacán	143,196	193,096	264,631	66,138	287,091	279,076	1,233,228
Morelos	18,292	38,047	69,873	9,737	74,130	69,595	279,674
Nayarit	35,821	39,568	47,741	4,705	49,677	47,565	225,077
Nuevo León	15,783	20,110	24,611	25,536	49,564	47,968	183,572
Oaxaca	241,093	320,405	399,564	2,314	423,965	411,430	1,798,771
Puebla	205,941	235,380	324,354	22,098	383,260	385,118	1,556,151
Querétaro	37,572	47,559	67,157	8,401	74,568	75,107	310,364
Quintana Roo	20,106	26,131	42,928	1,344	46,153	47,754	184,416
San Luis Potosí	104,509	115,275	148,237	51,685	185,374	190,090	795,170
Sinaloa	68,208	88,623	103,842	3,577	123,706	128,134	516,090
Sonora	27,545	31,479	59,970	5,971	64,827	62,565	252,357
Tabasco	67,181	89,377	117,554	21,930	150,222	149,836	596,100
Tamaulipas	39,066	42,805	70,553	1,593	84,608	86,155	324,780
Tlaxcala	12,064	19,087	35,146	6,079	51,094	51,160	174,630
Veracruz	290,786	369,446	500,703	98,060	558,833	559,991	2,377,819
Yucatán	68,594	81,271	116,809	116,870	133,883	133,277	650,704
Zacatecas	86,020	93,350	113,425	14,481	119,977	114,673	541,926
Total Nacional	2,476,430	3,116,042	4,249,000	4,249,000	5,000,000	5,000,000	24,090,472

Fuente: CRUZ, Carlos, De la Torre Rodolfo y Velázquez César (Compiladores) Informe Compilatorio de la Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades: 2001-2006. Instituto Nacional de Salud Pública 2006. Pág. 21

3.4.1.5 Presupuesto

Oportunidades constituyó el instrumento más importante para la superación de la pobreza, con un presupuesto para 2006 *de más de 32 mil millones de pesos, y con operación en 86 091 localidades, en casi todos los Municipios o Delegaciones Políticas de las entidades federativas del país. El Programa beneficiaba en ese momento a 5 millones de familias, lo que representó aproximadamente 25 millones de mexicanos. El gasto ejercido en 2005 representaría más de 24 mil millones de pesos a precios de 2000 y beneficio a uno de cada cuatro mexicanos*¹³⁸. Las familias beneficiarias, además de las transferencias monetarias, recibían complementos alimenticios (antes denominados suplementos) para niños menores de cinco años y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia; un paquete de servicios de salud preventiva; sesiones educativas en materia de salud, nutrición e higiene; becas educativas desde tercero de primaria hasta educación media superior; y una cuenta de ahorro como incentivo adicional para que los becarios concluyan la Educación Media Superior.

Estos beneficios actuaban en conjunto con las corresponsabilidades que deben cumplir los beneficiarios (asistencia a la escuela, a consultas preventivas y a las sesiones educativas de salud) para generar una mejor nutrición, mayor utilización de servicios de salud preventiva, y la permanencia en la escuela de niños y adolescentes. De esta forma se busca desarrollar nuevas capacidades humanas que rompan la transmisión intergeneracional de la pobreza. La cobertura de familias beneficiarias, en el Ámbito Nacional, incorporó en sus inicios a 400 mil familias en 12 estados de la República Mexicana, y en 2006 tenía el objetivo sustituir las bajas en el padrón, para mantener una cobertura máxima de atención de 5 millones de familias y un presupuesto que se distribuiría entre las secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública y Salud. Cabe mencionar que en 2003 se incorporó un nuevo componente al Programa dirigido a un nuevo grupo de edad y que va más allá de la formación de capital humano: *Jóvenes con Oportunidades*.

Aunque este componente mantenía la idea de proporcionar incentivos condicionados para procurar conductas favorables para la superación de la pobreza, su propósito es dar un patrimonio inicial a quienes han cumplido el último nivel de escolaridad que apoya *Oportunidades*. En este sentido no es estrictamente un componente de formación de capital humano, aunque no es contradictorio con éste, pues posibilitaba el continuar con estudios superiores o insertarse en el Sistema Público de Salud. Sin embargo, al introducirse opciones de mejoramiento a la vivienda o acceso a un crédito, ciertamente rebasan el objetivo de mejorar el estado físico y las habilidades de las personas.

En la tabla anexa observamos el presupuesto ejercido en las treinta y dos Entidades Federativas, siendo Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Guerrero y el Estado de México los Estados que tuvieron más presupuesto asignado, en este caso si son los cinco Estados con menor Índice de Desarrollo Humano contando además del Estado de México.

¹³⁸ CRUZ, Carlos, De la Torre Rodolfo y Velázquez César (Compiladores) *Informe Compilatorio de la Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades: 2001-2006*. Instituto Nacional de Salud Pública 2006. Pág. 20.

**Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Presupuesto asignado 2000-2005
(Millones de pesos)**

ENTIDAD FEDERATIVA	GASTO REAL						Total
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Aguascalientes	8	10	28	75	96	117	334
Baja California	10	12	23	36	47	64	191
Baja California Sur	10	11	19	28	33	41	141
Campeche	122	147	194	227	236	273	1,199
Coahuila	74	86	855	150	147	173	1,484
Colima	16	19	80	55	60	71	300
Chiapas	931	1,216	980	1,992	2,089	2,388	9,594
Chihuahua	68	93	95	164	178	220	818
Distrito Federal	107	62	46	234	21	58	528
Durango	117	132	182	235	268	311	1,243
Guanajuato	424	492	642	780	880	1,032	4,250
Guerrero	686	759	955	1,204	1,294	1,494	6,392
Hidalgo	422	487	618	777	799	926	4,029
Jalisco	157	197	269	309	413	543	1,888
México	617	697	908	1,151	1,367	1,631	6,371
Michoacán	534	645	856	1,017	1,078	1,232	5,361
Morelos	72	99	194	281	309	355	1,309
Nayarit	131	142	175	195	201	231	1,073
Nuevo León	61	63	80	92	130	167	594
Oaxaca	760	1,036	1,313	1,628	1,644	1,874	8,254
Puebla	769	876	1,125	1,385	1,489	1,738	7,382
Querétaro	149	173	231	290	320	365	1,528
Quintana Roo	85	96	135	186	202	232	936
San Luis Potosí	424	490	577	690	728	854	3,764
Sinaloa	259	301	403	452	494	572	2,481
Sonora	99	113	166	229	242	282	1,132
Tabasco	286	346	478	580	653	757	3,100
Tamaulipas	145	168	218	284	306	358	1,477
Tlaxcala	49	62	114	156	185	221	786
Veracruz	1,051	1,276	1,672	2,113	2,221	2,535	10,868
Yucatán	251	288	393	488	508	587	2,516
Zacatecas	297	355	395	456	445	499	2,447
Total Nacional	9,587	11,652	15,220	19,119	20,979	24,463	93767.8

Fuente: CRUZ, Carlos, De la Torre Rodolfo y Velázquez César (Compiladores) Informe Compilatorio de la Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades: 2001-2006".

Instituto Nacional de Salud Pública 2006. Pág. 22

3.5 Programa Oportunidades 2007-2009

Como lo mencione anteriormente el Programa Oportunidades es la continuación de PROGRESA, solo que ahora lo desarrollaremos con Felipe Calderón al cual solo se le anexa al nombre "Para vivir mejor" y el Componente energético por el cual en este apartado ya no desarrollare los cuatro componentes anteriores. La Política Social del Gobierno del Presidente Calderón busca impulsar el Desarrollo Humano Sustentable de todos los mexicanos; es decir, promover la permanente ampliación de las capacidades básicas de los hombres, las mujeres y los niños que menos tiene para que puedan salir adelante y vivir mejor. Partiendo de esta premisa, el Programa Oportunidades es considerado una pieza fundamental de las acciones Federales, brindando apoyos en materia de Educación, Salud y Alimentación a 25 millones de personas en todo el país.

3.5.1 Características del Programa Oportunidades

La mayoría de las características del Programa Oportunidades siguen siendo las mismas, que en los años antecesores. Sigue enfocándose a los tres rubros Educación, Salud y Alimentación. Solo que para el año 2007 y al nueva Administración, consideraron darle ciertos enfoques al Programa como los siguientes:

- * **Contribuye al desarrollo humano.** Al apoyar de manera integral a la Educación, Salud y Alimentación de las familias más pobres, se invierte en el crecimiento de sus capacidades, se opta por incentivar su propio esfuerzo y se promueve su acceso a nuevas oportunidades de desarrollo. Educación, Salud y Alimentación constituyen una tríada estratégica de acciones para la superación de la pobreza extrema. Además de los beneficios sociales, familiares e individuales que representa la inversión en cada uno de esos componentes, sus efectos se multiplican y potencian recíprocamente por las interrelaciones positivas que los vinculan. Un mayor nivel de Educación mejora el uso de los servicios y la atención de la salud porque favorece una mejor comprensión de la importancia de las medidas preventivas de salud e higiene. Asimismo, la Salud en los niños propicia un mejor rendimiento en la escuela al favorecer la continua asistencia escolar y un mayor nivel de atención en el aula. Un buen estado Nutricional es fundamental para el desarrollo y el ejercicio de las capacidades de aprendizaje de las personas. En correspondencia, un mayor nivel de escolaridad repercute sobre el estado nutricional, ya que puede favorecer la adopción de patrones alimentarios adecuados, así como el acceso a oportunidades de trabajo mejor remunerado.
- * **Impulsa el desarrollo de capacidades.** Se busca primordialmente aumentar las capacidades básicas de las personas que viven en pobreza extrema, facilitando su acceso a los bienes y servicios que les permitan adquirir las habilidades y aptitudes necesarias para que, con su esfuerzo personal, alcancen una vida plena y autosuficiente.
- * **Se dirige a las familias en pobreza extrema.** Las acciones del Programa buscan contrarrestar las causas críticas que generan las condiciones en las que viven las familias en pobreza extrema. Esto implica necesariamente identificar a la población que requiere de un apoyo gubernamental para superar sus condiciones de marginación y aislamiento, así como reducir las situaciones de riesgo y vulnerabilidad que enfrenta.
- * **Se centra en la familia y fomenta el tejido social y comunitario.** El Programa reconoce que la familia es el espacio privilegiado para hacer frente a las adversidades económicas y sociales y que al mismo tiempo es el lugar donde

residen los factores que tienden a perpetuar la pobreza extrema de generación en generación. Mediante sus acciones el Programa propicia la ruptura del círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza; asimismo, contribuye al fortalecimiento del tejido social necesario para que los ciudadanos lleven a cabo acciones conjuntas en favor de la superación de su condición de pobreza extrema.

3.5.1.2 Objetivos del Programa Oportunidades. Véase pág. 98

3.5.1.3 Proyectos y Programas del Programa Oportunidades

En este punto no desarrollo ampliamente los programas ya que como lo mencione anteriormente Oportunidades sigue con la misma tendencia que sus antecesores, solo mencionare las pequeñas modificaciones que se le hicieron.

OPORTUNIDADES	PROGRAMAS	
	Educación	Becas
		Útiles escolares
	Salud	Paquete básico de servicios de salud
		Prevención y atención de la desnutrición
		Sesiones educativas
	Alimentación	
	Componente Patrimonial (Jóvenes con Oportunidades)	
	Componente Adultos Mayores	
	Componente Energético	

• **Componente Educación.**

El Programa orienta sus acciones a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela de los hijos de las familias beneficiarias. En el Componente Educativo se otorgan becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares. La SEP, las Secretarías de Educación y/o sus homólogas en las Entidades Federativas, así como el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), reforzarán la oferta educativa para potenciar el acceso de los niños, niñas y jóvenes a la escuela. Adicionalmente, la SEP promoverá que las escuelas con becarios del Programa establezcan el mejoramiento continuo en la calidad educativa, mediante su participación voluntaria en el Programa Escuelas de Calidad. La Coordinación Estatal promoverá que los Gobiernos Estatales, a través de la autoridad educativa, realicen acciones para el mejoramiento de los servicios en las zonas atendidas por el Programa. Cuando se garantice la oferta, se promoverá la participación voluntaria de los beneficiarios de 15 años de edad o más en condición de rezago educativo a los servicios del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos- Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo.(INEA-CONEVyT).

* **Becas Educativas.** El Programa otorga becas educativas a cada uno de los niños, niñas y jóvenes menores de 18 años, cumplidos al inicio del ciclo escolar, que estén inscritos en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de Secundaria en escuelas de modalidad escolarizada, y hasta 21 años a jóvenes con necesidades educativas especiales inscritos en *escuelas de modalidades de*

*educación especial*¹³⁹. Según las Reglas de Operación 2008. Las becas de Educación Media Superior se asignan a los jóvenes de entre 14 y 21 años, cumplidos al inicio del ciclo escolar, inscritos en escuelas de modalidad escolarizada. Las becas, son apoyos monetarios que se entregan bimestralmente durante los diez meses del ciclo escolar, en educación básica, de septiembre a junio; y, en educación media superior, de septiembre a enero y de marzo a julio. Su monto es creciente a medida que el grado que se cursa sea más alto.

* **Útiles escolares.** Véase pág. 99.

- **Componente Salud.** Véase pág. 99.
- **Componente Alimentario.**

Además de lo mencionado en la pág. 100 se anexa que para el 2009 se entrega adicionalmente, el Programa otorga un apoyo monetario mensual llamado apoyo alimentario Vivir Mejor, que tiene como propósito compensar a las familias beneficiarias el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos.

- **Componente Patrimonial (Jóvenes con Oportunidades).** Véase pág. 100.
- **Componente Adultos Mayores.** Véase pág. 101.

139

EDUCACION PRIMARIA	
DCO	Escuela de Educación Especial en Problemas de Conducta (*)
DDM	Escuela de Educación Especial en Deficiencia Mental (*)
DIM	Escuela de Educación Especial para Trastornos Neuromotores (*)
DIV	Escuela de Educación Especial para Trastornos Visuales (*)
DLA	Escuela de Educación Especial para Trastornos de Audición y Lenguaje (*)
DML	Centro de Atención Múltiple (*)
ECO	Escuela de Educación Especial en Problemas de Conducta (*)
EDM	Escuela de Educación Especial en Deficiencia Mental (*)
EIV	Escuela de Educación Especial para Trastornos Visuales (*)
ELA	Escuela de Educación Especial para Trastornos de Audición y Lenguaje (*)
EML	Centro de Atención Múltiple (*)
PCO	Escuela de Educación Especial en Problemas de Conducta (*)
PIM	Escuela de Educación Especial para Trastornos Neuromotores (*)
PIV	Escuela de Educación Especial para Trastornos Visuales (*)
PLA	Escuela de Educación Especial para Trastornos de Audición y Lenguaje (*)
PML	Centro de Atención Múltiple (*)
EDUCACION SECUNDARIA	
DTL	Telesecundaria para Alumnos con Problemas de Audición y Lenguaje (*)

- **Componente Energético.**

El Programa otorga de manera bimestral un apoyo monetario mensual a las familias beneficiarias, para compensar los gastos realizados en el consumo de fuentes de energía (luz, gas, carbón, leña, combustible, o velas, entre otros).¹⁴⁰

3.5.1.4 Población dirigida

La población objetivo del Programa Oportunidades son los hogares en condición de pobreza alimentaria, así como aquellos que sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud. El Programa opera a Nivel Nacional, en alrededor de 100 mil localidades, en los municipios de mayor marginación, en áreas rurales, urbanas y grandes metrópolis. Considera los siguientes apoyos:

- * Recursos para mujeres, madres de familia, para el ingreso familiar y una mejor alimentación.
- * Becas para niños y jóvenes, a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior.
- * Apoyo monetario a familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo.
- * Fondo de ahorro para jóvenes que concluyen su Educación Media Superior.
- * Apoyo para útiles escolares.
- * Paquete de servicios médicos y sesiones educativas para la salud.
- * Suplementos alimenticios a niños y niñas entre 6 y 23 meses, y con desnutrición entre los 2 y 5 años. También a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.
- * Apoyo adicional por cada adulto mayor integrante de las familias beneficiarias, que no reciba recursos del Programa 70 y más.
- * Apoyo adicional para el consumo energético de cada hogar.

Las familias beneficiarias son las que se identifican mediante los criterios y procedimientos establecidos en estas Reglas de Operación. El proceso por el cual se identifica a las familias beneficiarias consta de dos etapas:

- * **Selección de localidades.** La selección de localidades nuevas o localidades ya atendidas por el Programa, según las Reglas de Operación¹⁴¹, se realiza con base en el índice de rezago social establecido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, el índice de marginación establecido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), así como en la información estadística disponible a nivel de localidades, Áreas GeoEstadísticas Básicas (AGEBs), colonias y/o manzanas, generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), dando prioridad a la selección y atención de aquellas localidades donde es mayor la concentración de hogares en condiciones de pobreza extrema. Una vez seleccionado el universo de atención, conformado por localidades, AGEBs, colonias y/o manzanas, se procede a validar

¹⁴⁰ Reglas de Operación 2008. Pág. 9

¹⁴¹ **6.1. Selección de localidades.** Reglas de Operación 2008. Pág. 16

las condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación para dicho universo, que permitan operar en forma integral los componentes del Programa según las Reglas de Operación¹⁴², la información socioeconómica de los hogares se recolecta mediante la aplicación de cédulas individuales para determinar su condición de pobreza extrema.

- * **Identificación de familias.** Para la identificación de las familias susceptibles de ser incorporadas al Programa se utiliza una metodología de puntajes basada en un criterio objetivo, homogéneo, transparente y único a nivel nacional que considera tanto la condición de residencia rural-urbana y regional de las familias, como sus condiciones socioeconómicas y demográficas, de acuerdo a estas *Reglas de Operación*¹⁴³. Su aplicación evita la discrecionalidad en la identificación de las familias beneficiarias. La metodología para la identificación de familias beneficiarias deberá observar los lineamientos y criterios que en su momento emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para la definición, identificación y medición de la pobreza, de conformidad a lo dispuesto en el *Artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social*¹⁴⁴ y demás disposiciones aplicables.

En la siguiente tabla podemos darnos cuenta que en los tres años que se del análisis del programa del actual sexenio observamos la tendencia en las familias beneficiarias al igual que su antecesor que opero el mismo programa solo que aquí el Estado con mayor beneficiarios es Veracruz, siguiéndole Chiapas, Oaxaca, Puebla y el Estado de México.

**Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
Población beneficiada 2007-2009**

ENTIDAD FEDERATIVA	Familias Beneficiarias			Total 2007-2009
	2007	2008	2009	
Aguascalientes	25,588	26,047	24,405	76,040
Baja California	15,878	18,770	20,281	54,929
Baja California Sur	11,234	10,921	12,050	34,205
Campeche	55,956	55,520	55,109	166,585
Coahuila	37,517	38,698	45,134	121,349
Colima	17,442	18,062	18,272	53,776

¹⁴² 4.2. Esquema de Operación del Programa.

¹⁴³ Integración y análisis de la información socioeconómica de los hogares. EDA. Reglas de Operación 2008. Pág. 20.

¹⁴⁴ **Capítulo VI De la Definición y Medición de la Pobreza. Ley General de Desarrollo Social. Artículo 36.** Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores: I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a la seguridad social; V. Calidad y espacios de la vivienda; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda; VII. Acceso a la alimentación, y VIII. Grado de cohesión social.

Chiapas	560,906	557,942	560,047	1,678,895
Chihuahua	58,687	62,546	72,400	193,633
Distrito Federal	17,378	24,275	25,294	66,947
Durango	74,456	72,517	74,030	221,003
Guanajuato	231,649	230,452	235,936	698,037
Guerrero	318,650	322,354	340,338	981,342
Hidalgo	198,062	205,270	207,777	611,109
Jalisco	147,954	149,448	156,548	453,950
México	376,211	392,014	431,246	1,199,471
Michoacán	271,067	273,099	273,512	817,678
Morelos	68,826	77,304	77,288	223,418
Nayarit	45,813	44,424	44,901	135,138
Nuevo León	46,014	45,139	45,640	136,793
Oaxaca	410,470	407,032	408,872	1,226,374
Puebla	393,225	388,625	419,512	1,201,362
Querétaro	74,986	73,330	74,071	222,387
Quintana Roo	48,641	48,752	49,142	146,535
San Luis Potosí	189,143	197,378	198,233	584,754
Sinaloa	122,477	121,835	124,598	368,910
Sonora	60,713	61,378	61,940	184,031
Tabasco	150,947	162,002	166,121	479,070
Tamaulipas	84,608	83,585	89,683	257,876
Tlaxcala	51,066	56,205	63,298	170,569
Veracruz	589,450	582,282	593,425	1,765,157
Yucatán	135,439	136,014	136,550	408,003
Zacatecas	109,547	105,986	103,706	319,239
TOTAL	5,000,000	5,049,206	5,209,359	15,258,565

FUENTE: www.oportunidades.gob.mx

3.5.1.5 Presupuesto

Los apoyos monetarios directos y las becas educativas se entregan bimestralmente, en efectivo y en forma individual a las titulares beneficiarias del Programa. Los apoyos monetarios que reciben las familias beneficiarias varían conforme al número de becarios y al grado escolar que cursen, así como al número de adultos mayores incorporados en el hogar. El monto de los apoyos monetarios de los componentes educativo y alimentario; así como el monto máximo mensual que una familia beneficiaria puede recibir, se actualizan semestralmente, en enero y julio, tomando en consideración el incremento acumulado del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica, a partir de julio de 1997 hasta el mes inmediato anterior al de la actualización, que

publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, previa presentación a la SHCP.

El monto de los apoyos de adultos mayores y energéticos se actualiza con base en el mismo índice y con la misma periodicidad, considerando la inflación acumulada. Cuando la tasa de variación de la actualización resulte negativa, el monto del apoyo monetario correspondiente se mantendrá en el mismo nivel que el semestre inmediato anterior. En la entrega de apoyos del Programa existe un aumento en la cantidad monetaria en el transcurso de los años. En el siguiente cuadro podemos observar que de tres años de Presupuesto Asignado se observa que en el año 2009 es cuando se ejerció más dinero a todos los componentes del Programa sin distinguir Estados.

**Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
Presupuesto asignado 2007-2009**

AÑO	2007	2008	2009	TOTAL
PRESUPUESTO ASIGNADO	14,769.00	19,938.20	24,413.10	59,120.30

Fuente: Centro de Estudio de las Finanzas Públicas. Nota Informativa. No. 58
29-septiembre-2009

CAPITULO IV ANALISIS DE RESULTADOS

En el capítulo anterior observamos en los cuadros estadísticos cuanta gente resultó beneficiada de los tres diferentes programas de asistencia social, ya que documentos oficiales nos dan una serie de datos de población beneficiaria a lo largo de la implementación de estos programas y es conveniente analizar estos y compararlos para así crear un criterio propio y a través de este comprobar nuestra hipótesis de que estos Programas son benéficos para mejorar la calidad de vida de la población en condición de pobreza y desigualdad.

Tabla de población Real Beneficiaria.

	PROGRAMA	PRONASOL	PROGRESA	OPORTUNIDADES	POBLACION REAL BENEFICIARIA
AÑO	1989	8,854,172			
	1990	17,857,432			9,003,260
	1991	15,133,113			6,129,853
	1992	18,931,325			12,801,472
	1993	16,778,221			3,976,749
	1994				
	POBLACION TOTAL BENEFICIARIA	77,554,263			40,765,506
	1995				
	1996				
	1997				
	1998				
	1999				
	POBLACION TOTAL BENEFICIADA				
	2000				2,476,430
	2001				3,116,042
	2002				4,249,000
	2003				4,249,000
	2004				5,000,000
	2005				5,000,000
	2006				
	POBLACION TOTAL BENEFICIARIA				24,090,472
	2007				5,000,000
	2008				5,049,206
2009				5,209,359	
POBLACION TOTAL BENEFICIARIA				15,258,565	
					10,209,359

Fuente: Tablas de Población beneficiada de Solidaridad, PROGRESA y Oportunidades.
Elaboración Propia.

Como podemos observar el Programa de Solidaridad, tuvo una población beneficiaria de 77 554 263 personas a lo largo de la vigencia del Programa, según datos oficiales, pero se observa el comportamiento de beneficiarios con un aumento de ellos y en otros casos disminución y es que si bien en el momento en el que este empezó a funcionar podemos percatar que empezó con tan solo 8 854 172 beneficiarios para el siguiente año el número de beneficiarios alcanzo los 17 857 432, casi el doble de beneficiarios, pero justamente en ese año 1990, se hizo el censo de Población donde consta que éramos 81 249 645 mexicanos. Siendo así, que para los dos primeros años de trabajo de este programa los beneficiarios era casi el 33% de la población, según datos del censo, pero de esa cifra se debiera desglosar los habitantes que seguían siendo beneficiarios. Dando por hecho que los nuevos beneficiarios en 1990 eran 9 003 260.

Un dato importante es que para las elecciones de 1991 el padrón de beneficiarios del PRONASOL lejos de aumentar disminuyo y es que en ese año habría elecciones Federales, teniendo el mayor aumento de beneficiarios al siguiente año 1992 donde se incremento 12 801 472 habitantes. Siendo que la población realmente beneficiaria del Programa es de 31 911 334 habitantes a lo largo de los años se implementación ahora si sabemos que para el censo de 1995 en la Republica éramos 91 158 290 solo 59 246 956 de esa población fue la beneficiaria representando así el casi 65% de la población.

Para el caso de PROGRESA no se analizaron resultados ya que no se cuenta con la población total de beneficiarios.

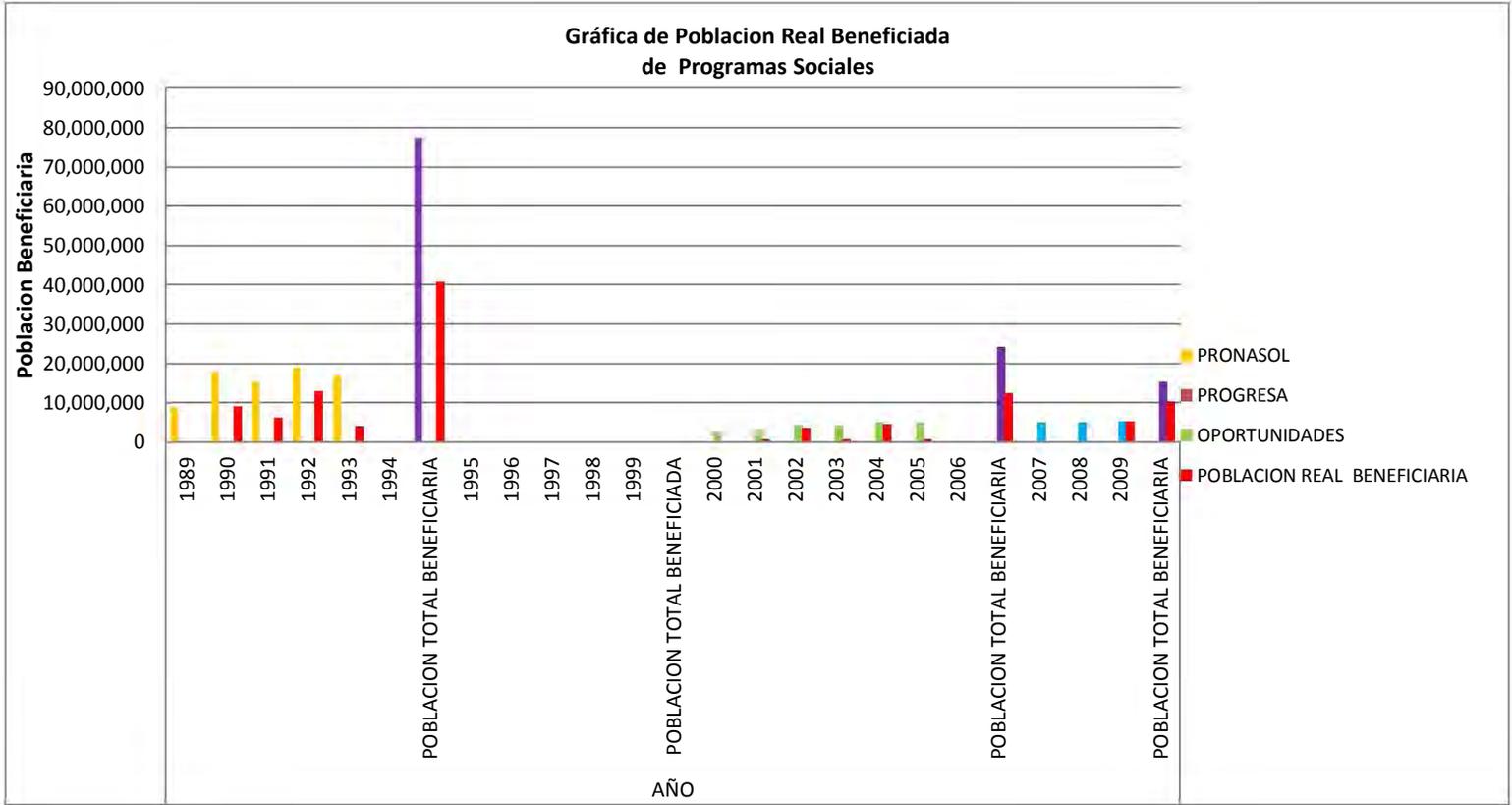
Dada la nueva Administración Federal existen nuevos Programas, que en muchas ocasiones solo les cambian el nombre y el funcionamiento es el mismo que aquel que pretenden sustituir, en este caso OPORTUNIDADES que es la continuación del PROGRESA a su inicio contaba con un registro de 2 476 430 beneficiarios, este programa conto con muy pocos nuevos beneficiarios ya que en el año que presento mas beneficiarios fue en 2004 con 4 360 388 personas. En total en los años de operación las personas beneficiarias fueron 9 888 612, la Población censada para el año 2005 consistía de 103 263 388 donde solo 93 374 776 de esa población era beneficiada representado el 90% de la población total censada era la beneficiada del programa.

Para la continuación del Programa Oportunidades en el siguiente sexenio empezó con 5 000 000 beneficiados, tomando en cuenta que la población real beneficiaria es de 5 209 359 habitantes, tomando en cuenta a toda la población beneficiaria en los tres años del Programa y si checamos el censo del año 2010 podemos observar que los beneficiados son 107 127 179 representado el 95% población total censada. Podemos decir que el Programa que mas beneficio a la gente fue el de Solidaridad, pero hay que tener en consideración que este programa abarco mas rubros además de que existía menos población total, y el programa Oportunidades no beneficio a muchas personas, pero este solo se enfocaba al principio de su ejecución tres rubros que fue: Salud, Alimentación y Educación además de que la población iba creciendo constantemente.

Y sólo estamos contado la parte oficial de los datos, los que están dentro del padrón por que cumplieron con los requisitos que están plasmados en las Reglas de Operación de los diferentes Programas, pero además hay que considerar a todos esos beneficiados -precampaña o campaña electoral" que cuando éstas suceden es cuando aumenta el número de beneficiados contados al siguiente año. También dentro de los beneficiarios encontramos los que están por compadrazgos, dejando fuera a mucha gente que realmente necesita del apoyo que se otorga, a los que simplemente no se les quiso otorgar el apoyo porque a el encargado del comité no le cae bien el solicitante, y aunque

suene tonto existe esta variable, además de la gente que quiere acceder al programa pero por falta de documentos no puede acceder a este.

Y es que realmente los programas sociales para lo único que ayudan es, como vulgarmente se dice, es un "estáte quieto" a la población o como reza el refrán: "darle atole con el dedo". Además que también son utilizados como medidas de represión hacia la gente ya que generalmente los Programas son usados con el afán de "si no votas por X" candidato te quito la ayuda", y esto sucede tanto en las comunidades indígenas como en las marginadas que existen. Pero además existe la población que hace una forma de vida, obtener las "ayudas" que otorgan los programas y es que se encuentran a la caza de beneficios necesitándolos o no, quitándole así la oportunidad a esas personas que lo necesitan. En la siguiente gráfica podemos observar la tendencia poblacional beneficiaria.



En cuestiones presupuestales se observa en la siguiente tabla de presupuestos que PRONASOL fue creciendo casi el doble al transcurso de los años de operación, ya que empezó con mas de 16 millones de pesos y termino en un poco mas de 80 millones de pesos, siendo así su presupuesto al final de la implementación de mas de 300 millones de pesos. Para PROGRESA no hay resultado de presupuesto asignado en el transcurso de dicho programa.

Oportunidades de 2000-2005 se inicia con un presupuesto de 24 millones de pesos, pero en 2003 se presenta una disminución de presupuesto asignado, para los años subsecuentes el presupuesto llega casi a igualar el presupuesto que fue asignado al PRONASOL en el año de 1991. En donde se registra un incremento considerable en la asignación de recursos es a partir de la implementación de oportunidades del año 2007-2009 respectivamente.

Tabla de Presupuesto Total Asignado

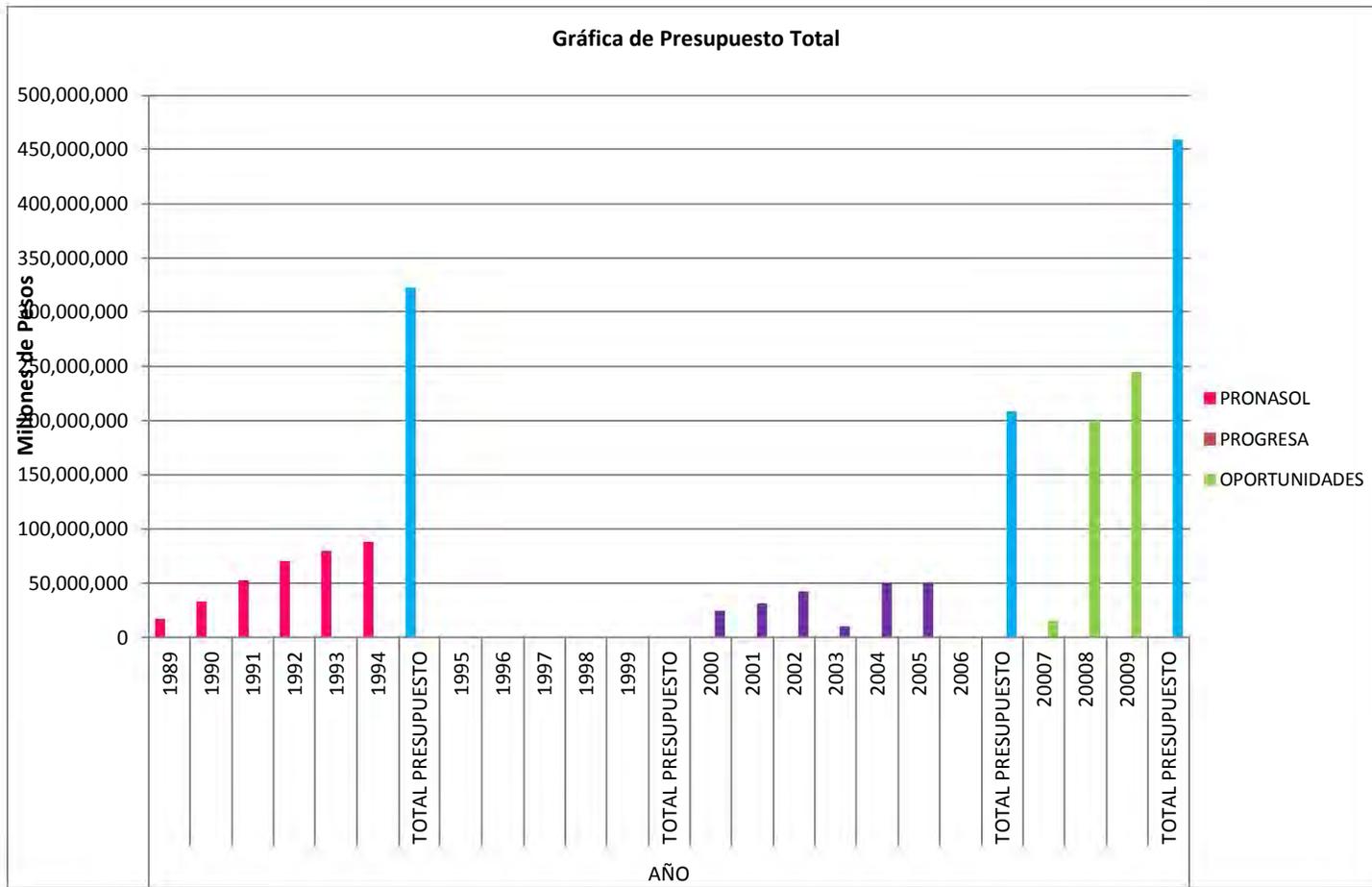
PROGRAMA		PRONASOL	PROGRESA	OPORTUNIDADES
	1989	16,400,000		
AÑO	1990	32,774,000		
	1991	51,785,800		
	1992	69,921,000		
	1993	79,503,000		
	1994	88,092,000		
	TOTAL PRESUPUESTO	322,075,800		
	1995			
	1996			
	1997			
	1998			
	1999			
	TOTAL PRESUPUESTO			
	2000			24,764,300
	2001			31,160,420
	2002			42,490,000
	2003			9,440,000
	2004			50,000,000
	2005			50,000,000
	2006			
	TOTAL PRESUPUESTO			207,854,720

	2007			14,769,000
	2008			199,382,000
	2009			244,131,000
	TOTAL PRESUPUESTO			458,282,000

Fuente: Tablas de Presupuesto asignado a Solidaridad, PROGRESA y Oportunidades.
Elaboración Propia.

El hecho no es si son muchos recursos o no, el problema radica en que realmente todos los recursos paren en las manos correctas y realmente se este beneficiando a la gente necesitada, ya que es sabido que muchas veces mas del 50% del presupuesto asignado es para pagar el gasto corriente que se generan los programas, o también hay desviaciones de recursos para otras causas como lo puede ser financiamiento de campañas políticas o simplemente el recursos no llega a manos del beneficiario si no a terceras personas, siendo que en ocasiones este no sabe que es beneficiario del programa.

En la siguiente grafica observaremos el comportamiento de evolución de presupuestos de los Programas Federales para el combate de la pobreza y desigualdad que existe en nuestro país. Siendo que el presupuesto ejercido por Oportunidades desde el 2007 al 2009 ha sido el más grande teniendo en cuenta que ya no es la misma cantidad de población de hace veinte años.



Un componente esencial de los Programas sexenales es el de Salud, ya que se busca dotar que la población tenga el acceso asegurado a este servicio. Con el transcurso de veinte años que es el tiempo de estudio de este trabajo, podemos observar que la población beneficiaria de algún servicio de salud ha ido en aumento en un casi 100%, teniendo como el conglomerado más importante de afiliados los del IMSS, pero eso no significa que cada persona afiliada representa a un trabajador activo ya que como sabemos no solo se asegura a el si no a su familia. En la siguiente tabla podemos observar los siguientes datos:

- Para el año 2007 el IMSS tiene un incremento de asegurados más de cincuenta mil y para el siguiente año tiene un ligero retroceso de más de mil asegurados, lo cual significa que hubo una pérdida de empleos por lo que se dejo de asegurar a esa población.
- El caso contrario sucedió en el ISSSTE ya que en ese periodo este organismo tuvo un incremento de un poco más de trescientos habitantes, significando que el Aparato Burocrático tuvo ligeramente un incremento en sus asegurados.
- En el siguiente conglomerado que es el de PEMEX se observa que en los años 1989 y 1990 tenia mas de mil quinientos afiliados y a los largo de veinte años, la población asegurada ha disminuido ha casi la mitad para el 2008, sin embargo es notable observar que sus beneficiados suben y bajan constantemente siendo que para el año 1995 fue cuando bajo considerablemente el número de beneficiados a casi el 90% de cómo empezó en 1989.
- La SEDENA también presenta un fenómeno de progreso-retroceso en sus afiliados y es que en 1989 solo tenía un poco mas de 223 mil asegurados y para el año 1992 incremento más de 3.5 veces más el número de afiliados teniendo una ligera reducción de estos para el siguiente año, pero los años 1994-1996 fue cuando menos afiliaciones hubo, lo que nos dice que existieron una serie de desertores de las fuerzas armadas, ya para el año 1997 empezó el incremento en los asegurados, hasta el 2004 que es el último año censado.
- La Secretaria de Marina, al igual que las dos anteriores, sigue representando el fenómeno de progreso-retroceso de afiliados, solo que la única constante es que en los veinte años los afiliados no pasan 240 mil beneficiarios.
- Para el año 1993 los Estados empiezan a implementar sus propios seguros de salud, teniendo un incremento en los afiliados siendo el año 2006 cuando tuvo su mayor auge.
- El Seguro Popular empieza a operar para el año 2004 apoyando a el conglomerado que no tenia ninguno de los apoyos de seguridad social anteriores, para el año 2008 sus beneficiarios son casi seis veces más que el primer año de trabajo.

El comparativo dado a conocer por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), publicado el 2 de mayo del año en curso, con datos de los Censos de Población y Vivienda de los años 2000 y 2010 arrojando los siguientes resultados:

- En 2000, los Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca mostraban la mayor proporción de población sin acceso a servicios de salud, con 81.6%, 79.3% y 77.1%, respectivamente.
- En 2010, esta proporción disminuyó a 43.2%, 46.1% y 44.3% en esas entidades. Asimismo, derivado del avance generalizado en el país y de la disminución de las

diferencias entre las entidades, a escala nacional el porcentaje de la población sin acceso a servicios de salud en 2000 fue de 58.6%, en tanto que en 2010 disminuyó a 33.2%.

En el año 2008 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) señala que en México se registraron los siguientes datos:

- 43.4 millones de personas con carencias de acceso a los servicios de salud lo que represento el 40.7 por ciento de la población total del país.
- Las entidades con mayor porcentaje de personas con carencias en salud fueron Puebla, Guerrero y Michoacán, con 57.5, 57.3 y 56.9 por ciento, respectivamente.
- Por el contrario, los estados en que el acceso a la salud está al alcance de un mayor porcentaje de la población, es decir, donde la carencia en salud estaba menos extendida son Colima, con 19.4; Aguascalientes con 25.2 y Campeche, con 25.3 por ciento.
- El Estado de México fue la entidad que concentró la mayor cantidad de personas en carencia de salud con 6.6 millones; seguido por el Distrito Federal, con 3.5 millones, y por Puebla, con 3.2 millones de personas.
- Entre las entidades de menor concentración de población que sufre carencia en salud se encuentran Colima, con 0.11 millones; Baja California Sur, con 0.16 millones, y Campeche, con 0.20 millones. (Según estimaciones del CONEVAL apoyados por el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), del INEGI)

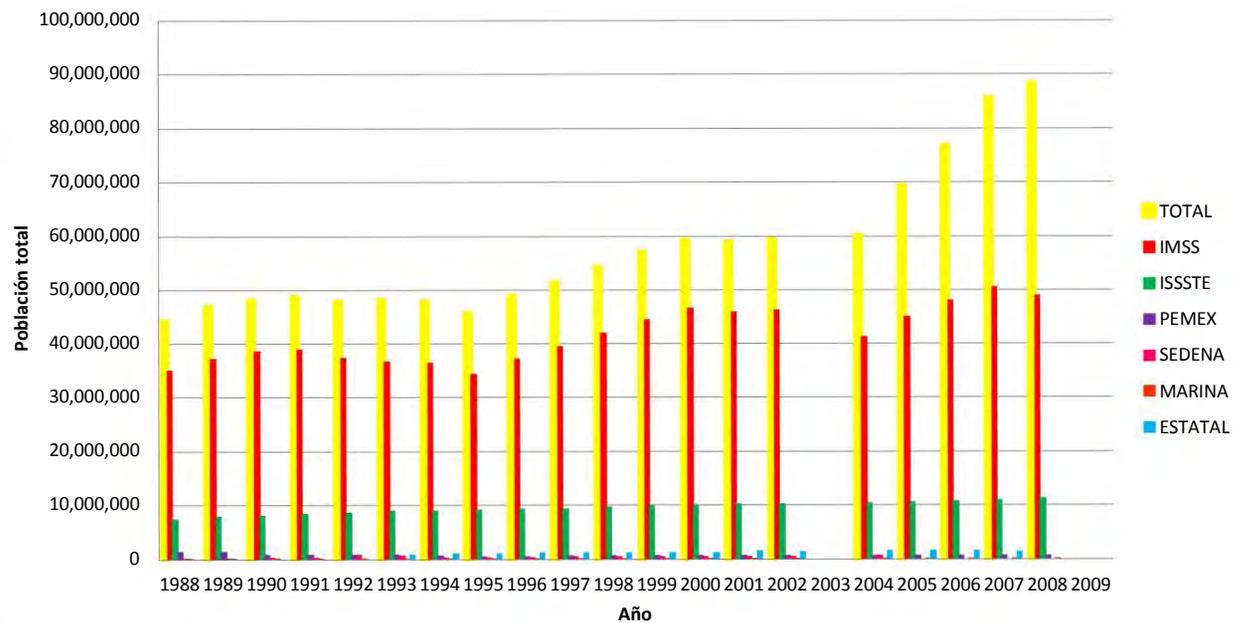
En la siguiente tabla observamos el total de beneficiarios desde el año 1988 hasta el año 2009 de las diferentes Instituciones que brindan Seguridad Social.

Tabla de Población Beneficiaria de Seguridad Social.

	DEPENDENCIA								
	AÑO	TOTAL	IMSS	ISSSTE	PEMEX	SEDENA	MARINA	ESTATAL	SEG.POP.
COMPONENTE SALUD	1988	44,235,420	35,066,352	7,387,762	1,400,305	223,134	157,877		
	1989	46,876,860	37,212,960	7,844,533	1,420,925	238,617	169,815		
	1990	48,028,003	38,575,140	8,073,672	897,337	317,805	164,049		
	1991	48,716,530	38,953,374	8,506,748	776,494	326,968	152,946		
	1992	47,894,000	37,465,000	8,643,000	836,000	799,000	141,000		
	1993	48,135,000	36,738,000	8,919,000	793,000	618,000	144,000	923,000	
	1994	47,863,000	36,554,000	9,102,000	696,000	317,000	223,000	972,000	
	1995	45,724,000	34,324,000	9,246,000	519,000	316,000	216,000	1,103,000	
	1996	48,813,000	37,261,000	9,312,000	540,000	361,000	182,000	1,158,000	
	1997	51,434,000	39,462,000	9,472,000	597,000	457,000	184,000	1,262,000	
	1998	54,261,000	41,942,000	9,724,000	627,000	466,000	194,000	1,307,000	
	1999	57,033,000	44,557,000	9,897,000	604,000	489,000	233,000	1,253,000	
	2000	59,231,000	46,534,000	10,066,000	647,000	489,000	187,000	1,308,000	
	2001	58,929,000	45,872,000	10,237,000	665,000	511,000	213,000	1,432,000	
	2002	59,295,000	46,199,000	10,304,000	676,000	536,000	208,000	1,373,000	
	2003								
	2004	60,064,000	41,243,000	10,457,000	690,000	677,000	210,000	1,469,000	5,318,000
	2005	69,314,000	44,961,000	10,602,000	708,000		201,000	1,437,000	11,405,000
	2006	76,834,000	47,918,000	10,799,000	712,000		197,000	1,535,000	15,672,000
	2007	85,715,000	50,561,000	10,981,000	712,000		202,000	1,424,000	21,835,000
2008	88,324,000	48,910,000	11,301,000	728,000		218,000		27,168,000	
2009									

FUENTE: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. Varios años. Elaboración Propia.

Gráfica de Beneficiados en Salud de los años 1988-2009



En el caso de Materia Educativa la comparación solo se realizó a través de los años censados y podemos observar que la población analfabeta ha tenido una considerable disminución a través de los años. Y es que para el año de 1990 el conglomerado alfabeto fue el 87% de la población censada. Para el siguiente censo de 1995 la población alfabeto fue de 89%. En el año 2000 este conglomerado alcanzó el 90% y finalmente para el censo del 2005 la población alfabeto fue de 89% observando un pequeño retroceso en la gente que conforma a la población alfabeto.

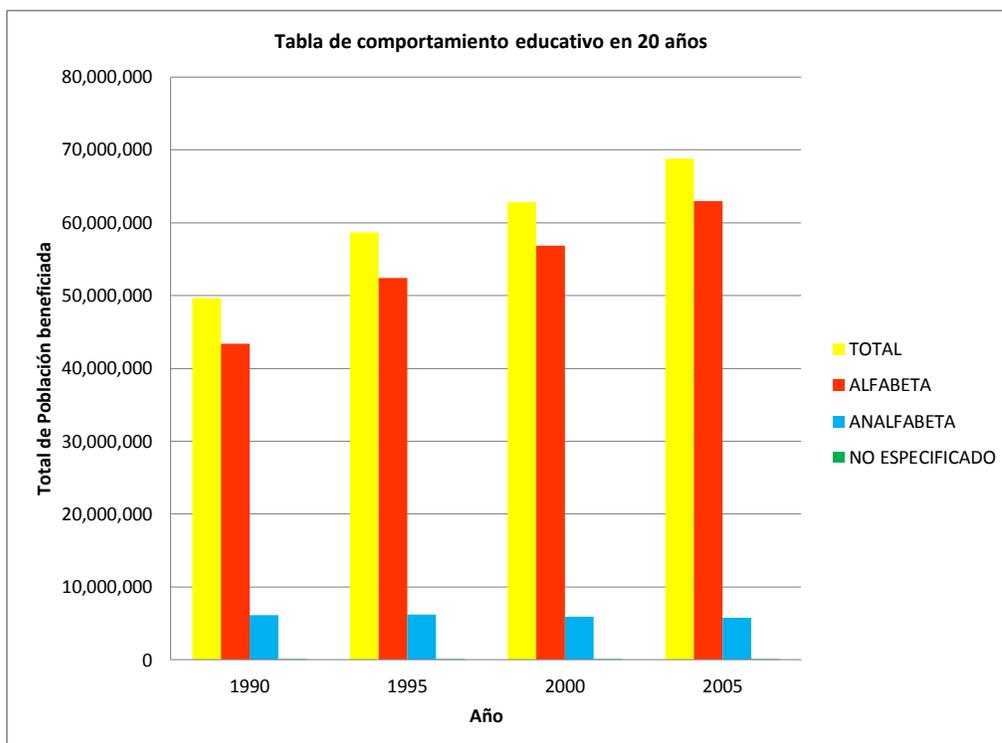
El CONEVAL proporciona datos actualizados con base en los indicadores ofrecidos por el Censo de Población y vivienda de 2010 los siguientes datos: La población de 6 a 15 años de edad que no asiste a la escuela y que no ha concluido la Educación Básica obligatoria ha disminuido en las 31 Entidades Federativas y en el Distrito Federal.

- Entre las Entidades Federativas que mostraron mayor abatimiento del rezago educativo en este grupo de edad entre 1990, 2000 y 2010 destacan las siguientes: Yucatán (18.6%, 8.5%, 4.5%), Quintana Roo (17.5%, 7.9%, 4.9%), Hidalgo (13.1%, 7.3%, 3.8%), San Luis Potosí (13.4%, 8.2%, 4.3%), Chiapas (32.1%, 18.0%, 10.6%), Tabasco (14.3%, 8.9%, 4.7%), Oaxaca (20.8%, 11.9%, 6.9%), Campeche (18.4%, 9.7%, 6.3%), Guerrero (22.1%, 12.6%, 7.7%), Zacatecas (14.3%, 11.6%, 5.3%) y Guanajuato (15.7%, 12.6%, 6.7%), respectivamente.
- A Escala Nacional, el rezago educativo de este grupo de edad fue de 14% en 1990; en el año 2000 se redujo a 9.7%, y en 2010 llegó a 5.9%.
- Para las personas mayores de 15 años, el rezago educativo también se ha reducido en todas las Entidades Federativas. En el país, la población mayor de 15 años que no contaba con primaria completa cuando ésta era el ciclo obligatorio se redujo de 39% en 1990, a 31.2% en 2000 y a 28% en 2010.
- Por otra parte, la población mayor de 15 años que no contaba con secundaria completa presentó la misma tendencia, es decir, una reducción en el porcentaje de personas con esta carencia tanto en las Entidades Federativas como a Nivel Nacional.
- Así, mientras que en 2000 en el país 37.9% de la población de este grupo presentaba la carencia, en 2010 ésta disminuyó a 23.1%. Como resultado de estos cambios, la dimensión de carencia por rezago educativo, que toma en cuenta los indicadores antes mencionados, se redujo a Escala Nacional de 26.6% en 1990, a 22.5% en 2000 y a 19.4% en 2010.

En la siguiente tabla observamos el comportamiento educativo que tuvo el país en 20 años.

COMPONENTE EDUCACION	CONDICION				
	AÑO	TOTAL	ALFABETA	ANALFABETA	NO ESPECIFICADO
	1990	49,610,876	43,354,067	6,161,662	95,147
	1995	58,681,726	52,378,161	6,222,813	80,752
	2000	62,842,638	56,841,673	5,942,091	58,874
	2005	68,802,564	62,925,859	5,747,813	128,892
	TOTAL	239,937,804	215,499,760	24,074,379	363,665

FUENTE: INEGI Censo General de Población y Vivienda 1990 y 2000. Censo de Población y Vivienda 1995 y 2005. Elaboración Propia



CONCLUSIONES

México es un país en el que 44 de cada 100 personas vive en la pobreza, un grupo de 11 ciudadanos mexicanos acumula una fortuna de 125 mil 100 millones de dólares. Esa cantidad equivale a 12.4 por ciento del valor de todos los bienes y servicios producidos por la Economía Nacional en un año y supera la reserva internacional de divisas, de acuerdo con información publicada por la revista estadounidense Forbes. Con cifras como estas nos podemos dar cuenta de la gran desigualdad tanto económica como social que se origina en un país determinado y si ese país es México peor. Ya que mientras unos pocos tienen mucho, muchos tienen poco o nada haciendo así más grande la brecha de desigualdad.

Esto en parte es auspiciado por parte del modelo económico adoptado por las diferentes administraciones observando que las estrategias económicas, derivadas de estas, han generado mayor desigualdad entre los grupos sociales, regiones geográficas y sectores productivos, y es que la mayoría de las Administraciones en ocasiones no entienden que no porque en un lugar cierto modelo o política económica funciona al implantarla para la erradicación de rezagos económicos, sociales o culturales significa que va a servir en otro lugar o que se va a terminar con esos rezagos por arte de magia. Y es que como vimos el concepto de Estado nos señala que tiene la facultad para tomar las decisiones válidas para la comunidad, esta toma de decisiones no siempre resulta correcta.

Debido a que la pobreza es uno de los principales problemas que aquejan a nuestro país la preocupación de los gobiernos por erradicarla ha sido una tarea obligada. En el pasado las políticas públicas orientadas a este propósito solían ser paternalistas y acompañadas de subsidios dirigidos a toda la población. Este tipo de políticas no lograban disminuir los niveles de pobreza y eran objeto de continuas críticas de manipulación. Combatir la pobreza implica reducirla; sin embargo, resulta necesario establecer qué tipo de pobreza se desea combatir para saber qué tipo de pobreza se debe medir y así obtener resultados acordes con la política que se desea implementar. En esencia, reducir la pobreza implica mejorar en al menos una característica las condiciones de vida de aquellos que se clasifiquen como pobres de acuerdo con la característica que se redujo, o de esa y otras características.

La literatura sobre la medición de la pobreza reconoce que existen diferentes dimensiones de este fenómeno, por lo que actualmente las medidas de pobreza multidimensionales son ampliamente aceptadas. Estas incluyen entre sus dimensiones no solamente ingreso-gasto, sino también aquellas que impliquen carencia de capacidades: salud, educación, vivienda, bienes públicos, etc. Y que a su vez están ligadas a variables como mortalidad, nutrición y analfabetismo.

Hoy en día la CONEVAL emplea una nueva metodología para la medición de la pobreza que es la forma multidimensional donde se toma en cuenta los indicadores de ingreso per cápita, el rezago educativo promedio en el hogar, el acceso a la salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y el grado de cohesión social. La nueva metodología cumple con los ordenamientos de la Ley General de Desarrollo Social y permite conocer las características de la pobreza en el país, así como su distribución según diversos criterios, a la vez que brinda elementos para elaborar, implementar y evaluar políticas

públicas diferenciadas para los distintos grupos de población y las diversas regiones que lo conforman.

El total de “pobres multidimensionales”, 23.73 por ciento padece pobreza extrema (11 millones 200 mil) y 76.27 (36 millones), moderada. Chiapas tiene más de 1 millón 500 mil en extrema pobreza; el Distrito Federal y Jalisco superan, cada uno, los 2 millones de pobres moderados; y el Estado de México, Puebla y Veracruz están en ambas clasificaciones. La pobreza multidimensional afecta a tres de cada cuatro indígenas. De este 75.7 por ciento, más de la mitad está en pobreza extrema. El *Informe de pobreza multidimensional en México 2008* enumera la diferencia de carencias sociales entre la población indígena y la nacional: seguridad social, 85.8 y 64.7; educación, 49.9 y 21.7; acceso a los servicios de salud, 52.7 y 40.7; y alimentación 42.1 y 21.6, respectivamente, según datos obtenidos en el CONEVAL.

Pobres multidimensionales hay en toda la República, aunque se hace más evidente en los Estados con mayor número de indígenas. Han sido sistemáticamente marginados del desarrollo; fueron sometidos y despojados de sus tierras, obligados a migrar a las zonas áridas y poco productivas. Es una cuestión histórica y ancestral; un problema que no se resolvió con la Independencia ni la Revolución. En Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Michoacán, la Tarahumara y El Nayar son lugares de acceso complicado, por lo que llevar servicios lo es aún más. Muchos indígenas viven en esas zonas y sufren esa problemática. Además, “el Banco Mundial habla de elementos que generan desigualdad y discriminación hacia los indígenas en relación con los apoyos que reciben”

Pero las diferentes caras que tiene la pobreza en un país como México en donde las diferentes políticas focalizadas para su combate además de diferenciadas entre las diversas Administraciones deben de entenderse como el instrumento que permitiera orientar la acción, y particularmente la asignación de subsidios para que la población con mayores carencias pueda acceder a los servicios y garantías sociales. La focalización, entonces, no debería concebirse como una política social alternativa, sino como una vertiente instrumental que bien aplicada, hace más eficaz la universalidad de la política social. Los programas focalizados y diferenciados son útiles y necesarios cuando la pobreza está concentrada en ciertos grupos de la población o en ciertos espacios geográficos, y cuando las personas o familias no son cubiertas por los esquemas de protección y seguridad social, entonces estos se convierten en mecanismos proveedores de bienestar.

Cada Administración Federal, Estatal o Municipal realiza acciones que buscan ser trascendentales para su gestión tratando de que estas mismas acciones sean aprobadas por los ciudadanos al terminar su gestión ganando con ello simpatía para en algún momento buscar otro puesto gubernamental. Dichas acciones generalmente son de carácter social teniendo como objetivos la erradicación de la pobreza y las desigualdades que aquejan a la población, los programas sociales más comunes son en el ámbito de la Salud, Educación, Alimentación y en los últimos para las Personas de la Tercera Edad.

Con el Gobierno del General Lázaro Cárdenas se empezaron a atender las carencias de las regiones y su población para así impulsar su debido desarrollo, este desarrollo se concentraba más en las regiones rurales y en la población indígena. Sin embargo en la época de los 70's es cuando se empezaron a crear Políticas Públicas con enfoque de Programas Sociales, siendo los más importantes los que tenían cubrían al Sector Salud y Educación. Pero así como han existidos diferentes Gobiernos los

Programas Sociales han ido evolucionando, aunque no siempre han cumplido con el objetivo.

Como lo mencione antes, las principales políticas implementadas para erradicar la desigualdad social y la pobreza existente en el transcurso de los años, iban destinadas hacia el Sector Rural. En 1973 surgió el PIDER, que era un Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural, en 1977 se abrió paso a la Coordinación General de Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), en donde se buscaba realizar acciones autofinanciables. Con la crisis de producción de los alimentos básicos, provenientes del campo, en los años setentas, se crea el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) en 1980 teniendo como finalidad de mejorar la producción de los alimentos básicos: frijol, maíz, trigo y arroz; al igual que incrementar los créditos que se otorgaban y un seguro de cobertura agrícola en caso de riesgos.

La posibilidad de que los escasos recursos destinados al desarrollo social (combate a la pobreza, educación, salud, vivienda) sean utilizados como un instrumento para obtener votos es claramente un factor que puede afectar de manera negativa el funcionamiento de las instituciones democráticas, cuyo objetivo debiera ser promover una sociedad justa y equitativa. En principio, un gobierno debiera buscar el interés general de la población. Sin embargo, uno de los fenómenos más preocupantes de los gobiernos democráticos, es la distribución de recursos públicos mediante criterios incompatibles con los ideales democráticos (clientelismo, patronazgo, nepotismo).

Y es en 1988 con la llegada de Carlos Salinas de Gortari se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, donde dicho programa abarcaba proyectos de Salud, Educación, Alimentación, Vivienda, Comunicaciones, Justicia, Equidad así como el Campo y ya no solo se limitaba a atender a la población rural si no que también a la población urbana. Este programa ha recibido muchos cuestionamientos en torno a su forma de operar ya que se regía por tres estrategias¹⁴⁵: reforzando el voto al PRI, no se destinaban recursos a los Estados gobernados por la oposición y los recursos escasos no fueron a ayudar a la población con los ingresos más bajos sino a grupos, quizá también con necesidades, pero que formaban parte de clientelas políticas.

En 1994, se cambia de Administración Federal llegando con esto, nuevos Programas que estuvieran a la par de los nuevos problemas económicos y sociales que afectaban a la población. Para tal efecto se crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que como su nombre lo dice se enfocó a cubrir tres rubros de las necesidades de la población. En donde se otorgaban becas educativas, servicios de salud y una ayuda monetaria para la alimentación, además la población beneficiaria volvía hacer rural. A principios de 1995, la pobreza en México era un problema de suma gravedad ya que más de la quinta parte de las familias no tenía ingresos suficientes para adquirir la canasta básica alimenticia con los nutrientes requeridos, afectando su salud, su capacidad de aprendizaje, el tipo de empleo al cual podía aspirar y sus posibilidades de acceder a mayores niveles de ingreso, existían comunidades donde la desnutrición era todavía la tercera causa directa de mortalidad infantil, así lo daba a conocer el Banco Interamericano de Desarrollo en el documento "Sin Herencia de Pobreza".

Con el cambio de partido político en el Poder, llegó el PAN con Vicente Fox, donde implanto la misma Política Social que su antecesor, cambiando únicamente el nombre de

¹⁴⁵ APARICIO, Javier. Foro de Economía Política. CIDE. México 2006

PROGRESA a OPORTUNIDADES, solo que esta vez la cobertura poblacional no solo abarcaría la rural si no también la urbana en condiciones de pobreza extrema, al igual que amplió la cobertura de las becas educativas a nivel medio superior. Además de estas ampliaciones en la cobertura agrego dos componentes de ayuda más uno dirigido a los jóvenes y otro a ayudar a los adultos mayores. Fox, con este programa, trata de que se siguiera implementado independientemente de la afiliación partidista que tuviera su sucesor.

En el Gobierno actual dirigido por Felipe Calderón se sigue implementando OPORTUNIDADES cubriendo los mismos cinco rubros solo que para el año 2008 se adjunta el componente energético. Al igual que con Vicente Fox la cobertura población es rural y urbana pero poniendo mayor énfasis a la población de alta marginación concentrada en zonas rurales. Pero ni aun con todos los esfuerzos realizados para "terminar con la pobreza" pueden ser visibles en este sexenio ya que mientras este programa va ampliando su cobertura como nos dicen, las carencias siguen creciendo mas

La pobreza es un problema sumamente crítico y complejo; para superarla se requiere una atención desde varios ámbitos. Es claro que la sola adquisición de habilidades y aptitudes no es suficiente para que las familias marginadas superen su condición de pobreza. En nuestro país 19 millones 530 mil mexicanos tienen "asegurado" un bienestar económico y social; esto equivale al 18.3 por ciento de la población, considerada "no pobre" y "no vulnerable" por el Gobierno Federal. Los otros 87 millones 150 mil mexicanos son pobres, admite el *Informe de pobreza multidimensional en México 2008*, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). De éstos, más de 47 millones son "pobres multidimensionales". El Secretario de este organismo Gonzalo Hernández Licona, asegura que México no ha crecido económicamente porque no han existido acuerdos políticos. "Se empantanaron muchas veces elementos en las decisiones políticas que no permiten que hayan soluciones de crecimiento".

BIBLIOGRAFIA

Leyes

- Ley de Egresos de la Federación 2008-2010.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México 2010.

Libros

- ALTIMIR, O. "Dimensión de la pobreza en América Latina". Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile. 1979
- ANZALDO, Carlos y Minerva Prado. "Índices de Marginación 2005". Consejo Nacional de Población. México 2006.
- BARCENAS, Alicia. "Seminario: Igualdad y Desarrollo en México". Ciudad Universitaria 28 de Junio de 2010.
- BEJAR Navarro Raúl y Hernández Bringas Héctor. "Población y desigualdad social en México" Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM. México 1993
- Comisión de Desarrollo Social "El Sistema Nacional de Desarrollo Social y sus organismos". Cámara de Senadores. LX Legislatura.
- CONPROGRESA 1998, PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación.
- CONPROGRESA 1999. "Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación" Documento de Divulgación.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Fondo de Cultura Económica. 1994.
- COPLAMAR, Geografía de la Marginación. Serie Necesidades esenciales de México, Vol. 5. Siglo XXI. México 1982.
- CORDERA Campos, Rolando y Lomelí Vanegas Leonardo. "La Política Social Moderna: Evolución y Perspectivas". Secretaria de Desarrollo Social. México 2005.
- CRESPO, José Antonio. "Para entender el Estado". Nostra Ediciones. México 2006.
- CRUZ, Carlos, De la Torre Rodolfo y Velázquez César (Compiladores) "Informe Compilatorio de la Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades: 2001-2006". Instituto Nacional de Salud Pública 2006. México.
- DAVILA, E. y Levy, S. En "Dispersión Poblacional y Pobreza". Fondo de Cultura Económica. México 1999.
- Diccionario de la Real Academia Española.
- EINSENSTADT. "Institucionalización y Cambio." En "Ensayos sobre el Cambio Social y la Modernización". Tecnos. Madrid 1970.
- ESCOBAR Latapí, Agustín. "Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación: Impacto a nivel comunitario". Secretaria de Desarrollo Social. México 2000.
- GINO, Germani. "El Concepto de la Marginalidad". Nueva Visión. Buenos Aires 1973.
- GORDON, Sara. "El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización del Estado Mexicano". Nueva Sociedad-UNAM. México 1996.
- GUERRERO Orozco, Omar. "Teoría Administrativa de la Ciencia Política." UNAM. México 1996.

- _____ -Del Estado gerencial al Estado cívico". Porrúa. México 1999.
- Guía Rápida 2007 y 2009. Programas de la Secretaría de Desarrollo Social. SEDESOL. México 2007 y 2009.
- HERNÁNDEZ Laos, Enrique y Velázquez Roa, Jorge. -Globalización, desigualdad y Pobreza". UAM-Iztapalapa. Plaza y Valdés. México 2003
- IMPORTA, Francisco. "Las Políticas Públicas". PH Ediciones.
- JANVRY, Alain. "Estrategias para mitigar la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe: Reformas del sector agrícola y el campesinado en México." Fondo de Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). San José Costa Rica 1995.
- LÓYZAGA de la Cueva, Octavio. -Neoliberalismo y flexibilización de los derechos laborales". UAM-A-Porrúa. México 2002.
- LOZANO, R. Y Zurita, B. -Tendencias recientes y perspectivas de mediano plazo de las necesidades de salud: resultados de la evaluación de años de vida saludables perdidos". CIDE. México 1999.
- MAJONE, Giandomenico." Argumentación y persuasión en la formulación de Políticas". Fondo de Cultura Económica. México 1997.
- Manual Microrregiones. -Programa de Desarrollo Humano Oportunidades". Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Secretaria de Finanzas. Manual de Programación, Presupuesto y Evaluación. Gobierno de Campeche 2010.
- MARTNER, Gonzalo. -Planificación y Presupuesto por Programas". Siglo XXI Editores. México 1967.
- MOORE E. Wilbert. -Las Teorías de los Cambios Sociales". En -Ensayos sobre el Cambio Social y la Modernización". Tecnos. Madrid 1970.
- NUN, M. y J.C. Marín. -La marginalidad en América Latina". Documento de trabajo, N° 53, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella. 1968.
- OROZCO, Mónica y Hubert Cecilia. -La Focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México". Unidad de la Protección Social. Red de Desarrollo Humano. El Banco Mundial. 2005.
- PARDO López, María del Carmen. -La administración de la política social: cuatro estudios. El diseño administrativo de programas de emergencia". Tesis de Doctorado en Historia. Universidad Iberoamericana, México 1998.
- PEREYRA, Carlos. -La Desigualdad en México". Siglo XXI Editores. México 1989.
- PEREZ Rangel, Rosa Guadalupe y Delgado de Cantú Gloria. En -Historia de México, Vol. 2" Prentice Hall. México 2003.
- Plan Nacional de Desarrollo Educativo 1995-2000. Capítulo 3: -Educación Media Superior y Superior". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Programa Institucional Oportunidades 2002-2006. Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Programa Sectorial Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2007-2012. México 2007.
- Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Diario Oficial de la Federación, 08 de Mayo de 2003.
- Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de la Reforma Agraria. México 2007. México 2007.
- ROJAS Gutiérrez, Carlos. "El Programa Nacional de Solidaridad" Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México 1988.

- SZEKELY, Miguel. –Pobreza y Desigualdad en México. Seminario” Secretaría de Desarrollo Social. México 2005.
- SZEKELY, Miguel. –El Programa Nacional de Solidaridad en México.” Organización Internacional del Trabajo-Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.
- ZICCARDI, Alicia. –Caracterización del Programa Nacional de Solidaridad”. En Actores y Procesos Sociales de los Programas de Inversión Social: el caso del Programa Nacional de Solidaridad en México (1988-1994). Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. México 1996.

OTRAS FUENTES

- Apoyos y Servicios a la comercialización Agropecuaria. www.aserca.gob.mx
- Caravanas de Salud. <http://www.caravanas.salud.gob.mx>
- Comisión Nacional de Protección Social en Salud. www.seguro-popular.gob.mx
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. <http://web.coneval.gob.mx>
- Dirección General de Educación Indígena. <http://basica.sep.gob.mx/dgei>
- Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México 2006”.Capitulo 3. Pág.78-122
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos www.inea.gob.mx
- Programa becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas <http://www.promajoven.sep.gob.mx>
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación www.sagarpa.gob.mx
- Secretaria de Desarrollo Social. –Objetivos de la Política de Desarrollo Social y su concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo”. En www.sedesol.gob.mx
- Secretaria de Desarrollo Social. www.sedesol.gob.mx
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público <http://www.shcp.gob.mx>
- Tabla de salarios mínimos 2009 en www.sat.gob.mx.
- Unidad Microrregiones. www.microrregiones.gob.mx
- Villarespe Verónica. Conferencia:” Desigualdad Social”. instituto de Investigaciones Económicas. Ciudad Universitaria, UNAM. México 2010

REVISTAS

- ANGUIANO Téllez, María Eugenia y ORDOÑEZ Barba, Gerardo. En”PRONASOL: Negociación Política y Eficacia Operativa”. En Revista: –El Cotidiano”. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. No. 62.
- DAVILA, Patricia. En Revista Proceso. <http://www.proceso.com.mx>
- LAUTIER, Bruno. –Las Políticas Sociales en América Latina: propuesta metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo”. –Políticas Sociales y estrategias de combate a la Pobreza en México. Hacia una agenda de investigación.” Revista del Colegio de México. Estudios Sociológicos Vol. XXI
- PARKER, Susan W. –Escolaridad y trabajo en las comunidades rurales pobres de México: Evidencia de Progresas” En Gaceta de Economía. CIDE. Año 6. Número 11.
- TIJERINA, Eliezer. –Un nuevo paradigma: Bienestar Social sostenible y sustentable en México”. Revista de Economía y Administración UAM.