

69



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL ANALISIS DE LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA: LOS CASOS DE LOS PROGRAMAS: NACIONAL DE SOLIDARIDAD Y DE EDUCACION, SALUD Y ALIMENTACION.

T E S I S A

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS**

**Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)**

P R E S E N T A :

ROSA MARIA MONDRAGON MARQUEZ

296207

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES



MEXICO, D. F.

SEPTIEMBRE DEL 2001



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.

DEDICATORIA:

A mis hijos: José Luis, Jaime, María Dolores, Francisco Javier, Rosa María y Denisse Daphné porque en los momentos más difíciles de mi vida no me han dejado desfallecer y con su aliento y apoyo impidieron que la desesperanza y el cansancio me apartaran de la meta trazada.

A mis muy amados nietos quienes con su inquietud y entusiasmo, trajeron nuevas expectativas, aportando razones renovadas a mi existencia.

A mi madre y hermanos que siempre han creído en mí y esperando más de lo que mis capacidades me han permitido. Gracias por esa fe que no merezco.

A mis sobrinos, nueras, yernos y a la familia en general, por la confianza y apoyo que en todo tiempo me han brindado.

Y de manera muy especial, va mi agradecimiento al Doctor Ricardo Uvalle Berrones, mi asesor de tesis, sin cuya valiosa orientación no hubiera sido posible que esta etapa de mi vida culminara con éxito.

Í N D I C E

	Página
PROEMIO	I
LA POBREZA EN LA SOCIEDAD MODERNA.	1
Visión de la pobreza	6
Costos sociales y políticos de la pobreza	8
LA POBREZA EN MÉXICO.	12
Deterioro de las condiciones de pobreza.	14
PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA EXTREMA	19
El programa Nacional de <i>Solidaridad</i>	24
Filosofía y métodos de trabajo de <i>Solidaridad</i> .	28
La Contraloría Social	32
Espacios estratégicos de acción.	34
El programa para <i>Superar la Pobreza</i> .	39
El programa de Educación, Salud y Alimentación	42
Orientaciones estratégicas del Programa	47
Componentes del <i>Progresar</i> .	53
EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS:	
A).-El programa Nacional de <i>Solidaridad</i>.	58
Resultados	
a).- En seis años de trabajo 1989-1994	58
b).- De 1995 a 1999, Programa de <i>Superación de la Pobreza</i> .	61
c).- Impactos del programa	62
B).-El programa de Educación, Salud y Alimentación	64
Resultados	
a).- Del periodo 1997-1999	64
b).- Impactos del programa.	66
c).-¿Aumento o disminución de la pobreza?	69
CONCLUSIÓN.	72
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.	77
HEMEROGRAFÍA.	79

PROEMIO

A diferencia de lo ocurrido hace unas décadas, al inicio del siglo XXI el deterioro social masivo con mayor o menor fuerza se encuentra presente en todas las sociedades, el aumento de las demandas sociales frente a la escasez de recursos constituye un reto para los gobiernos cuya política tradicional para atenderlas resulta claramente insuficiente. En este contexto surge la reflexión acerca de una transformación del Estado, un enfoque novedoso de la política social orientada más que a proporcionar paliativos económicos que no logran retraer los índices de pobreza, a desarrollar las capacidades de las personas, al mismo tiempo que se generan oportunidades de ocupación productivas con remuneraciones justas que ofrezcan a la población en situación precaria, la posibilidad de remontar la magnitud y la evolución de la extrema pobreza de tal manera que se reduzca la dependencia de esos grupos a los subsidios, aligerando la carga del Estado.

Sobre esa línea es que los gobiernos a partir de Carlos Salinas de Gortari, han ideado y puesto en marcha diversos programas orientados a combatir la pobreza y la exclusión social. La pobreza como carencia de los satisfactores mínimos, tanto físicos como sociales y políticos y la exclusión social entendida como resultado del quebrantamiento de los vínculos que unen al

individuo con la sociedad, constituyen una amenaza a la integración de la sociedad entera, y son el resultante de la incapacidad o la falta de oportunidades que implica la pobreza para participar en los principales campos de la vida ciudadana, tales como el mercado de trabajo, la justicia, la comunicación, la información y la cultura. En consecuencia las políticas para atención de la pobreza y las de búsqueda de la equidad no son independientes, ya que el ritmo de avance en la lucha contra la pobreza está vinculado a la capacidad de introducir cambios en la distribución del ingreso.

En México, los gobiernos, en particular a partir de Carlos Salinas de Gortari aunque concibieron variadas estrategias, estuvieron animados por un propósito común, mejorar las condiciones de vida de los habitantes más pobres a través de la oferta de bienes que mejoraran su calidad de vida como la colocación de pisos de cemento y techado de sus viviendas, lo que se complementaba con la introducción de infraestructura básica, (agua, drenaje, energía eléctrica, caminos vecinales, etc.), acercándoles, al mismo tiempo a los servicios de salud y de educación mínimos. Es precisamente en esos años que esas acciones tomaron la orientación de ampliar las posibilidades de ocupación productiva de la población en situación de pobreza extrema, basándose en el desarrollo de sus capacidades a través de la educación, el cuidado de la salud y el mejoramiento de su alimentación. Con tales propósitos es que surgieron los proyectos de gobierno plasmados en los programas Nacional de *Solidaridad (Pronasol)* y el de Educación, Salud y Alimentación (*Progresá*).

La presente investigación es un trabajo descriptivo, que se estructura en 4 apartados en los que se ha pretendido analizar si esos programas, en su propósito de apoyar a los grupos más vulnerables de la población, en alguna medida han logrado propiciar un mínimo de oportunidades; si la esperada mejoría de los niveles de bienestar y de calidad de vida se ha dado, y si la ampliación de la infraestructura social básica, ha podido fortalecer las capacidades productivas de los grupos y comunidades en extrema pobreza, así como también si la intención de alentar la igualdad entre hombres y mujeres realmente se ha conseguido para, finalmente, enfrentar y aminorar las causas que originan y reproducen la pobreza extrema.

Con esa orientación, en el primer apartado titulado: “La pobreza en la sociedad moderna”, se describe la repercusión que ese fenómeno tiene a nivel mundial. En el segundo apartado referido a México (“La pobreza en México”), se analizan los factores que han incidido en el atraso y la pobreza en que viven millones de familias mexicanas. En el tercero, denominado “Programas de combate a la pobreza extrema”, se estudian los programas que para el combate a la pobreza extrema han promovido los gobiernos de la República a partir de 1988, año en el que Carlós Salinas de Gortari asumió la presidencia. Dentro de este apartado, en su primera parte, se describen las acciones con las que, a través del Programa Nacional de *Solidaridad*, la administración pública ha tratado de combatir los factores que impiden aminorar los niveles de pobreza.

En la segunda parte de este mismo apartado, se hace un análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (*Progres*a) puesto en marcha, en 1997, por el presidente Ernesto Zedillo.

En el apartado cuarto (“Evaluación de los programas”), se realiza un análisis de los resultados e impactos de esos dos programas, concluyendo con una breve reflexión sobre las repercusiones que *Pronasol* y *Progres*a tuvieron sobre el aumento o disminución de la pobreza. Y por último, en la parte dedicada a la Conclusión se reflexiona acerca de la eficacia o no de los citados programas, en su lucha por reducir la pobreza.

LA POBREZA EN LA SOCIEDAD MODERNA.

Entre los aspectos que caracterizaron al siglo que terminó destacan tres expectativas, una de ellas es la lucha por consolidar la paz, otra los esfuerzos por robustecer los sistemas democráticos en los gobiernos y la tercera se refiere a los intentos por reducir la pobreza.

Durante esa centuria no se podía afirmar que el primer propósito se hubiera cumplido: la humanidad ha vivido dos guerras mundiales e incontables conflictos bélicos en las distintas regiones del mundo dan constancia de ello. Son conocidos los intentos por exterminar pueblos enteros, y en aras de lograr la victoria se han hecho estallar dos bombas atómicas. Se sabe asimismo que en su gran mayoría, estas guerras fueron provocadas por los pueblos que gozaban de mayor bienestar económico y herederos de culturas ancestrales.

Principalmente, la segunda mitad del siglo que terminó se distinguió por la lucha que ha sostenido el hombre por lograr su libertad política y establecer democracias confiables. En este esfuerzo han participado lo mismo países industrializados que en desarrollo. En América Latina y en el Caribe se dieron ejemplos de cómo esos pueblos intentaron aprovechar mejor la libertad para construir democracias políticas.¹ Se ha buscado extender la democracia de las maneras más diversas, existen tantos caminos hacia la democracia, como países

¹ Notables han sido los esfuerzos que en particular han realizado los países de América Latina, por librarse del yugo de las dictaduras que desde la conquistas hispanas los han asolado, como Guatemala, El Salvador, Costa Rica, y el mismo México, donde los reductos del caciquismo aún persisten en algunas regiones del país.

hay en la región.² Esos caminos aunque plagados de obstáculos son una oportunidad para ganar el disfrute de la libertad política.

La otra característica del siglo que terminó, es la pobreza, millones son los que la han sufrido y sufren en todos los continentes. En nombre de combatirla se han justificado guerras, dictaduras y hasta violaciones a los derechos humanos. Gente desposeída ha atravesado océanos, cordilleras y desiertos para encontrar trabajo o simplemente para sobrevivir. En América, en este siglo han llegado con hambre y miedo, millones de hombres y mujeres. También hemos visto partir a muchos de los nuestros en busca de mejores condiciones de vida.³

Al término del siglo XX la característica sobresaliente fue la gran pobreza en medio de la abundancia: de un total de 6,000 millones de habitantes en el mundo, 2,800 millones (casi la mitad) vivían con menos de 2 dólares diarios y 1,200 millones (una quinta parte de la población mundial) disponen de menos de un dólar al día. No obstante, en términos generales las condiciones humanas mejoraron en el siglo que concluyó, la riqueza mundial, los contactos internacionales y la capacidad tecnológica al iniciar el siglo XXI son mejores que nunca, la situación de miseria persiste principalmente porque la distribución de esas mejoras ha sido marcadamente desigual, como puede constatarse en el hecho de que la cuarta parte de la población de los países en desarrollo, que continúa sumergida en la pobreza, vive al margen de esos adelantos.

² Los logros en cuanto a la libertad de expresión, el incipiente respeto las decisiones de elegir gobernantes así como lo conseguido en el plano de los derechos humanos, que si bien no han llegado a todos los habitantes de la región, son ejemplos de los avances alcanzados en el aspecto democrático.

³ No obstante las experiencias de nuestros compatriotas lo mismo que de gran cantidad de Centroamericanos, las incursiones ilegales a los Estados Unidos en lugar de disminuir parecen intensificarse, desafiando los peligros que el difícil viaje representa, ya que se mira como la única oportunidad para superar la situación miserable en que subsisten.

Se han registrado importantes avances y graves retrocesos en los indicadores de pobreza con relación al nivel del ingreso. En Asia Oriental, el número de personas que vivían con menos de un dólar diario se redujo de 420 a 280 millones entre 1987 y 1998, a pesar de la crisis financiera. En cambio en América Latina, Asia Meridional y África del Sur del Sahara, el número de personas pobres no ha dejado de aumentar.

También en los indicadores de pobreza no relacionados con el nivel de ingresos se han registrado avances y retrocesos: en la India el número de niños que asisten a la escuela ha ascendido y en Kerala que es el estado más adelantado de ese país, la esperanza de vida es mayor que en otros países del mundo cuyos ingresos son varias veces superiores, como la ciudad de Washington. En contraste, en África, países como Botswana y Zimbabwe han sido los más castigados por epidemias como el SIDA, que ha infectado a uno de cada cuatro adultos dejando a gran cantidad de niños en la orfandad que se convierten en una carga para los mecanismos de protección del estado y constituyendo un retroceso en los progresos de esperanza de vida conseguidos desde mediados del siglo XX.⁴

Durante las últimas dos décadas el mundo ha experimentado un acelerado proceso de intercambio en los aspectos financiero, tecnológico y de comunicación, ese proceso de globalización ha generado condiciones favorables para el crecimiento económico de muchos sectores y ha impulsado la modernización de los aparatos institucionales, contribuyendo, al mismo tiempo,

⁴ Banco Mundial, *Informe sobre Desarrollo Mundial, 2000-2001*, pp. 1-15

a redefinir el papel del Estado en la vida económica de los países. Sin embargo, la inserción en este nuevo contexto ha sido desigual, provocando menores desequilibrios en aquellos países que cuentan con una mejor distribución del ingreso que en los países en desarrollo.

La globalización ha ayudado a reducir la pobreza en algunas de las economías mayores y más fuertes como China, India y algunos de los llamados “tigres asiáticos”, no obstante otros países industrializados han visto aumentar el desempleo a tasas elevadas lo mismo que la desigualdad del ingreso ha crecido a niveles importantes.⁵ Para las naciones más pobres la globalización en lugar de verse como una oportunidad, se vive como una amenaza. Al respecto el Informe sobre Desarrollo Humano ofrece una serie de datos:

“Los países menos adelantados, con el 10% de la población mundial poseen sólo el 0.3% del comercio mundial, que es la mitad de la participación que les correspondía hace 20 años. El 20% más pobre de la población mundial participa con el 1.1% del ingreso mundial, inferior al 1.4% que tenía en 1991 y menos de la mitad del 2.3% que alcanzaba en 1960. Por lo que se refiere a la participación en los ingresos del 20% más rico de la población mundial, con relación al 20% más pobre, aumentó del 30 a uno, en 1960, a 61 a uno en 1991, llegando al 74 contra uno en 1994.”⁶

Por otra parte, el Banco Mundial, en ese mismo informe, prevé una baja espectacular de la pobreza en Asia del Este, lo mismo que en la región sur de ese continente. Para América Latina, ese organismo pronosticaba un descenso

⁵ Países como Alemania que de una tasa de desempleo del 5.6% en 1989, para 1997 llegó al 11.5%, lo mismo España que en 1989 su desempleo alcanzaba el 17.2%, para 1994, ese indicador alcanzó el 24.2%, ubicándose en 1997 en el 20.8%. Fuente Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, Main Economics Indicators.

⁶ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1994, p.1

modesto de la pobreza, igual que para el Caribe, Medio Oriente, África del Norte y Europa del Este.⁷

Para el Banco Mundial, América Latina en comparación con los países pobres de África y Asia es una región rica, sin descontar que en el interior de esa región existan “bolsones” de pobreza extrema, principalmente en países como Bolivia y Haití, con ingresos anuales per capita de 650 y 370 dólares,⁸ respectivamente. Sin embargo, para hacer una evaluación precisa de las tendencias de la pobreza se requieren datos más completos, ya que referidos a los países menos desarrollados son altamente deficientes, particularmente con respecto a los grupos indígenas. El disponer de medidas precisas sobre la pobreza resulta esencial para formular políticas de desarrollo social, de allí la importancia de que se realicen encuestas de hogares en forma periódica en las que se incluyan todos los ingresos aún los distintos del salario y los no monetarios.⁹ No obstante, esa información sólo se tiene disponible para un determinado periodo, por lo que no es posible evaluar con precisión las tendencias de la pobreza.

Durante los años cincuenta, tocó a los países en desarrollo iniciar su ascenso con el fin del colonialismo que fue seguido por el mejoramiento de la educación y de la salud así como de un desarrollo económico acelerado que dio origen a una

⁷ Esta previsión fue señalada antes del colapso de las economías socialistas, ahora se sabe que millones de personas están expuestas al riesgo de pobreza en Europa del Este.

⁸ Clara Jusidman, “Situación actual y tendencias de la pobreza a nivel mundial” en *Conferencia de México sobre desarrollo social y pobreza*, p.39-44

⁹ Nora Lustig, Carlos Tello y José Luis Medina, “Relatoría General”, en *Conferencia de México sobre desarrollo social y pobreza*, p. 21-23. Durante su intervención en este evento, los autores aluden a la importancia de realizar sistemáticamente encuestas de hogares porque con ello podría lograrse una visión más precisa de la evolución de la pobreza en el país.

reducción notable de la pobreza. No obstante, al inicio del siglo XXI, una cuarta parte de la población mundial se encuentra sumida en pobreza extrema.¹⁰

◆ **Visión de la pobreza**

Como se señaló anteriormente, la pobreza es una condición de carencia que impide a las personas que se encuentran inmersas en ella que participen plenamente en la sociedad. Es una situación que lesiona al individuo no sólo por las carencias materiales que implica, sino porque limita las posibilidades de desarrollo de las capacidades humanas básicas. En condiciones extremas, este fenómeno provoca que apenas se alcancen niveles de subsistencia, lo que repercute en menoscabo de la dignidad de quién la padece, sumergiéndolo en un círculo que perpetúa la pobreza por generaciones.

La pobreza tiene muchos rostros y abarca más que un bajo ingreso, refleja también falta de salud y escasa educación, la privación de conocimientos y comunicaciones, la incapacidad para ejercer derechos humanos y políticos lo mismo que la carencia de dignidad y autoestima.

La pobreza es consecuencia de procesos económicos, políticos y sociales que están relacionados entre sí y con frecuencia se refuerzan mutuamente. Pobreza significa no sólo carecer de lo que es necesario para el bienestar material, significar además la negación de oportunidades y opciones básicas para el

¹⁰ PNUD, "Desarrollo humano para erradicar la pobreza", en Informe sobre Desarrollo Humano:1997, p. 5

desarrollo humano, vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel digno de vida, libertad, respeto por sí mismo y por los demás. La reducción de la pobreza extrema es un imperativo económico para la prosperidad nacional y mundial.

Es necesario aclarar que la percepción de la pobreza ha evolucionado a lo largo de la historia, variando enormemente de una cultura a otra. Los criterios para distinguir a los pobres de quienes no lo son, suelen reflejar prioridades nacionales específicas, así como conceptos normativos de bienestar y los derechos individuales. En general, a medida que los países se enriquecen, su percepción de lo que constituye un nivel mínimo aceptable de consumo, (umbral de la pobreza) varía.

En estos términos, la definición de la pobreza como se describe en el Diccionario de Sociología es la siguiente:

"Es la situación en la que se encuentra el que es relativamente pobre; más concretamente, situación en que el nivel de vida de una persona o familia determinada, o de un grupo dado, se encuentra por debajo del tipo de vida de la comunidad que se tome como base de referencia; falta de bienes y servicios lo bastante grave para producir la miseria, cuando no son suministrados por medios distintos de las fuentes de ingreso que se consideran normales en la cultura de que se trate"¹¹

La pobreza es un fenómeno económico y social complejo, que no sólo se refiere a la situación empobrecida en la que la persona vive, sino también involucra a la

¹¹ Henry Pratt Fairchild. Diccionario de Sociología, p.236

carencia de oportunidades reales manifiestas en las limitaciones sociales que esa situación le impone y por circunstancias personales que le privan de vivir una vida valiosa, que si bien siempre resultará valiosa para todo individuo independientemente de la situación en la que se encuentre, es un imperativo que también deba ser valorada por la sociedad.

◆ **Costos sociales y políticos de la pobreza.**

No obstante que los flujos de comercio y capital pueden beneficiar a millones de seres que integran la economía global, lo irregular del progreso en materia de desarrollo es preocupante. Dentro de un mundo integrado, las enfermedades, los conflictos civiles, la degradación ecológica y las actividades delictivas que se derivan de las situaciones de pobreza, resultan preocupantes: el rápido proceso de cambio y ajuste se ha visto acompañado de un aumento de la pobreza, desempleo y desintegración social. Las transformaciones de la economía mundial están modificando profundamente los parámetros de desarrollo social. La tarea de los gobiernos consiste entonces, en encontrar la forma de controlar esos procesos de tal modo que se aprovechen sus beneficios y disminuyan sus efectos negativos:

“ Se han logrado progresos en algunos ámbitos del desarrollo social y económico, la riqueza total de las naciones se ha sextuplicado en los últimos 50 años y la esperanza de vida, la enseñanza primaria y el acceso a la atención básica de la salud, incluida la planificación familiar han aumentado en la mayor parte de los países, no obstante

reconocemos que demasiada gente, en particular mujeres y niños se encuentra en una situación vulnerable a las privaciones”,¹²

Durante los últimos decenios, los progresos que han beneficiado al mundo en desarrollo han sido importantes. Se estima que más de las tres cuartas partes de la población sobrevivirá hasta los 40 años, el analfabetismo de los adultos se ha reducido en el 50%; así como la mortalidad infantil ha retrocedido. Sin embargo, ese progreso no ha sido continuo y tampoco se ha distribuido equitativamente. Por lo que respecta a la salud, alrededor de 17 millones de habitantes del mundo en desarrollo mueren todos los años de enfermedades contagiosas y parasitarias curables como la diarrea, la tuberculosis y el paludismo. De los 23 millones de personas contagiadas con el VIH/SIDA, más del 90% viven en países en desarrollo.

La privación de salud comienza con la falta de acceso a los servicios de salud. Si bien, en la actualidad, el 80% de la población de los países en desarrollo cuenta con servicios de salud, no ocurre así con casi el 50% de la población del África del Sur del Sahara. Los países en desarrollo tienen un médico por cada 6,000 habitantes, los países industrializados tienen uno por cada 350 habitantes.¹³

Por lo que respecta a la vivienda, más de mil millones de habitantes de países en desarrollo viven sin un albergue adecuado o en viviendas insalubres. Por lo

¹²“Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social” en *Análisis Institucional*, Sedesol, p. 38.

¹³ La falta de salud redundo en agravamiento de las condiciones de pobreza, la población enferma o debilitada en esa misma medida reduce sus posibilidades de trabajo y de enfrentar las situaciones adversas que reproducen su precariedad. “Panorama General” en *Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001* p. 1-3.

menos 600 millones de personas habitan en viviendas que amenazan su salud o su vida. Pero la privación más extrema consiste en no tener un hogar y se estima que en el mundo subsisten unos 100 millones de personas en esas condiciones. Los niños son los más afectados, en el Brasil más de 200,000, pasan su vida en la calle.

En lo referente a los conocimientos, el mundo en desarrollo tiene más de 840 millones de adultos analfabetas, de ellos 538 millones son mujeres. Casi la mitad de los analfabetas adultos (401 millones) se hallan en Asia Meridional y 38 millones en Asia Sudoriental y el Pacífico. En los países en desarrollo hay unos 110 millones fuera de la escuela en el nivel primario, de esos, 50 millones viven en Asia Meridional y 10 millones en los países Árabes. En el nivel secundario hay 275 millones carentes de este servicio.¹⁴

Uno de los aspectos menos cuantificables de la privación, pero que se manifiesta más fuertemente en las comunidades pobres es la falta de seguridad personal. La delincuencia y la violencia están aumentando en casi todas partes y la mayoría de las víctimas son pobres. Los conflictos internos amenazan también la seguridad personal. A fines de 1995, aproximadamente 16 millones de refugiados habían huido a otros países, más del 80% eran mujeres y niños. Otra amenaza constante a la seguridad son unas 110 millones de minas terrestres a la espera de víctimas, en por lo menos 68 países.

¹⁴ PNUD, "Progresos y Retrocesos", en Informe sobre Desarrollo Humano 1997, pp. 28-33

El continuo deterioro ambiental es una fuente de empobrecimiento. Los pobres dependen de los recursos naturales para ganarse el sustento. Actualmente 500 millones de pobres de los países en desarrollo viven en regiones ecológicamente frágiles. En el mundo en desarrollo se pierden cada año entre 8 y 10 millones de acres de tierras forestales. En el África al Sur del Sahara, 65 millones de hectáreas de tierras productivas se han convertido en desierto en los últimos 50 años. La salinización daña el 25% de las tierras de regadío en África Central, lo mismo que al 20% en Pakistán. La contaminación del aire, igualmente resulta devastadora.

Los desastres naturales también se suman a los efectos de la contaminación ambiental afectando en promedio a casi 120 millones de personas por año. En resumen, todos esos fenómenos favorecen la persistencia de la pobreza, que vulnera la seguridad nacional al enfrentar a los países a riesgos permanentes de inestabilidad y tensiones sociales.¹⁵

¹⁵Banco Mundial, "Panorama General" en Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001, p. 3-5

LA POBREZA EN MEXICO.

El panorama social de México aunque indudablemente presenta avances, al mismo tiempo enfrenta grandes desafíos. En los albores del siglo XXI, con una población de casi 100 millones de habitantes, de los cuales siete de cada diez viven en localidades urbanas, hoy se observa una mejoría en sus condiciones de bienestar general, como puede constatarse en la evolución positiva que registran varios indicadores, como son: la esperanza de vida se ha elevado a 72.3 años; la tasa de mortandad infantil es de 2.8%,¹⁶ alrededor del 90.8 % de la población es alfabeta; la educación promedio por habitante alcanza los 7.2 años cursados; ha crecido el número de hogares con servicios de agua potable, energía eléctrica, drenaje y alcantarillado, y se dispone de vías y medios de comunicación adecuados.¹⁷ Pese a todo esto, existen numerosos grupos de población que padecen rezagos y marginación que se acentúan en las regiones rurales e indígenas lo mismo que en la periferia de los centros urbanos.¹⁸

En México, el objetivo principal de la política social, a partir de Carlos Salinas, ha sido la de mejorar la calidad de vida de la población, atendiendo de manera prioritaria a los grupos sociales en condición de pobreza extrema, es decir aquellos habitantes de los asentamientos marginados. Sin embargo, el carácter concentrado y al mismo tiempo disperso que caracteriza a la población, plantea

¹⁶ Cuentros estadísticos", en *Informe sobre desarrollo humano 2000*, PNUD, pp. 187-195

¹⁷ INEGI, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 80-81

¹⁸ Si bien, es cierto que la tendencia positiva que muestran los indicadores ha favorecido, en general a los habitantes de las áreas urbanas, el beneficio no ha alcanzado a la población indígena, como puede constatarse en el hecho de que en los municipios en los que sus pobladores indígenas no llegan al 10%, sólo el 18%, está por debajo de la línea de pobreza, pero en los lugares con un porcentaje superior al 70% de población autóctona, la tasa de pobreza alcanza el 80%. Banco Mundial, "Panorama General" en *Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001*, p. 4

un sinnúmero de dificultades a la acción pública, ya que por un lado, la concentración demográfica en las ciudades conlleva la multiplicación de demandas sociales que requieren la asignación de cuantiosos recursos públicos para atender las necesidades de la población y los requerimientos de equipamiento e infraestructura de la actividad industrial.¹⁹

Por otro lado, el hecho de que una proporción reducida de la población habite en gran número de localidades con frecuencia aisladas y rurales, constituye un desafío para la política social en donde las acciones de descentralización cobran especial importancia, en tanto que fortalecen la autonomía de los poderes locales, propiciando una activa participación ciudadana en la toma de decisiones.²⁰ La participación social organizada ha sido la clave en la que se ha apoyado el gobierno de la República para atender las necesidades más urgentes de las comunidades, aunado a la suma de esfuerzos coordinados de los tres órdenes de gobierno, de manera especial con los municipios, como estrategia para enfrentar los rezagos en servicios básicos y fortalecer la capacidad productiva de los grupos marginados.

En este sentido, es importante destacar que la definición de las prioridades y criterios en la asignación de los recursos transferidos por la federación ha estimulado la vida comunitaria y las instituciones estatales y municipales. No

¹⁹ "A partir de 1989, la decisión de instrumentar la Reforma del Estado, entendida como proceso de modernización política, económica, social y cultural se enmarca en las nuevas condiciones constitucionales, asume los cambios ocurridos en la sociedad mexicana en el contexto internacional, durante el período de auge y declinación y se plantea la transformación de las bases de relación entre el Estado, la economía y la sociedad" *Planeación participativa, una visión histórica*, p. 15.

²⁰ La disponibilidad de agua y de tierras fértiles, el clima, la altitud, la vegetación y los recursos minerales interactúan con un conjunto de elementos económicos y sociales originando que la distribución demográfica en el país, no resulte uniforme, haciendo necesario el conjuntar los esfuerzos de la población de las comunidades con los de las autoridades municipales con el propósito de dotar de satisfactores básicos a la población. -CONAPO/ PROGRESA. *Atlas Demográfico de México*, p. 201.

obstante los niveles crecientes de los presupuestos que al combate de la pobreza extrema se han aplicado, no se ha obtenido el éxito esperado, pues no sólo no se han logrado abatir los índices de pobreza, sino que de hecho ésta se ha incrementado, colocando a su combate como uno de los principales retos que se tienen. En tanto que los recursos cada vez son más escasos, las demandas y necesidades de la población son cada vez más apremiantes.

◆ **Deterioro de las condiciones de pobreza.**

Durante más de 50 años, con la intervención estatal, México pudo crecer, afrontando no obstante, las dificultades internas y externas; sin embargo, llegó el momento en el que el Estado agotó su eficacia en la conducción nacional. Al lado de las circunstancias adversas externas, como la inestabilidad financiera y monetaria, factores internos propiciaron la decadencia de un Estado masivamente interventor.

La participación pública se caracterizó por mantener la estabilidad política con base en el establecimiento de acuerdos con los grupos organizados de obreros, campesinos e integrantes del sector popular. La expansión del gasto público y del Estado confirió estabilidad a esos acuerdos, supliendo las ausencias sociales y productivas de la población.

La estrategia que se estructuró y que estuvo basada en la expansión del mercado interno, elevó el bienestar de amplios grupos de la población, principalmente de

aquéllos vinculados con el esquema del crecimiento en marcha. La sustitución de importaciones y el estilo de conducción estatal que lo acompañó, fueron eficaces en tanto que permitieron la creación de industria, la generación de empleos y la gestación de una importante base empresarial mexicana.

Hasta 1981, el país creció a ritmos excepcionales superando los de la expansión de la población.²¹ Al crecer más rápidamente la producción, el ingreso promedio por habitante también aumentó, construyéndose al mismo tiempo una importante infraestructura física y social, la que sin embargo, se centró en las grandes urbes.

No obstante el éxito alcanzado, la reorientación del gasto no incorporó a amplios grupos de la población nacional, quienes quedaron excluidos de los beneficios del desarrollo. Al permanecer un marcado patrón de desigualdad social, se fue requiriendo un mayor gasto gubernamental que se destinaba a la atención de los sectores organizados de las ciudades, sin alcanzar a los estratos más pobres y menos organizados de la población.

En el aspecto social, la crisis de los años ochenta mostró la fragilidad de las bases en las que se había sustentado el crecimiento pasado y dejó como legado un enorme costo social cuya manifestación más cruda fue el aumento del número de mexicanos en estado de pobreza y pobreza extrema. En el mismo sentido, a partir del desorden en el que incurrieron las finanzas públicas, la crisis

²¹ Afirma que particularmente entre 1963 y 1981, los niveles de pobreza se redujeron del 75% al 48% , Rolando Cordera Campos, " Progreso y la experiencia mexicana contra la pobreza, contexto social y registro histórico" en *Memoria del Seminario Alivio a la Pobreza*, p. 13-22

también se tradujo en la drástica reducción del alcance y cobertura de los programas de bienestar social y apoyo productivo. Esta situación hizo que el esquema centralizado, burocrático y paternalista de la política social (que había debilitado la iniciativa y las formas de organización colectiva de los grupos sociales más desprotegidos) fuera incluso incapaz de cumplir con sus objetivos más elementales.²²

Aunado a todo ello la intervención del Estado, que a finales de 1981, debía multiplicarse para suplir la cada día más dependiente inversión privada, fue derivando en una situación de endeudamiento que resultó insostenible. En este contexto, en forma creciente, los rezagos sociales se acumularon, disminuyendo al mismo tiempo la calidad de la atención a los sectores de la población beneficiaria.

Fue durante el periodo 1982-1988 en que la crisis en la que estaba inmerso el país obligó a recurrir a una estrategia que contemplaba la aplicación de medidas de austeridad y racionalidad del gasto público orientada a reducir el déficit fiscal y la deuda pública, así como a estabilizar la economía. Acorde con esa orientación y frente a una fuerte escasez de recursos se inicia el proceso de desincorporación de empresas paraestatales, se reduce el tamaño del sector público federal y se da entrada a la participación del sector privado en las actividades bancarias.

²² En el año 1980, el salario por hora de la industria manufacturera aunque era bajo comparado con las percepciones de los trabajadores de los países industrializados, (2.5 dólares), ofrecía ciertas condiciones de bienestar a la población (se estaba por arriba de lo otorgado por Hong Kong.) Para 1983 se redujo a 1.3 dólares y para 1990 logró una ligera recuperación alcanzando los 1.5 dólares (mientras que en Hong Kong las percepciones para el mismo tipo de trabajo se elevaron a 2.9 dólares). DNEG, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1988, p. 651.

En esta etapa comienzan a perfilarse cambios en lo que respecta a la concepción del papel del Estado, surge un cuestionamiento sobre su tamaño adecuado, para regular y conducir acertadamente el desarrollo nacional. Se impulsan procesos de desconcentración y descentralización buscando una mejor asignación de recursos, así como el impulso a las actividades económicas y la elevación de la productividad. En este periodo se reforma la Constitución en sus artículos 25 y 26 y se emite la Ley General de Planeación (1983) como sustento Jurídico del Sistema Nacional de Planeación.²³

Es a partir de 1989 cuando el gobierno de Carlos Salinas tomó la decisión política de la Reforma del Estado, proceso que constituyó una transformación para modernizar los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales del país y planteó un cambio en las bases de relación entre el Estado, la economía y la sociedad, promoviendo la participación de esta última en todos los espacios de la vida pública.²⁴

En la década de los ochenta, se cerró una etapa en la historia moderna de México. Los modelos económico y político vigentes en aquel entonces llegaron a su fin, lo que condujo a los actores sociales que se formaron al amparo de ese estilo de crecimiento a una profunda crisis que puso en duda sus perspectivas de viabilidad y desarrollo. Para el sostenimiento de sus políticas, el modelo

²³ Con la introducción de los artículos 25 y 26 se otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación así como la organización del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p.21-22.

²⁴ "La Ley General de Planeación define las normas y principios para participar en el proceso de Planeación Nacional concibiéndose ésta como un instrumento para la transformación social. El Sistema Nacional de Planeación constituye un conjunto articulado de relaciones coordinadas entre las dependencias y entidades del sector público federal". Planeación Participativa, una visión histórica, p. 13-15

económico dependía de los apoyos estatales²⁵ de allí que esta forma de relación derivara en una virtual dependencia de la acción pública con respecto a los actores sociales tradicionales. El resultado fue que el Estado interventor terminó siendo un ente que crecía para satisfacer las demandas de esa *dependencia* y no según las necesidades y exigencias de una sociedad cada vez más activa y que mostraba una acelerada transformación.

El Estado, marcadamente conductor del desarrollo y de los recursos de la Nación, se volvió incapaz de solucionar con eficacia los problemas que se derivaron de esas situaciones. Su participación creciente en todos los ámbitos de la vida social y económica, indispensables en el periodo de reconstrucción, para el despegue industrial y la promoción de la organización de la sociedad, dejó de ser útil para tornarse en un obstáculo para la dinámica que su propia acción generó.

²⁵ El modelo económico se sustentaba en la industrialización que sustituyó a las importaciones, con una lógica proteccionista frente al comercio internacional que requería de la intervención del Estado para inducir la integración productiva como condición para acceder al desarrollo nacional. Este modelo mostró sus debilidades al colocar en situación de rezago al país ante las innovaciones tecnológicas, financieras y políticas que se estaban sucediendo a nivel mundial, a lo anterior se sumó la caída de los precios internacionales del petróleo.

PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA EXTREMA.

No obstante el ritmo creciente del gasto público en renglones como educación, abasto y creación de infraestructura básica, en los años setenta fueron evidentes las limitaciones de este estado de desarrollo para incorporar a los grupos sociales más rezagados y continuar con la tendencia a la reducción de la pobreza. A partir de entonces empiezan a surgir programas específicos destinados a atender a la población con mayores desventajas, sobre todo en el medio rural.²⁶

Los años de crisis y ajuste que afectaron a una gran proporción del mundo en desarrollo dieron lugar a una nueva forma de política social. Uno de los fundamentos básicos de esta nueva política fue su orientación *antipopulista*, es decir, la eliminación del gasto público excesivo y la reducción del déficit fiscal, lo mismo que la búsqueda de nuevas formas que aseguraran una mejor focalización de los recursos públicos hacia los pobres.

La década de los ochenta puso de manifiesto que la idea de la “abundancia nacional” carecía de veracidad y asimismo vino a confirmar que el estilo de hacer política de los gobiernos postrevolucionarios condujo a un enorme gasto que requería a su vez, de un abultado aparato público, por lo tanto, fue un imperativo el transformar el estilo de la administración pública de tal modo que

²⁶“En enero de 1977 se inició el programa denominado Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) orientado a la atención de las zonas deprimidas en especial rurales, de entre las cuales empiezan a recibir mayor atención algunos grupos indígenas”. - Enrique del Val., Desarrollo Social y Programas de Combate a la Pobreza. (Conferencia Magistral) p.15.

se orientara al logro del control sobre la economía, la inflación y sobre todo de los endeudamientos tanto externos como internos.

Después del periodo 1982-1987, el país da muestras evidentes de rezago en su crecimiento económico, lo mismo que de retracción del empleo y deterioro del gasto. Las legítimas y urgentes demandas de la población cada vez más empobrecida y a las que ya no se daba respuesta eficiente, hicieron preciso diseñar vías alternas para dar un manejo más eficaz y directo a los recursos destinados al gasto social.

La nueva política social se acompañaba, así mismo, de la reducción del papel del Estado mediante la privatización de algunos servicios, la eliminación de gran número de subsidios generales como el que se aplicaba al precio de la tortilla, al de la energía eléctrica y al del servicio telefónico, que en casetas resultaba totalmente gratuito y que, por la forma indiscriminada en la que se proporcionaban, beneficiaban a la totalidad de la población, no sólo a los segmentos más pobres. La desregulación, también trasladaba la responsabilidad de la política social hacia los gobiernos locales, promoviendo una mayor participación de las comunidades en los proyectos de combate a la pobreza.²⁷

En México, la reforma del Estado aunque ha sido un proceso con características propias, motivada por razones internas, no se sustrajo al impacto de los cambios que se suscitaron en el mundo. Se buscaba aprovechar las oportunidades que se

²⁷ Instituto Nacional de Solidaridad, Reforma del Estado, p.13-23

abrían, conscientes de que los objetivos nacionales sólo se podrían lograr vía la interdependencia, no fuera de ella.²⁸

La Reforma del Estado recogía, una honda demanda de la población que pedía una nueva manera de hacer política desde el Estado, lo mismo que otro tipo de relación entre éste y la sociedad y un modelo renovado de desarrollo económico. El cambio más relevante que se daba en el país era el aumento de la participación social. El papel de la población se tornó más participativo en la solución de demandas, ampliando los espacios de representación y participación en la toma de decisiones, en el diseño de los planes y programas y en la negociación de sus espacios políticos.

La transformación de las estructuras económicas y del papel del Estado fueron esenciales al proceso de modernización que promovía el Ejecutivo Nacional, como también lo fueron la modificación de las prácticas y la adecuación de las instituciones políticas. La Reforma del Estado hermanaba ambos propósitos es decir, establecía relaciones de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad.

La modernización de la Nación exigía que la sociedad y el Estado cumplieran nuevas funciones y establecieran una forma innovadora de relacionarse entre sí, de allí la necesidad de reformar al Estado. Tras el ajuste económico drástico que se vivió y que se tradujo en aprendizaje colectivo y en un nuevo consenso social, se requería de nuevas relaciones y prácticas políticas y administrativas entre el Estado y la sociedad tanto en lo referente a la política social como a la sociedad

²⁸ No obstante desde que se aplicaron las nuevas políticas económicas, la pobreza repuntó, ubicándose en el 66%, en 1994.

misma y a la política en general.²⁹ Al Estado le correspondía concluir su redimensionamiento y las tareas relativas a la desregulación lo mismo que nuevas maneras de promover la actividad económica y a la vez construir un marco legal efectivo que garantizara justicia para todos. Por su parte, a la sociedad le competía asumir un papel activo con alta participación que fomentara la corresponsabilidad y la organización comunitaria.

La nueva manera de hacer política propiciaba la participación de los actores sociales y políticos, tanto individuales como colectivos, lo mismo que de los movimientos populares dentro de la esfera pública de la sociedad, generando una cultura de corresponsabilidad. Igualmente, una adecuada ruptura de intereses, opiniones y principios contrarios, con objeto de lograr equilibrios y condiciones necesarias de desarrollo que dieran resultados positivos. Por ejemplo:

- * Libertad económica con justicia social.
- * Crecimiento con equidad.
- * Inserción abierta en el mundo, con soberanía nacional.
- * Individualismo con solidaridad.
- * Competencia con corresponsabilidad.
- * Modernizar respetando la tradición.³⁰

²⁹ Al iniciar su mandato, Carlos Salinas de Gortari colocó como máxima prioridad atender a los grupos de población en extrema pobreza, por lo que para revertir a la brevedad los rezagos sociales más graves y crear condiciones para impulsar un proceso inmediato de transformación integral que se basara en el trabajo productivo de los individuos y de sus comunidades era necesario promover un programa especial de carácter nacional en el que se articularan las acciones de la sociedad con las de los tres niveles de gobierno.- Solidaridad, seis años de trabajo, p. 1-3

³⁰ Instituto Nacional de Solidaridad, Reforma del Estado, p. 29

Con la Reforma del Estado se otorgó la libertad económica que se requería para que hubiese crecimiento. Una vez que se constató que el exceso administrativo del Estado, que había llegado a su agotamiento, mostraba que le era imposible alcanzar mínimos de eficiencia en condiciones de crisis económica, la necesidad de privatizar, fusionar o liquidar empresas que no tenían el carácter de estratégicas con el fin de obtener recursos para el desarrollo de los programas sociales, se vió como una prioridad. La Reforma Social se realizó con el propósito de facilitarle a la administración pública el cumplimiento del mandato constitucional de procurar bienestar a la población.

En este escenario era necesario promover la apertura a la participación social y organizada con el propósito de conferir sentido de equidad, eficacia y transparencia al gasto, tendiente a superar los atrasos sociales y productivos del país. Como primer paso se planteó el abatimiento de la inflación mediante el saneamiento de las finanzas públicas para, restablecer simultáneamente las relaciones económicas con el exterior y ampliar los mercados interno y externo.

A esta política que implicaba la estabilización se agregó la instrumentación de una renovada política social, creando las condiciones físicas y socioeconómicas que propiciarán igualdad de oportunidades para la población, abriendo un espacio a la participación social organizada, surgiendo dentro de este marco, los programas sociales, con una clara orientación hacia los estratos más pobres de la Nación.

El Programa Nacional de Solidaridad.

Durante casi seis años de ajuste y penuria fiscal, entre 1982 y 1988, bajo el mandato de Miguel de la Madrid, apenas se pudieron mantener ritmos mínimos de inversión y de gasto social, debido a que la crisis hizo descender el nivel de vida de la población de manera sin preceden. Mientras aumentaba la capacidad productiva del sector público, la mayor presencia del Estado se tradujo en menor capacidad para responder a los reclamos sociales.³¹

Decreció la atención a problemas medulares de la Nación, tales como el abasto de agua potable, salud, alimentación y vivienda. La inversión en el campo se redujo notablemente; el medio ambiente evidenciaba deterioro. La crisis y el proceso de ajuste en la política económica y social originaron perjuicios en la dinámica del empleo, el poder adquisitivo del salario y la calidad de los servicios públicos. Estos impactos negativos en las condiciones de vida de amplios grupos sociales conformaron un cuadro social de reclamos diversos por justicia social y participación en la toma de decisiones. Lo que sucedía era que el Estado se expandió mientras el bienestar de la población se venía abajo.³²

El peso de la deuda externa, el estancamiento económico y la hiperinflación, lo mismo que la carrera precios-salarios y el crecimiento de la delincuencia, fueron

³¹ En el primer informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari hace una descripción de la situación en la que encontró al país al momento del inicio de su mandato.- Presidencia de la República, Primer informe de Gobierno, 1989

³² Los impactos negativos en las condiciones de vida de la población, sumados a la presencia de nuevos movimientos sociales, gestados en las décadas anteriores y que no se identificaban con las organizaciones sociales existentes, conformaban un cuadro de reclamos diversos por justicia social.- INSOL. Planeación Participativa: una visión histórica, p.13

signos que distinguieron a este periodo.³³ Este alejamiento del reclamo social surgió cuando las crecientes empresas paraestatales acapararon los recursos financieros, al grado que distrajerón la atención política del Gobierno. El Estado se ocupó más en administrar sus propiedades que en responder a las necesidades sociales apremiantes.³⁴

Es en este periodo en que la crisis en la que estuvo inmerso el país obligó a instrumentar una estrategia que contemplaba medidas de austeridad y racionalización para el sector público con el fin de reducir el déficit fiscal y la deuda pública y tratar de estabilizar la economía.³⁵ Con ese mismo propósito, en diciembre de 1997, se implantó un plan para frenar de golpe la inflación en el que el Gobierno, el sector privado y el obrero acordaron limitar el incremento en precios y salarios.

En este contexto, al asumir el cargo el presidente Salinas de Gortari emprendió acciones para garantizar el abasto y regular los precios de productos básicos, promovió cambios estructurales para mejorar los sistemas de distribución de granos³⁶ y retomó la iniciativa de programas contra la pobreza poniendo en marcha el Programa Nacional de *Solidaridad*, mediante el cual buscaba

³³ En su 1er. informe de gobierno, el presidente Salinas de Gortari, textualmente señala "Hace un año la angustia colectiva era pensar que no había manera de frenar el crecimiento de la delincuencia.....", Presidencia de la República, Primer Informe de gobierno 1989.

³⁴ El sector paraestatal, principalmente el sistema CONASUPO, cuyas subsidiarias LICONSA, MICONSA, TRICONSA y en especial DICONSA que inició el sistema de Centros Comerciales CONASUPO, los que para 1985 había alcanzado gran expansión abarcando a la mayoría de los estados de la República, así mismo la cadena IMPECSA (Impulsora del Pequeño Comercio, S.A.) y el Fondo para la Industria Asociada (F.I.A.) que era la filial financiera de CONASUPO, lograron, durante la década de los ochentas, importante desarrollo, entre otras.

³⁵ INSOL, Planeación Participativa: una visión histórica, pp. 13-15

³⁶ A través de la Conasupo, (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) además de garantizar al campesino productor, un precio razonable en la comercialización de los granos, el gobierno hizo llegar los subsidios a los alimentos como leche y tortillas a los más necesitados y a través del DIF, se incrementaron los desayunos escolares, en un 38%

responder a las demandas de atención acumuladas en comunidades rurales y urbanas.³⁷

En el marco del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, que en ocasión de su toma de posesión como Presidente Constitucional, expuso el 1º de diciembre de 1988, Carlos Salinas de Gortari señaló que el país no debería esperar a llegar a la fase de recuperación económica para iniciar el camino hacia el logro de una mayor justicia social. En esa fecha anunció la puesta en marcha del Programa Nacional de *Solidaridad*, proyecto con el que el Ejecutivo Nacional sostenía que “se reforzarían los valores que conforman nuestra identidad como Nación, en tanto que se avanzaba en la construcción de un nuevo Estado social en el que el bienestar de los mexicanos sería el sustento de la soberanía y de la cohesión nacional”.³⁸

Inserto en el Plan Nacional de Desarrollo, el programa se consideraba un componente sustantivo de la voluntad de transformación de la Nación. Para el Ejecutivo entrante el crecimiento no tendría sentido si no respondía a las demandas sociales, que en el caso de la pobreza extrema, era una preocupación prioritaria. El nuevo esquema de política social se sustentaba en el respeto y la recuperación del amplio y variado mosaico de tradiciones, patrones culturales y formas de organización que existen en nuestros pueblos, barrios y comunidades.

³⁷ Rolando Cordera Campos, “Pobreza y la experiencia mexicana contra la pobreza” en *Alivio a la pobreza*, p. 18.

³⁸ Secretaría de Desarrollo Social, *Solidaridad, seis años de trabajo*, p. 9-10.

El método de trabajo que proponía *Solidaridad* se originaba en la convicción de que el proceso de integración y modernización del país debía sustentarse en un consenso nacional respecto a que lo moderno era la aceptación de la participación plural y el reconocimiento a la diversidad social como la fórmula promotora del desarrollo integral de la Nación. El programa estimulaba la participación organizada de los beneficiarios en la planeación y ejecución de las obras, a través de la creación de una amplia red de comités que tenían como base a las comunidades, tanto rurales como urbanas.

En su origen, *Solidaridad* inició como un programa adscrito a la Subsecretaría de Desarrollo Regional, de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto. Su operación complementaba la planeación social que había sido prioritaria hasta entonces, aquélla que se orientaba a las ciudades medias y las grandes áreas metropolitanas que eran escenarios de las colosales obras acordadas y negociadas con los interlocutores agrupados en las importantes centrales sindicales o con las coaliciones de intereses de ciudades o regiones.

En ocasiones, las acciones solidarias que promovía el programa agrupaban barrios, colonias o calles en torno a iniciativas que llegaban a cubrir un municipio entero. En esa forma, *Solidaridad* abría el camino para transitar hacia una integración de las obras en planes locales, municipales o regionales de desarrollo.

Ante la escasez de recursos, fue necesario recurrir a mecanismos alternos de financiamiento que permitieran canalizar mayor cantidad de dinero a la atención

de las necesidades más elementales de la población. Sin embargo, el sólo aumento de las disponibilidades no era suficiente para remontar los rezagos históricos. Fue preciso diseñar una vía alterna que posibilitara un manejo distinto del gasto social, haciéndolo más eficaz y directo. Con estos propósitos se promovió la apertura a la participación social organizada, dándole un sentido de equidad, eficacia y transparencia al gasto.

El Programa Nacional de *Solidaridad* se convierte así, en el instrumento de política pública encargado de transformar el ejercicio del gasto público en lo operativo, en lo técnico y fundamentalmente en los aspectos social y político. El sustento básico de este cambio fue el hecho de que la sociedad mexicana también se había transformado profundamente, no sólo en su tamaño, sino en su complejidad, por lo que requería otro tipo de atención.

◆ **Filosofía y métodos de trabajo de *Solidaridad*.**

Solidaridad nace como un programa de atención inmediata a las necesidades y demandas más urgentes de la población en situación de pobreza extrema. Su aporte decisivo radicaba en su procedimiento sustentado en una filosofía que tendía a orientar la acción institucional hacia un nuevo trato con la sociedad. Esa nueva relación se caracterizó por un claro impulso a la descentralización, alentaba una mayor participación social en la toma de decisiones y enfatizaba el desarrollo de una innovadora interrelación institucional que contemplaba el

despliegue de una serie de programas que de manera articulada y estratégica esbozaran el perfil de una nueva política social.³⁹

El objetivo de *Solidaridad* ha sido el de mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del país, respondiendo de manera inmediata, directa y efectiva a sus necesidades más apremiantes. La operación del programa fue el resultado de la concertación y coordinación de acciones, pero principalmente de una intensa y decidida participación comunitaria. *Solidaridad*, se hizo presente en todo el país con la ejecución de obras, la introducción de servicios y la realización de proyectos productivos y de infraestructura básica en las 32 entidades federativas, en los 2,392 municipios y en las 16 delegaciones del Distrito Federal.⁴⁰

Solidaridad buscaba reaccionar ante una movilización social muy vasta y diversa, es decir trataba de responder a demandas acumuladas de atención en comunidades rurales y urbanas partiendo del reconocimiento de que la pobreza y la pobreza extrema se estaban convirtiendo en fenómenos políticos y politizables en las ciudades y las zonas rurales. Desde este marco de referencia, el Programa Nacional de *Solidaridad*, se sustentaba en cuatro principios básicos:

³⁹ Con esta lógica, el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad.) apoyaba la construcción de nuevos equilibrios en las relaciones entre los tres órdenes de gobierno, fortaleciendo particularmente, la estructura y el funcionamiento del municipio, así mismo, el programa tuvo el mérito de avanzar en el perfeccionamiento de la llamada democracia participativa a partir de la generación de las condiciones para fortalecer una cultura de corresponsabilidad social, es decir fomentó el esfuerzo de la población para transformar su realidad y acceder a mejores condiciones de vida.

⁴⁰ *Solidaridad*, constituyó la columna vertebral de la política social de Carlos Salinas de Gortari, formando parte de la estrategia de modernización de la reforma del Estado haciendo llegar sus acciones a las localidades más alejadas y dispersas del país, *Solidaridad, Seis años de trabajo*, p. 9-11.

- 1) *Respeto a la voluntad*, a las iniciativas y a las formas de organización de los individuos y las comunidades.
- 2) *Participación plena*, efectiva y organizada de las comunidades, en todas las acciones del programa.
- 3) *Corresponsabilidad* entre la sociedad organizada y en movimiento con el Estado para afrontar las tareas de política social.
- 4) *Honestidad y transparencia* en el manejo de los recursos, lo que comprometía un flujo constante de información desde las instancias gubernamentales hacia los interlocutores sociales a lo largo de la gestión completa de la obra pública, creando e impulsando instancias como la *Contraloría Social*.⁴¹

Dentro de un contexto en el que el quehacer público se guiaba apoyado en dos postulados, *Libertad e Igualdad*, con la inclusión de los cuatro principios arriba citados se buscaba encontrar iniciativas novedosas que por una parte revitalizaran la economía dando prioridad a la iniciativa de la sociedad, esto sin olvidar los compromisos que el Estado tenía con los derechos sociales y, por otra, se tenía la expectativa de hacer compatibles el crecimiento económico y la justicia social, evitando a toda costa repetir los saldos de selectividad clientelar, las restricciones a las libertades, así como la improductividad del esquema estatista.⁴²

⁴¹ *Solidaridad, seis años de trabajo*, p. 18-19.

⁴² Al final de los años ochenta, en los que se manifestaron todos los errores del modelo de Desarrollo, el reformar el Estado implicaba la necesidad de promover una vida más democrática y la participación social en todos los espacios de la vida pública.

Solidaridad incluye a todos los sectores de la sociedad para impulsar la nueva manera de hacer las cosas, cuenta con la participación responsable de la sociedad y de las instituciones políticas por lo que no requiere crear aparatos burocráticos. Su operación se sustenta en la estructura orgánica de la Secretaría de Desarrollo Social y el apoyo en los estados se lo proporcionan las Delegaciones de la misma Dependencia y los gobiernos estatales y municipales.

En sus inicios, el programa contaba con una comisión presidida por el Titular del Ejecutivo Nacional en la que participaban diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal.⁴³ Dentro de esa comisión existía un consejo consultivo formado por representantes de esas mismas dependencias y entidades, así como de los núcleos indígenas y de los sectores social y privado; también estaba integrada por reconocidos especialistas en el campo de las ciencias sociales. A partir de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, en mayo de 1992, la coordinación de *Solidaridad* recayó en esa Dependencia.

Dentro de este esquema, el elemento que jugó un papel protagónico fue el hecho de que, a diferencia de otras experiencias, en México la política económica y la de desarrollo social han sido las piezas fundamentales de la estrategia de modernización, conjugándose y complementándose para darle contenido social a la recuperación del crecimiento y a la consolidación de la estabilización de los precios.

⁴³ En este programa participan además de la Sedesol, la S.A.G.A.R., la S.C.T, S.S., S.E.P y SEMARNAP, lo mismo que el D.I.F. y la S.H.C.P., principalmente.

En parte, ese proceso se sustentaba en el reconocimiento a la potencialidad de la iniciativa social para emprender programas de mejoramiento productivo y de las condiciones de vida de la población. La modernización económica reconocía de esta manera que el crecimiento y la estabilidad no tenían sentido ni viabilidad, como tampoco propiciaban desarrollo si no se traducían en mejoramiento permanente de bienestar colectivo. Por ello se hizo urgente la atención a las necesidades sociales y a la construcción de una plataforma socioeconómica básica necesaria para impulsar el desarrollo.

En su origen, *Solidaridad* no se propuso una inserción deliberada en un escenario tan amplio. Sus primeras pretensiones, no iban más allá de atender las demandas más urgentes de sectores de la población en condiciones de pobreza extrema, como lo eran las comunidades indígenas campesinas pobres, lo mismo que a los habitantes de las zonas urbanas marginadas, mujeres y jóvenes en situación precaria.

◆ **La Contraloría Social.**

Los Fondos Municipales de *Solidaridad* fueron una de las iniciativas impulsadas por el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, con el propósito de promover la realización de obras y acciones productivas y de beneficio social mediante la suma de recursos y voluntades del gobierno y la sociedad. Para contribuir a su funcionamiento ordenado fue

necesario alentar la participación de la población en acciones de vigilancia a las tareas desempeñadas por el gobierno y a la vez controlar las actividades de la propia comunidad.

Con ese objetivo, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *SECOGEF* (actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *SECODAM*), en coordinación con las contralorías de los estados, formuló el *Programa de Contraloría Social en Solidaridad* que fue puesto en marcha por Salinas de Gortari el 5 de febrero de 1991. Sus propósitos se sustentaban en la participación activa y organizada de los comités en la vigilancia de los recursos, lo mismo que en el desempeño de las tareas que realizaban las comunidades y los distintos ámbitos del gobierno en lo que se refería a las principales acciones de *Solidaridad*.⁴⁴

Con la creación de *Solidaridad* se inició la integración de los comités ciudadanos encargados de impulsar las obras. Los comités decidían las obras a realizar, las prioridades a atender y vigilaban la adecuada aplicación de los recursos. En cada comité era elegido democráticamente un vocal de control y vigilancia, a quien se le asignaba la responsabilidad de controlar el empleo honesto y transparente de los recursos, así como asegurar el cumplimiento de lo establecido en el Convenio de Concertación de la obra o proyecto.⁴⁵ A través de esta autoevaluación se ejercía un control y seguimiento permanente de las acciones, que es precisamente lo que constituye la Contraloría Social. A través

⁴⁴ Sedesol, *Contraloría Social en Solidaridad*, p.3-10.

⁴⁵ El Convenio de Concertación es el documento jurídico que formaliza el compromiso entre la SEDESOL y los responsables del proyecto, *Reglas de operación 2000*, p.302.

de este programa se capacitaron a 228,000 vocales de control y vigilancia. A las acciones de control ejercidas por la comunidad, se sumaron en sus respectivos ámbitos de competencia, los órganos de control municipal, las contralorías estatales y la SECODAM.

◆ Espacios estratégicos de acción.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo, el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida es el marco que sirvió de sustento al Programa Nacional de *Solidaridad*. El Acuerdo se rige por las siguientes líneas estratégicas:

- a) Promover la creación de empleos, así como proteger y aumentar el poder adquisitivo y el bienestar de los trabajadores,
- b) Atender las demandas prioritarias de bienestar social,
- c) Procurar la protección del medio ambiente, y
- d) Contribuir decisivamente a la erradicación de la pobreza extrema.

Para avanzar en este sentido, el Programa Nacional de *Solidaridad* inicia sus actividades operando dentro de un esquema muy flexible que se manifiesta en la manera en que se inserta dentro del contexto de las instituciones, lo mismo en lo que se refiere a la forma en que define su apertura programática a partir de las demandas y necesidades que recoge de las comunidades. Ello era posible debido

a que *Solidaridad* operaba con autonomía con respecto a los procedimientos administrativos y los ritmos de algunas instituciones en las que predominaban fuertes inercias burocráticas lo que le permitía desarrollar una amplia y oportuna capacidad de respuesta a las demandas de la población.

Siguiendo esta línea fueron constituyéndose como programas de *Solidaridad* aquellas acciones que recibían mayor apoyo por parte de las comunidades, de modo tal que su peso relativo, magnitud y alcance dependieran de la manera en que era acogido entre la población afectada y de la evolución de la organización solidaria de esas comunidades. Sobre esa base, *Solidaridad* se orientaba en torno a tres vertientes de acción:

- ◆ *Solidaridad para el bienestar social.* Mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regulación de la tenencia de la tierra.
- ◆ *Solidaridad para la producción.* Oportunidad de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales, extractivas, microindustriales y piscícolas.
- ◆ *Solidaridad para el desarrollo regional.* Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.

Con la operación combinada de estas tres líneas de acción se consideraba que se conformaba una estrategia integral para el combate a la pobreza, ya que no se quedaba únicamente en la promoción de un piso social básico ni tampoco se concretaba en la expansión de la infraestructura. Su carácter integral tenía su mejor manifestación en que, en primera instancia, se orientaba a la producción en tanto que es la mejor manera en que la política social puede generar efectos de largo plazo mediante la creación de empleos y la obtención de nuevos ingresos para la población.⁴⁶

Durante su primer año de operación, *Solidaridad* se orientó hacia la construcción de obras de infraestructura comunitaria, física y social y, en alguna medida hacia opciones productivas. Después de una década de crisis en la que las condiciones de vida de la población tuvieron un gran deterioro, la mayoría de las demandas de las comunidades se centraron en las áreas de salud, educación, alimentación y abasto, vivienda, infraestructura comunitaria, regulación de la tenencia de la tierra, agua potable, drenaje, electrificación y espacios deportivos.

Después de estos primeros avances, en 1990, en medio de un ambiente en el que se percibía la necesidad de incorporar plenamente a los gobiernos estatales y municipales en la gestión del programa como una forma para ir consolidando las acciones de *Solidaridad*, se crean los *Fondos Municipales*, los *Fondos para la Producción*, así como los primeros *Programas Regionales* que junto con otros que se crearon para el desarrollo urbano o el de *Jornaleros Agrícolas*,

⁴⁶ SEDESOL, "Principios y métodos de trabajo" en *SOLIDARIDAD, seis años de trabajo*, pp. 18-19.

propiciaron la consolidación de acciones para el desarrollo del piso social, la infraestructura comunitaria y la infraestructura regional.⁴⁷

En la tercera etapa, sin abandonar las líneas anteriores, las acciones del programa se orientaron hacia la definición de una estrategia de consolidación productiva que permitiera la generación de empleos y de ingresos fijos para las comunidades. A partir de 1992, opera el programa de *Empresas de Solidaridad* que engloba acciones de apoyo a diversas actividades productivas. En este mismo año, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, *Solidaridad* cuenta con un nuevo nicho institucional desde donde, por una parte avanza en la consolidación de lo realizado y, por otro, promueve desde la Dependencia el método de *Solidaridad* hacia otros espacios de la administración pública y del tejido social.

Además de esto, en términos de los grupos sociales, los programas de *Solidaridad* se orientaban hacia aquéllos que mostraban los mayores rezagos, en este sentido, el programa se dirigía de manera prioritaria a:

- 1) *Los grupos indígenas*, en la medida en que en sus regiones se combinan las carencias más agudas con una débil presencia de las instituciones.⁴⁸
- 2) *Los campesinos y, en general, a los habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas* (regiones del Valle del Mezquital, de Zongolica, la

⁴⁷ SEDESOL, *Ibidem*.

⁴⁸ Al año 1999 subsistían aproximadamente 56 grupos étnicos en el país y siete millones de indígenas, en condiciones de extrema pobreza y con altos grados de vulnerabilidad.

Selva Negra, etc.) quienes enfrentan la adversidad y la incertidumbre del medio físico hostil que origina que la inversión productiva no tenga los mismos efectos que en otras regiones del país.

3) *Los habitantes de las áreas marginales de las zonas urbanas*, por ser los lugares en los que la pobreza se ha expandido más rápidamente en los últimos años.

En principio *Solidaridad* orientó sus acciones hacia los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla, por ser precisamente en este grupo donde se localiza el 94% de los municipios con grado de marginación muy alto y el 71% con grado alto. Asimismo, en esas entidades se concentra el 43.9% de la población rural del país y el 65% de los habitantes de cinco años o más que hablan alguna lengua indígena.⁴⁹

:

Con la creación de *Solidaridad* se inició la integración de los comités ciudadanos encargados de impulsar las obras. Éstos constituyeron una respuesta innovadora a los modos de ejecución de acciones para mejorar el bienestar de las comunidades: los comités decidían las obras a realizar, las prioridades por atender y vigilaban la adecuada aplicación de los recursos.

Los comités de *Solidaridad* eran electos en asamblea pública y aunque representaban a la comunidad, no la sustituían sino que su papel era el de fungir como canal transmisor de las decisiones acerca de las obras y proyectos

⁴⁹ VI informe de Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, 1994.

productivos a realizar, abrían espacios a la participación directa de las comunidades para atender eficientemente sus necesidades más sentidas y corresponsabilizarse en el proceso de mejoramiento de su nivel de vida.

En el periodo 1989-1994 se registraron 344,000 comités ciudadanos, de los cuales 250,000 se constituyeron como comités activos con asignación de recursos, ejecución de obra y vida asamblearia. Asimismo, *Solidaridad* presentaba una clara direccionalidad hacia la unidad mínima de gobierno y extensión territorial: el municipio. Al reconocer en la autoridad municipal la instancia más próxima a las demandas de la población, gran parte de sus programas fueron diseñados para respaldar la capacidad de acción de los ayuntamientos en las estrategias de combate a la pobreza extrema.⁵⁰

Con esta lógica, el programa apoyaba en la construcción de nuevos equilibrios en las relaciones entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), fortaleciendo particularmente la estructura y funcionamiento del municipio.

◆ El programa para *Superar la Pobreza*.

Desde 1995 y básicamente conservando la misma orientación de *Solidaridad*, el programa modifica su nombre y aunque recibe algunos ajustes, a través de él se jerarquizan, describen y ordenan las acciones y estrategias más relevantes del

⁵⁰ SEDESOL, *Solidaridad, seis años de trabajo*, 1994, p. 9-23

sexenio de Ernesto Zedillo. La operación del programa a partir de ese año, en que de acuerdo a su propia información se calculaba que alrededor de 24 millones se encontraban en situación de pobreza extrema, se fundamentaba en tres ejes:

- ◆ El desarrollo de las capacidades de las personas y las familias.
- ◆ La expansión de la infraestructura básica municipal.
- ◆ La creación de oportunidades de empleo e ingreso.

Se instrumenta a partir de seis estrategias: *integralidad y continuidad de las acciones, descentralización, orientación hacia las regiones de atención prioritaria, corresponsabilidad ciudadana y participación social, asignación equitativa de los subsidios y promoción del desarrollo sustentable.*

Entre los instrumentos sobre los que sustenta sus acciones se encuentra el Convenio de Desarrollo Social que se suscribe entre los gobiernos federal y estatal y en el que se establecen anualmente los compromisos de ambas instancias con relación a los programas a ejecutar en cada entidad federativa. Igualmente importante es la participación de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES), así como los espacios municipales de planeación y participación social lo mismo que la evaluación del Programa. En general las modificaciones más relevantes en las acciones para *Superar la Pobreza* con relación a *Solidaridad* se centran en tres objetivos:

- ◆ La aceleración del proceso de descentralización.

- ◆ La rearticulación de las distintas acciones sectoriales.
- ◆ La consolidación de un esquema de distribución más transparente mediante la aplicación de fórmulas basadas en indicadores sociales.

En el marco del nuevo federalismo la descentralización constituyó el elemento fundamental para conjuntar acciones y recursos de los tres órdenes de gobierno, con tal propósito en 1998 se creó el ramo 33 denominado Aportaciones Federales a Estados y Municipios con el que se acercaron las decisiones y se aumentó la capacidad de respuesta de las instancias de gobierno más próximas a la sociedad, elevando la eficiencia en la aplicación de las políticas y programas sociales.

Como apoyo al mismo objetivo, se estableció en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999, que el 59.1% del gasto asignado al objetivo de Superación de la Pobreza, debería ser ejercido en 91 regiones, que por sus características de pobreza y marginación se determinaron como prioritarias para la atención gubernamental. Se dio orientación especial al gasto hacia esas regiones que requerían de atención inmediata y prioritaria por estar habitadas por personas y familias con el mayor rezago económico y social, se crearon los Subcomités de atención a Regiones Prioritarias (SARP), que funcionan en el interior de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) que funcionan como foros de coordinación gubernamental para la definición y operación de los programas a ejecutar en esas regiones.

No obstante las acciones de fomento que a nivel local desplegó este programa dirigidas a grupos en pobreza extrema, como las organizaciones sociales de productores, los pequeños productores individuales, los grupos indígenas, las mujeres y los trabajadores migrantes, en los hechos la asignación presupuestal de los últimos años reflejó la escasa prioridad que tuvo la atención de la pobreza ya que entre 1994 y 1998, los recursos para este programa, en términos reales se redujeron en 42%, aproximadamente.⁵¹

EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA)

Con el propósito de asegurar que las familias que viven en condiciones de pobreza extrema,⁵² tengan acceso a un mínimo de bienestar en lo relativo a nutrición, salud y educación, para de esta manera ampliar las oportunidades de sus miembros con el fin de que alcancen mejores niveles de bienestar, el 8 de agosto de 1997 se creó el Programa de *Educación, Salud y Alimentación*.

Sin alejarse de los postulados que inspiraron al *Pronasol*, y acorde a la línea que señala el programa de *Superación de la Pobreza*, plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Gobierno de Ernesto Zedillo incorpora esquemas mejor articulados y complementarios para atender las necesidades de la

⁵¹ Datos internos de la Secretaría de Desarrollo Social

⁵² Uno de los aspectos que distinguen a *Progresá de Solidaridad* es que se orienta a la formación de capital humano poniendo énfasis en el factor educativo y para ello hace participar y compromete a la familia en todas las etapas del proceso.

población en pobreza extrema que se encuentra asentada en regiones rurales de alta marginación.

A diferencia y complementando las acciones de *Solidaridad* que se sustentaba en la iniciativa de los grupos sociales pobres, (tanto urbanos como rurales) para emprender programas que permitieran mejorar las condiciones de vida de las comunidades mediante la creación de condiciones físicas y socioeconómicas, abriendo al mismo tiempo, espacios de decisión a la participación social organizada, las acciones de *Progres*a se circunscriben en el apoyo a las familias más pobres de aquellas comunidades rurales que reúnan ciertas condiciones, es decir es un programa muy focalizado cuyos beneficios no alcanzan a todos los pobres, sino sólo a aquéllos que habiten en localidades de alta y muy alta marginación que cuenten con escuela y clínica ubicadas a una distancia determinada.⁵³

Para el combate a la pobreza, la estrategia del gobierno ha fluido a través de tres vertientes que se complementan entre sí: *desarrollo de capital humano, desarrollo del capital físico y oportunidades de ingreso*. El programa de *Educación, Salud y Alimentación* se inscribe en la vertiente de *desarrollo de capital humano* ya que considera una política social integral basada en acciones intersectoriales cuya pretensión es la de incorporar al desarrollo nacional a la población en situación de pobreza extrema.

⁵³ Las Reglas de Operación del Programa establecen las distancias máximas a las que pueden estar ubicados los hogares para ser considerados para el otorgamiento de los apoyos, *Reglas de Operación 2000*, p. 906

El *Progres*a es sólo uno de los programas orientados al abatimiento de la pobreza extrema que se lleva a cabo junto con el fortalecimiento de las demás acciones incluidas en las tres vertientes. Los recursos que le son asignados son considerados como subsidio, por lo que su ejercicio y control debe cumplir con lo estipulado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sus acciones se sustentan en la participación social, apoyándose, para la incorporación de las familias, en la organización de asambleas comunitarias dentro de las cuales se elige a una promotora voluntaria quien además de dar seguimiento a las acciones se constituye en un vínculo de apoyo para la población beneficiaria. La operatividad del programa establece la corresponsabilidad de la población favorecida e igualmente, conjuga para el desarrollo de sus objetivos los esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno, lo mismo que la colaboración de tres dependencias federales.⁵⁴

El *Progres*a inició sus actividades con 520 millones de pesos, asignados por la Sedesol para beneficiar con sus acciones, al cierre del ejercicio 1997, a 404 mil familias de 10,769 localidades ubicadas en 456 municipios de 13 entidades federativas, destacando la atención a las regiones de Zongolica y Selva Negra en los estados de Puebla y Veracruz, la Montaña y Costa en Guerrero, la Costa de Oaxaca, la región Otomí Tepehua, la Sierra Gorda y Valle del Mezquital en Hidalgo, Sierra Gorda y Huasteca en Querétaro y San Luis Potosí, lo mismo que en los Altos, la Sierra y el Norte de Chiapas.⁵⁵

⁵⁴ En la operación del programa participan las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación y de Salud (esta última a través del programa IMSS Solidaridad)

⁵⁵ Poder Ejecutivo Nacional, *Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, 1997*, p.154.

Cabe destacar que entre las localidades incorporadas al programa, una tercera parte tiene al menos un hogar cuyo jefe habla una lengua indígena. En las entidades con mayor presencia de grupos indígenas el porcentaje de hogares beneficiados es más elevado como es el caso de Chiapas (79%), Hidalgo (56%), Oaxaca (79%), Puebla (53%), Quintana Roo (74%), San Luis Potosí (44%), Veracruz (41%) y Yucatán (94%).⁵⁶

Consciente de que la situación de pobreza engendra un círculo vicioso que impide el adecuado desarrollo de quienes la padecen, el Programa se orienta al ataque de los problemas estructurales que mantienen y hacer persistir la pobreza impidiendo a la población que cuente con medios y oportunidades para hacer productivo su esfuerzo. Con este propósito y de manera similar a *Solidaridad*, su estrategia se condensa en seis vertientes: *integralidad, descentralización, coordinación entre instituciones y niveles de gobierno, desarrollo regional y prioridad a las regiones con mayores rezagos*. Sin embargo, la mayor precisión en su objetivo y en la selección de la población son los elementos peculiares del programa.

Por lo general los niños nacidos en el seno de una familia pobre son presa de enfermedades infecciosas recurrentes que merman sus capacidades para un desarrollo normal, lo que se complica por las deficiencias nutricionales que padecen. Sumado a lo anterior, el apremio económico de las familias conduce a que los niños y niñas de esos hogares abandonen tempranamente sus estudios

⁵⁶ Progreza, *Más Oportunidades para las Familias Pobres*, p.113.

incorporándose a la fuerza laboral para contribuir al sostenimiento del hogar. Al llegar a jóvenes su escasa preparación les orilla a realizar tareas de poca productividad y baja remuneración, entretegiéndose de esta manera las condiciones que perpetúan la pobreza entre generaciones.

Desde este marco de referencia y con la intención de revertir ese proceso, el *Progesa* se enfoca en tres aspectos que si bien no cubren totalmente los requerimientos para un desarrollo humano integral, resultan ser centralmente importantes: la nutrición, la posibilidad de escapar de las enfermedades evitables y de la mortalidad prematura, así como el acceso a la educación. Estos aspectos son los pilares sobre los cuales se cimenta el esfuerzo de *Progesa* contra la pobreza extrema.

Dentro de la estrategia para la superación de la pobreza, basada en el desarrollo de las capacidades y potencialidades de las personas, el Programa de *Educación, Salud y Alimentación*, persigue los siguientes objetivos:

- ◆ Mejorar substancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, principalmente de los niños, niñas y de sus madres.
- ◆ Integrar esas acciones de modo tal que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por falta de salud o de nutrición de los niños y jóvenes, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar.
- ◆ Procurar que los hogares dispongan de medios para que sus hijos completen la educación básica.

- ◆ Inducir la participación responsable y activa de los padres y en general de todos los miembros de la familia en favor de que los niños y jóvenes mejoren su educación, salud y nutrición.
- ◆ Promover el respaldo comunitario a las acciones del *Progresas*, de tal modo que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades en donde opera.⁵⁷

◆ Orientaciones Estratégicas del Programa.

Con el propósito de incidir efectivamente en las causas de la pobreza, el Ejecutivo Nacional consideró la vinculación de los servicios de salud con los programas de alimentación y facilitar el acceso a la educación básica como medios para superar las condiciones de precariedad de los pobres.

Para que puedan ejercer sus capacidades, el *Progresas* entrega apoyos a las familias de muy escasos recursos enfocándose a esos tres aspectos relativos al funcionamiento de las personas, que si bien no cubren en su totalidad los requerimientos para el desarrollo humano integral, repercuten sobre su dignidad y autonomía. Con tales fines el *Progresas* sustenta sus acciones sobre las siguientes orientaciones:

⁵⁷ John Scott, "Progresas, Igualdad de oportunidades y Dinámica de la pobreza en México" en *Memoria del Seminario*, p.40-60

a) Se concentra en la familia:

Las familias que viven en pobreza extrema constituyen el objetivo del *Progres*a. Reconociendo que la familia es la unidad preponderante para hacer frente a las adversidades económicas y sociales, resulta necesario remover los obstáculos que impiden a sus miembros beneficiarse con la educación básica y acceder a niveles razonables de nutrición y salud. Con este enfoque, *Progres*a reconoce que en el núcleo familiar es donde se gestan las transformaciones sociales de un país. Atendiendo a esta idea las acciones del programa se orientan a revertir los factores estructurales adversos, haciendo que los integrantes de las familias, de manera total participen en la adquisición de hábitos que propicien su bienestar y desarrollo armónico, como factores principales en las acciones del combate a la pobreza.

b) Tiene un enfoque de género:

Sabiendo el papel decisivo que desempeña la mujer dentro del desarrollo familiar y comunitario, así como la persistencia de desigualdades sociales que derivan en desventaja para ellas lo que las hace más vulnerables a las condiciones de pobreza, el programa pretende coadyuvar a la disminución de esas disparidades de género, buscando que sea precisamente la madre de familia la que se convierta en la depositaria y titular de los beneficios económicos del hogar.

En términos generales, en las familias con ingresos muy bajos, el nivel de escolaridad de la madre tiene el peso relativo más importante en la determinación del estado nutricional y de salud de sus hijos, de allí que apoyar a las niñas para que asistan y permanezcan en la escuela conlleva un doble beneficio: mejora su situación personal, social y económica al interior de sus familias y ante la comunidad y, por otra parte, aporta beneficios a la sociedad en conjunto al dotarles de herramientas para mejorar el bienestar de sus familias y en particular de los hijos que tendrán al llegar a la edad adulta.

c) Fomenta la corresponsabilidad de los padres:

La participación activa de los padres de familia es elemento insustituible para que los hijos accedan a una buena educación, así como también lo es para mejorar su salud y nutrición. Los esfuerzos gubernamentales sólo son efectivos si se cuenta con la colaboración familiar. En este sentido, los apoyos que se proporcionan apenas son un complemento y nunca podrán sustituir al esfuerzo cotidiano de las familias para superar su pobreza. Las becas que se otorgan a los niños sólo se sostienen con la acreditación regular de su asistencia a la escuela; la ayuda para alimentación se logra una vez que se registra la visita periódica de los miembros de la familia a los centros de salud.

El *Progreso* es un programa social que se orienta a la atención de las necesidades básicas de la población, ataca los factores estructurales responsables de reproducir la pobreza. fomentando conductas positivas, es decir, alienta la formación de hábitos alimentarios e higiénicos que mejoran la calidad

de vida del individuo y por otra parte, al combinar la entrega de apoyos en especie con los estímulos en efectivo, devuelve a la población el ejercicio de sus preferencias, dejando libertad para elegir y adquirir los artículos que requiera de acuerdo a sus hábitos personales de consumo.

El *Progres*a propicia la participación de los miembros de la familia mediante la asistencia de las titulares beneficiarias a las pláticas de salud e higiene; la asistencia de todos los integrantes a la clínica; el que acudan regularmente los niños a la escuela y el uso de los apoyos monetarios para la compra de alimentos. También el *Progres*a promueve y fomenta la participación comunitaria respetando las prácticas y hábitos culturales de las entidades de origen de los beneficiarios.

d) Tiene un enfoque integral: Educación, Salud y Alimentación.

Este programa fomenta la complementariedad que vincula a las tres esferas a través de las cuales actúa el programa de educación, salud y alimentación para el combate a la pobreza extrema, favorece que sus efectos se multipliquen y potencien recíprocamente por las interrelaciones que los enlazan. Los esfuerzos que se empleen en la educación no rendirán los mismos frutos si no se acompañan del abatimiento de la desnutrición, como tampoco se conseguirá un aprovechamiento óptimo si los intentos por mejorar la salud no van a la par de una educación integral que promueva el combate y la prevención de las enfermedades.

La educación es un factor fundamental para que el individuo se incorpore plenamente a la vida social, política y económica del país y tiene un impacto substancial sobre el bienestar de las familias, toda vez que por esta vía se accede a la información y a los conocimientos necesarios para aprovechar los recursos y servicios a su alcance, lo mismo que para cuidar mejor su salud y alimentación.

Por lo que se refiere a la alimentación, es evidente que un estado nutricional adecuado es fundamental para el desarrollo y el ejercicio de las capacidades de aprendizaje. Así mismo, la mejoría en los hábitos alimentarios repercute en un mejor estado de salud.

e) El apoyo que brinda es estructural.

Progresá busca de manera primordial aumentar las capacidades básicas de las personas que viven en pobreza extrema, facilitando su acceso a los bienes y servicios sociales que les permitan las habilidades y aptitudes necesarias para que mediante su esfuerzo alcancen una vida plena y autosuficiente.

Los recursos monetarios y en especie que otorga el Programa a las familias, constituyen un apoyo que pretende coadyuvar a reforzar su iniciativa para mejorar sus ingresos y condiciones de vida. Dichos apoyos constituyen una inversión temporal en las familias, ya que los componentes del programa toman en cuenta las variantes de esas condiciones en el tiempo. La suma de esos apoyos aumenta con la incorporación de los niños a la escuela y se mantiene sólo mientras están en edad escolar y asisten a clases.

En el caso de familias en extremo pobres, sin hijos o cuyos hijos han concluido la educación básica, el apoyo consiste en ayuda alimentaria. El programa tiene integrado un mecanismo mediante el que se da un ajuste gradual a los apoyos en el ámbito de cada familia, dependiendo de las necesidades y características de sus miembros.

f) Es un programa focalizado.

Las acciones del programa buscan contrarrestar las causas críticas que generan las condiciones en las que viven las familias pobres en extremo, por lo que es primordial que sus beneficios lleguen efectivamente a quienes más los necesitan y que sus acciones se articulen de forma tal que logren a plenitud el propósito que persiguen, atendiendo no sólo al principio de eficacia, sino de manera primordial, al de equidad.

Debido a que los recursos, por abundantes que sean, nunca serán suficientes, *Progres*a, mediante acciones de focalización, los concentra directamente hacia la población seleccionada e identificada mediante criterios objetivos.

g) La selección de beneficiarios es realizada con transparencia y objetividad.

Con el propósito de asegurar la transparencia y eficacia en la selección de las localidades en las que opera el *Progres*a, la identificación de las familias a beneficiar se realiza en tres etapas:

- I. A través de una focalización geográfica, se determinan las localidades con mayor marginación, verificando que tengan acceso a servicios de educación básica y salud.
- II. En las localidades seleccionadas se procede a obtener a modo de censo, información socioeconómica de cada hogar, con la cual se seleccionan y relacionan las familias requirientes de apoyos.
- III. Esos listados son presentados ante la asamblea de la comunidad para que emitan su opinión o sugieran inclusiones o depuraciones.

◆ Componentes del *Progesa*.

Progesa se apoya en tres elementos vinculados entre sí que constituyen una respuesta integral para revertir las principales carencias que merman las posibilidades de la población en situación de pobreza extrema, para acceder a oportunidades de desarrollo y que puedan superar la condición de escasez en que se encuentran. El hecho de proporcionar de manera conjunta estas tres acciones, logra el efecto de potenciarse mutuamente, por lo que de otorgarse en forma aislada o parcial sería insuficiente para lograr el objetivo de fomentar el desarrollo de las capacidades y potencialidades de las familias. Los componentes que integran el programa son los siguientes:

EDUCATIVO

La educación es un factor fundamental para la incorporación del individuo a la vida social, política y económica del país al favorecer el desarrollo de su potencial y posibilitar que adquiera las capacidades requeridas para realizar actividades económicas más productivas y mejor remuneradas. En especial la educación de la mujer tiene un impacto fundamental en el bienestar familiar ya que por esta vía logra el acceso a la información y a los conocimientos para aprovechar mejor los recursos a su alcance.

Uno de los principales objetivos del programa ha sido el de apoyar el acceso y permanencia de los niños y jóvenes de ambos sexos, de hogares en condiciones de pobreza extrema, al ciclo de educación básica de 9 años (primaria y secundaria). Con tal propósito, el programa otorga becas y apoyos para útiles escolares a los menores que se encuentren inscritos en grados escolares del tercero de primaria al tercero de secundaria.

La ayuda que otorga *Progresá* consiste en apoyos económicos para facilitar que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa, fomentar su matriculación y asistencia regular a la escuela, comprometiendo a sus padres en el logro de un mejor aprovechamiento escolar.

Esos apoyos son entregados directamente a las titulares beneficiarias, una vez que se ha certificado la asistencia regular de los niños a la escuela. La asistencia escolar es la corresponsabilidad establecida en *Progresá* para que la familia

reciba los apoyos. Con esta condicionante se pretende favorecer la asistencia regular de los estudiantes a la escuela, así como estimular el retorno al sistema escolar de aquellos niños y jóvenes de hasta 17 años que han dejado la escuela.

SALUD:

Atención básica a la salud de todos los miembros de la familia, fomentando un cambio en la orientación y utilización de estos servicios, con la participación tanto de las familias como de las instituciones proveedoras que derive en una actitud preventiva mediante el fomento al autocuidado de la salud y la adecuada vigilancia de la nutrición familiar.

Mediante este componente se ofrece atención primaria a fin de reducir la incidencia de enfermedades en los miembros de las familias, propiciando un cambio perdurable en la conducta familiar haciendo énfasis en el cuidado de las mujeres embarazadas y en lactancia, así como en los niños menores de 5 años.

Para el logro de estos propósitos se proporciona el paquete básico de salud que consiste en una serie de acciones que van desde información sobre aspectos básicos de higiene, inmunizaciones, planificación familiar, revisión y vigilancia de mujeres embarazadas, prevención y control de diversas enfermedades, prevención de accidentes y evitar la incidencia de la desnutrición infantil.

ALIMENTACIÓN:

*Progres*a ofrece apoyos para mejorar el consumo alimenticio y estado nutricional de las familias pobres con el propósito de mejorar la ingesta familiar de alimentos, principalmente de niños y niñas lo mismo que de las mujeres, quienes por lo general son los miembros de los hogares que más sufren carencias nutricionales.

Dentro de este componente, el programa otorga dos tipos de apoyos, uno de ellos consiste en suplementos alimenticios destinados a los niños menores de 5 años y a mujeres embarazadas y en lactancia. Dicho suplemento alimenticio se proporciona en cantidades suficientes para ser ingerido diariamente en dosis de 44 gr, que en el caso de los niños se prepara como papilla y tratándose de las mujeres, se prepara como bebida en cantidad de 52gr.

Cuando son detectados signos regionales de desnutrición endémica en algunas zonas, son entregados suplementos alimenticios a los niños de edades entre los dos y cinco años. De manera generalizada esos complementos alimenticios son otorgados a las mujeres embarazadas o las que están lactando a sus hijos, y a los niños de entre cuatro meses y 2 años de edad. En promedio esos suplementos alimenticios suministran el 20% de los requerimientos calóricos y un 100% de los micronutrientes necesarios.

El segundo tipo de ayuda que otorga *Progres*a, consiste en un apoyo monetario a las familias, cuyo propósito es el de que por esta vía mejoren la cantidad y

calidad de sus alimentos. El monto de esta ayuda, aunque se actualiza periódicamente para mantener su poder de compra, es idéntica para todo el país, sin importar la ubicación, tamaño y composición del hogar. Para poder recibir este apoyo monetario se requiere que las familias realicen sus visitas periódicas a los centros de salud y que las madres asistan a las pláticas sobre cuidados de la salud .

EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMA

A).-El programa Nacional de *Solidaridad* (*Pronasol*).

Resultados:

a) En seis años de trabajo, de 1989 a 1994.

En el periodo, *Solidaridad* ejerció un gasto total de \$51,818.7 millones. Mientras que en 1989, los recursos destinados al programa ascendieron a \$2,317.5 millones, en 1994 se ejercieron \$14,380.8 millones, lo que significó un crecimiento real de 620.5%.

Del total ejercido en el periodo que abarca los seis años, \$34,587.5 millones fueron aportados por la federación y con la diferencia de \$17,231.2 millones, contribuyeron los estados.

Se realizaron más de 523,000 obras que beneficiaron a las comunidades más pobres del país, principalmente en las seis entidades que, de acuerdo al censo de 1990, presentaban mayor grado de marginación: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla.

Del total de recursos ejercidos entre 1989-1994, la vertiente de bienestar social representó poco más del 52%; la vertiente productiva, el 15%; el desarrollo regional, 20%, el restante 12% se aplicó a otras acciones de apoyo.

Por lo que respecta a la orientación total del gasto en los principales programas de *Solidaridad*, según su distribución por vertiente, destacan:

- ◆ *En bienestar social*: Agua Potable y Alcantarillado, Urbanización, Electrificación, Infraestructura Educativa, Niños de *Solidaridad*, Infraestructura de Salud, Escuela Digna, Apoyo al Servicio Social y Vivienda en *Solidaridad*. En estas acciones se invirtió el 52.4% del presupuesto asignado al programa.
- ◆ *En apoyo a la producción*: Fondos de *Solidaridad* para la Producción, Empresas de *Solidaridad*, Infraestructura de Apoyo Productivo, Apoyos a Cafeticultores, Fondos Regionales Indígenas y Mujeres en Solidaridad. Esta vertiente absorbió el 15.1% de los recursos del programa.
- ◆ *En desarrollo regional*: Carreteras, Caminos Rurales y Fondos Municipales de *Solidaridad*. Para apoyar las acciones de esta vertiente se invirtió el 20.2% del presupuesto de *Solidaridad*.

Inicialmente las acciones de *Solidaridad* se centraron en la ampliación de la infraestructura de salud y educación así como en la dotación de servicios urbanos básicos. Paulatinamente se promovieron nuevas acciones y para 1990

ya operaba 25 programas que incluían también apoyos a la producción y acciones de desarrollo regional.

Posteriormente *Solidaridad* fue ampliando su campo de acción a otras áreas asociadas al desarrollo social, como la infraestructura de caminos, la reparación de escuelas y centros de salud, , apoyo a empresas sociales y atención a grupos específicos como Jornaleros Agrícolas, Cafeticultores, Productores Forestales, Niños y Jóvenes de escasos recursos y Maestros Jubilados, entre otros. Incorporó asimismo, acciones de ecología productiva para campesinos: A fines de 1994, *Solidaridad* contaba con 46 programas.⁵⁸

Los programas citados anteriormente, fueron los que durante el periodo 1989 a 1994 ejercieron en país los mayores volúmenes de recursos para combatir la pobreza, sobre todo en aquellas regiones en las que esta situación era más crítica.

EL GASTO EJERCIDO ENTRE 1989 Y 1994, POR VERTIENTE, SE DISTRIBUYÓ DE LA SIGUIENTE MANERA (en miles de pesos)

VERTIENTE	R E C U R S O S		TOTAL
	FEDERALES	ESTATALES	
BIENESTAR SOCIAL	16,729,782.7	10,417,567.0	27,147,349.7
APOYO A LA PRODUCCION	6,252,187.8	1,565,419.0	7,817,606.8
DESARROLLO REGIONAL	6,627,664.5	3,822,795.2	10,450,459.7
OTRAS ACCIONES DE APOYO	4,977,895.5	1,425,381.4	6,403,276.9
TOTAL	34,587,530.5	17,231,162.6	51,818,693.1

fuelle: Anexo estadístico en *Solidaridad, seis años de trabajo*, Dirección General de Evaluación y Seguimiento, Sedesol, 1994.

⁵⁸ Enrique del Val - Desarrollo Social y programas de Combate a la pobreza - p.20.

b) De 1995 a 1999, Programa de Superación de la Pobreza

Por lo que se refiere al periodo 1995-1999, aunque este programa mantuvo básicamente los mismos propósitos, la atención al problema de la pobreza, durante el mandato de Ernesto Zedillo, además de modificar su nombre, de Nacional de *Solidaridad* al de *Superación de la Pobreza*, tomó orientación preponderantemente rural ejerciendo en esta vertiente un total de \$123,483 millones, aproximadamente un 73% de los recursos totales destinados al combate a la pobreza (sin considerar lo correspondiente al *Progres*a).⁵⁹

Para contrarrestar el deterioro de las condiciones de la población en pobreza extrema, se dio un claro impulso al desarrollo regional integral, homogéneo y sustentable para que a largo plazo propiciara la transformación de los sistemas productivos, fomentando al mismo tiempo una cultura de preservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, igualmente se fomentó la creación de alternativas permanentes de empleo e ingreso.⁶⁰

En la dimensión productiva, se fortalecieron los programas de Empleo Temporal, así como el Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (FONAES) que es financiado vía capital de riesgo o mediante crédito y la creación de esquemas de ahorro.

⁵⁹ Anexos en 6º Informe de Gobierno, Presidencia de la República, septiembre 2000, p. 286.

⁶⁰ SEDESOL, Informe de labores 1998-1999, p. 11-16.

c) Impactos del Programa.

El programa Nacional de *Solidaridad* tuvo el mérito de dejar múltiples enseñanzas a los miembros de las comunidades, como las que se derivaron, entre otras, de la operación del subprograma denominado **Crédito a la Palabra** que con el resultado de las recuperaciones de los préstamos que originalmente otorgó el Estado a los campesinos, se conformaron las Cajas Solidarias que fueron los instrumentos financieros de apoyo con servicios de ahorro y préstamo y operadas totalmente por los integrantes de esas comunidades, para su propio beneficio.

Asimismo, se pudo consolidar un método para afrontar los retos del combate a la pobreza, entre cuyas características destacaron: que conjuntando esfuerzos era posible realizar mejor las obras de beneficio social y que sin contar con el concurso de las comunidades hubiera sido imposible llevarlas a cabo con los costos y el tiempo en los que se realizaron. Se aprovechó el enorme potencial de recursos humanos y naturales para elevar los niveles de justicia social y producción de riqueza. Las acciones que realizó *Solidaridad* demostraron que el camino más corto para aprovechar la riqueza social en beneficio comunitario es la participación organizada y concertada entre sociedad y gobierno.

En la ponderación de los avances sociales logrados por el programa, es necesario reconocer que con sus acciones inició una reforma de fondo, al pasar de una situación tradicional donde el ciudadano cuenta formalmente con ciertos

derechos, legitimados históricamente y administrados por la burocracia estatal, a un contexto donde el ciudadano tiene condiciones de organización y participación y la capacidad para ejercer esos derechos.

El programa de Nacional de *Solidaridad* lo mismo que el programa para *Superar la Pobreza*, mostraron nuevas maneras de organización de la sociedad en las que se integran de manera más equilibrada la libertad individual y la cooperación social, además han sido el eslabón entre los problemas de gobernabilidad y los reclamos sociales, proporcionando espacios para la creatividad y la participación, contribuyendo a la formación de una cultura social fundada en el respeto a la autonomía de las organizaciones sociales, es decir, confirieron libertad a la capacidad de iniciativa y ejecución de las comunidades.

No obstante los avances logrados quedaron varios puntos pendientes, como el no haber conseguido la concurrencia plena de todas las instituciones públicas en los mismos tiempos, lugares y con la misma intensidad. Tampoco fue posible consolidar la vertiente productiva para tener efectos más directos en el mejoramiento de las condiciones de empleo e ingreso de la población. También faltó completar la descentralización de recursos y concretar la formulación de compromisos entre los tres órdenes de gobierno sobre todo en la complementación de inversiones y la conformación de programas integrales.

B)- El programa de Educación Salud y Alimentación (*Progres*a).

Resultados:

a)Del periodo 1997- 2000:

A pesar del entorno económico que ha limitado el gasto público, los recursos que se destinaron a la atención de la pobreza extrema destinados al *Progres*a tuvieron un importante crecimiento, con lo que se ha logrado que durante el periodo que lleva operando el programa de Educación, Salud y Alimentación, de agosto de 1997 a diciembre de 2000, el *Progres*a haya incorporado a 2'560,000 familias, habitantes de 53,173 localidades en 2,156 municipios mejorando sus condiciones de vida en lo que se refiere a los tres componentes que constituyen los objetivos del programa y cuyos resultados se indican en seguida:

EDUCATIVO:

El número de becas otorgadas durante el ejercicio 2000 fue de 2'480,500 con un costo monetario de 3'681.6 millones de pesos. El total acumulado en el periodo 1997-2000 fue de 6'294,000 becas, por un importe total de 9'848.9 millones de pesos. Los paquetes de útiles escolares entregados en periodo totalizaron 3'873,700.

La puesta en marcha del programa se inició a partir de agosto de 1997, y desde entonces la incorporación de los niños y jóvenes para recibir los beneficios de becas que otorga *Progresá* se ha incrementado gradualmente. Así en 1997, el 18% de las secundarias en localidades rurales tenían al menos 5 beneficiarios, equivalente a 71 mil niños. Para el ciclo 1998-1999 se observa la presencia de beneficiarios del *Progresá* en el 72% de las escuelas (428 mil beneficiarios).⁶¹

SALUD:

Durante el año 2000, a través de la Secretaría de Salud o por medio del sistema IMSS-*Solidaridad*, se llevaron a cabo 19'255,300 consultas médicas, con un promedio mensual de 1'604,608. La estadística de estos servicios se inició a partir de 1998, por lo que se carece de datos de 1997, acumulando en los 3 años un total de 40'792,3000 consultas, con un promedio mensual de 1'133,119. El número de consultas otorgadas a beneficiarios de *Progresá* se ha incrementado de forma acelerada, tanto por la incorporación de nuevas familias como por una mayor frecuencia de visitas a las unidades de salud.⁶²

ALIMENTACIÓN:

Los suplementos alimenticios distribuidos en el año 2000 alcanzaron el total de 394,1 millones de dosis. El total acumulado en el periodo 1997-2000 fue de 1,195.2 millones de dosis. Por lo que respecta al apoyo monetario otorgado,

⁶¹ *Progresá. Más oportunidades para las familias pobres*, p 181-183.

⁶² *Progresá. op.cit.*, p 267-269

éste alcanzó la suma de \$8,516.1 millones. Se espera que con la entrega de estos apoyos se eleve el nivel de consumo de las familias, principalmente en lo que se refiere a la calidad de los alimentos.

b) Impactos del Programa.

Con el propósito de evaluar los logros alcanzados por el programa durante más de dos años de operación, la Coordinación del programa utiliza diversos procedimientos que dan cuenta de los impactos en cada uno de sus componentes objetivos (educación, salud y alimentación). Como puede comprenderse los beneficios de mayor impacto se manifestarán en mediano y largo plazos, por lo que en el corto plazo sólo podrán reportarse algunos resultados.

Para determinar el grado de cambios que han experimentado las familias beneficiarias con los apoyos del *Progresá*, frente a las que han quedado fuera, la Coordinación de este programa recoge información a nivel individual, familiar y dentro del contexto comunitario con el fin de precisar las transformaciones reales atribuibles al programa, en sus distintas esferas. Para ello se vale de la aplicación de encuestas de Evaluación de Hogares (conocidas como ENCEL).

La aplicación de las ENCEL consiste en recolectar respuestas de un conjunto de hogares con respecto a cambios registrados y compararlos con un grupo de hogares con idénticas características pero no beneficiarios (grupo de control), es

decir, del primer grupo se utiliza la información de una muestra de familias beneficiarias del *Progresá* antes y después del programa, contrastando con los mismos datos obtenidos del grupo de control. Por lo que corresponde a los impactos por componente se tienen los siguientes:

EDUCATIVO.

A través de los registros de la Secretaría de Educación Pública es posible comparar la matrícula registrada en los ciclos 1995-1996 y 1998-1999 y constatar los cambios que presentó el número de alumnos inscritos asociándolos con los apoyos entregados a partir del inicio del programa.

Con relación a los niños que habían asistido alguna vez a la escuela y cursado al menos 2º. de primaria y que no asistían a la escuela en el momento en que se recolectó la información para identificar a los hogares beneficiarios, se encontró que la proporción de niñas que habían abandonado sus estudios era del 31.8% y de los niños era del 26.7%, no obstante esta proporción tiende a incrementarse con la edad de los jóvenes llegando hasta el 85% entre los de 17 años. Después de su incorporación al programa, en promedio retornaron a la escuela un 18%, sin que se notara diferencia en cuanto a sexo. En cuanto al aprovechamiento no se reportan diferencias significativas entre el grupo de niños beneficiados y el de los excluidos.

SALUD.

Para evaluar el impacto que los efectos de *Progres*a tuvieron en los hábitos higiénicos y de salud de la población beneficiaria con relación a la que no estaba dentro del programa, se realizaron encuestas de hogares en dos tipos de localidades, en una de pobres extremos y en otra de no pobres, encontrando que el número de familias que asistieron a los servicios de salud aumentó en ambas localidades, sin embargo, el porcentaje de incremento en el grupo de los hogares beneficiarios de *Progres*a fue mayor en un 25.6%

El impacto mayor en la asistencia a los centros de salud se dio entre la población que por vivir a más de 5 kilómetros de distancia de la clínica o por ser hogares con madres de lengua indígena su asistencia era menor, logrando tras su incorporación al programa, una mejoría de un 50%, en la asistencia a los servicios de salud.

Por tipo de prueba clínica para la detección de enfermedades, de acuerdo a la evidencia disponible, el *Progres*a indica haber logrado un incremento del 61.2% en la prueba de diabetes y un incremento del 48.3% en la aplicación de la prueba para detectar hipertensión arterial. Es importante destacar que en este concepto si se reportó mejoría en los hábitos de la población beneficiada, aunque sólo haya sido por mantener su derecho al subsidio otorgado.

ALIMENTICIO:

La estrategia de prevención y disminución de la desnutrición infantil del *Progres*a toma en consideración las recomendaciones internacionales relativas a la importancia de abarcar el total de prácticas de alimentación infantil, desde el inicio del amamantamiento hasta la completa integración del niño a la dieta familiar cotidiana, en estos casos se observó que el otorgamiento de suplemento alimenticios a los menores de entre 4 y 24 meses de edad no implicó disminución de los tiempo de duración del período de lactancia, no obstante se mejoró la nutrición de los infantes. Sin embargo, es necesario destacar que el apoyo que se otorga a una familia en extrema pobreza pero que no tiene hijos con características para recibir las ayudas es tan pequeño (\$125.00 mensuales) que el impacto en su nivel de vida resulta casi nulo.

c) ¿Aumento o disminución de la Pobreza?

Las políticas públicas dirigidas a reducir la pobreza no han logrado alcanzar el grado de eficiencia esperado principalmente porque los programas para combatir la pobreza no han sido acompañadas con ofertas laborales productivas y las políticas salariales no han permitido que el ingreso medio de los hogares en situación de pobreza extrema, mejore. Si bien los programas de *Solidaridad* contribuyeron a mejorar las condiciones de vida de los pobres al introducir

servicios básicos y modestas vías de comunicación, éstas mejoras estuvieron limitadas a algunas localidades, no llegando a comunidades alejadas que continúan sufriendo las mismas carencias que al inicio de los programas.

Por otra parte, en cuanto al *Progresas*, por tratarse de un programa orientado a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza extrema sus efectos sólo podrán notarse a largo plazo. Otro factor que contribuye a evidenciar la pobreza extrema es la desigual distribución del ingreso y México figura entre los países con mayor concentración de riqueza en los sectores altos de la población.

Las políticas públicas de focalización del gasto social han sido benéficas para la administración pública al reducir la carga que para el presupuesto significaba el otorgamiento indiscriminado de los subsidios que beneficiaba por igual a los niveles muy pobres que a los altos y medios, sin embargo, ello ha implicado que los hogares de estratos medio y medio bajo, que ante la crisis ocupacional han visto caer su poder adquisitivo, enfrenten mayores costos al tener que sufragar íntegramente servicios que antes les llegaban subsidiados, lo que ha dado por resultado una caída en su calidad de vida..

Comparando la situación prevaleciente en año 2000, con la que privaba en años anteriores, si se retrocede a 1984, el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza era del 34%; en 1989, el índice creció al 39%; descendiendo al 36% en 1994, para elevarse , en 1996 al 43%.

Por lo que respecta a los hogares en situación de pobreza extrema, en 1984 representaban el 11% de la población total; creciendo en 1989 al 14%, logrando

descender en 1994 para ubicarse en el 12%, volviéndose a elevar en 1996, al 16%.⁶¹

Con referencia al año 1998, en el país había 44.7 millones de pobres de los cuales 17.6 millones se encontraban en pobreza extrema, para el año 2000, el número de pobres intermedios descendió a 22.0 millones, pero la cantidad de indigentes se elevó a 18 millones.

No obstante la orientación que se le ha dado al gasto social, los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Campeche, Veracruz, Hidalgo y Puebla, que tradicionalmente enfrentaban las condiciones más críticas de pobreza, continúan concentrando los más altos niveles de carencias.

⁶¹ CEPAL, *La brecha de la equidad, Una segunda evaluación*, p. 21, 22 y 28.

C O N C L U S I Ó N .

La persistencia de la pobreza y de la desigualdad además de constituir un reto al desarrollo ponen en entredicho la capacidad del Gobierno para proporcionar un mínimo de bienestar a la población, independientemente del género, origen étnico, edad, religión o condición social.

No obstante, los esfuerzos y los cuantiosos recursos que la administración gubernamental, a través del *Pronasol* y del *Progresas*, ha destinado al combate de la pobreza extrema, el crecimiento de la desigualdad ha ido de la mano con el aumento de la pobreza. Si bien, *Solidaridad*, al dotar de infraestructura básica, como agua drenaje y caminos, consiguió paliar la situación miserable de los pobres extremos, mejorando sus condiciones de vida, la realidad es que los avances logrados no han estado a la altura de las presiones sociales.

Por su parte, *Progresas*, cuyo principal objetivo es el de incrementar las capacidades básicas de quienes viven en localidades rurales aisladas y en situación de extrema pobreza, por ser un programa orientado a abatir los factores estructurales que reproducen las condiciones de pobreza, es presumible que los logros comenzará a notarse en el largo plazo , cuando los efectos de la mejoras en educación, salud y nutrición muestren cambios efectivos en los hábitos de la población. Sin embargo, por ahora solo se reportan algunos resultados que no modifican la situación de los pobres.

La experiencia ha demostrado que el lograr que la pobreza y la inequidad se reduzcan no depende de un conjunto de programas específicos por lo mejor estructurados que sean, se requiere además asumir una serie de acciones principalmente económicas como la creación e impulso de empresas productivas que aprovechen los recursos del campo y ofrezcan oportunidades de empleo a los pobres extremos dentro de sus propias comunidades con lo que se les brindaría la posibilidad de mejorar con dignidad sus condiciones de vida sin desarraigarlos de su ámbito social. Con esto, además de fortalecer la autoestima de la población en situación de pobreza extrema sería posible, por este medio, contener los mecanismos generadores y reproductores de la pobreza extrema y la exclusión social.

En este sentido, la creación de empleos justamente remunerados que actúen como impulsores y generadores del bienestar, pero complementados con reformas institucionales tanto en la gestión pública como en la privada que sin prácticas paternalista aseguren un trato justo y sin discriminación a los pobres lo mismo que la preservación de sus derechos, de toda índole, humanos, políticos sociales, laborales, etc, serían acciones que ayudarían a desactivar la transmisión intergeneracional de las desigualdades

Se han ensayado diferentes propuestas cuyos resultados apuntan a la existencia de más pobres que antes. Frente a la pobreza y al empobrecimiento es urgente hacer más pero hacerlo de modo diferente, la pobreza solo podrá ser superada a través de la acción organizada de los propios protagonistas, es decir de los pobres. Ello resulta posible en un marco de reformas y políticas de estado que

otorguen la más alta prioridad a la eliminación de las desigualdades y que al mismo tiempo se orienten a la búsqueda de la eficiencia productiva.

Es necesario apoyar y estimular a los extremadamente pobres para que por su propio esfuerzo superen su situación actual, es evidente que las políticas sociales que se han diseñado y que llegan a los más pobres, siguen siendo insuficientes, la pobreza no podrá ser desterrada mientras la administración pública no realice un esfuerzo serio para diseñar políticas integrales en tres campos prioritarios: ampliar y diversificar los empleos, expandir y modernizar los servicios sociales al mismo tiempo que poner énfasis en la educación y alimentación de la población.

La complejidad que ha alcanzado la pobreza en el presente requiere que se visualice una economía social que fortalezca la energía de las clases menesterosas, es importante reconocer que los beneficiarios de la política social son los actores en el diseño y ejecución de ese tipo de política y que el papel del Gobierno debe ser la de catalizador de las acciones comunitarias. Los pobres no son el problema, deben ser la solución.

La tarea del momento no es solo aumentar el número de empleos o poner en marcha programas de emergencia para ello, sino más bien buscar formas eficaces para mejorar su calidad, ya que no basta con incrementar los niveles de escolaridad, pues a pesar de que los pobres de hoy son más instruidos que sus mayores y los medios de comunicación han ampliado el horizonte del hombre común, estos avances no se han traducido en mejores niveles de vida.

Es importante que la política social aumente sus contenidos de eficiencia para lograr los mayores impactos posibles de un gasto público que debe hacer frente a necesidades muy diversas y urgentes. Poner énfasis en la política educativa, los sistemas de seguridad social y la regulación del mercado de trabajo enfocar los esfuerzos sobre la base de lo que se espera y se quiere que ocurra. Sin embargo no se debe perder de vista que una mayor eficiencia en la aplicación de los recursos en la política social no elimina la necesidad de contar con recursos crecientes. Es urgente el aumento del gasto público social con relación al producto interno bruto como un elemento necesario para avanzar a mayor velocidad hacia el objetivo de reducir la pobreza, en los años venideros.

En el mismo sentido, es preciso balancear los programas asistenciales con los productivos y lo mismo con los orientados a dotar a las poblaciones de servicios , así como ampliar y dar mayor atención al tema dentro de la agenda legislativa de modo tal que haga de la equidad el objetivo articulador que consolide los esfuerzos gubernamentales y sociales que efficienten y aceleren los efectos de la política social.

Así mismo, que los esfuerzos de la administración pública no sólo se orienten en favor de la pobreza extrema rural sino que vuelvan la vista a la pobreza urbana cuyas repercusiones se vuelcan más intensamente en manifestaciones de atraso e inseguridad. Se requiere, por esto mismo, programas de infraestructura que reduzcan las disparidades en la calidad de vida, se tienda a la igualdad de oportunidades educativas y de salud, acciones para la recuperación de la

autoestima, para erradicar toda forma de discriminación y abuso del poder e implementar políticas para mejorar la distribución del ingreso.

En este sentido, los programas sociales que aspiren a reducir efectivamente los niveles de pobreza y de indigencia además de integrar acciones orientadas a desarrollar capital humano, deberán considerar la creación de oportunidades pero sobre todo inscribir medidas económicas que hagan posible la contención de los mecanismos generadores de pobreza y exclusión. Ninguna política podrá tener éxito si no se articula a una política económica bien orientada que genere un proceso dinámico y sostenido de crecimiento con equidad.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA:

- BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO Y BANCO MUNDIAL, "Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001" en Lucha contra la pobreza, Panorama general, Washington I, 2000, IV +16 p.
- CEPAL/UNICEF. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) Panorama Social de América Latina 1998, Santiago de Chile, 1999, 232 p.
-
- Panorama social de América Latina, 1999-2000, Santiago de Chile, 2000, 312 p.
- CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, El Programa Nacional de Solidaridad, México, 1994, Fondo de Cultura Económica, 271 p.
- CORDERA CAMPOS, Rolando, "Progresas y la Experiencia Mexicana contra la Pobreza, contexto social y registro histórico" en Memoria del Seminario Alivio a la Pobreza, México, CIESAS / PROGRESA (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Programa de Educación, Salud y Alimentación), 1999. (colección Textos Urgentes) pp. 13-24
- GARZA, Gustavo, coordinador, Atlas Demográfico de México. México, Progresas/ Conapo, (Programa de Educación, Salud y Alimentación/Consejo Nacional de Población) 1999, 216 p. + apéndice estadístico.
- NUÑEZ INTERIANO, Ana Elizabeth, recopiladora, "Alivio a la pobreza," Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación.", en Memoria del Seminario, Alivio a la Pobreza, México, 1999, CIESAS/PROGRESA (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Programa de Educación, Salud y Alimentación), 143p. (colección Textos Urgentes).
- O.C.D.E.(Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) Estudios económicos de la O.C.D.E., 1998-1999 , México, Economic Surveys, México, 1999, 195 p.
- ONU/CEPAL, (Organización de Naciones Unidas / Comisión Económica para América Latina y el Caribe), La brecha de la equidad, Una segunda evaluación, (Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social), Santiago de Chile, 2000, 311 p.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1995-2000, México, 1995, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 177 p.

- PRATT FAIRCHILD, Henry, Diccionario de Sociología, México, 1960, Fondo de Cultura Económica, 456 p.
- PROGRESA, (Programa de Educación, Salud y Alimentación), Más oportunidades para las familias pobres, (Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Primeros avances), 1999, México, Sedesol, 397 p.
- PROGRESA/CONAPO, (Programa de Educación, Salud y Alimentación / Consejo Nacional de Población), Índices de Marginación, 1995, México, 1995, 61 P. + V anexos.
- PSACHAROPOULOS, George y Harry A. Patrinos, Las poblaciones indígenas y la pobreza en América Latina, Banco Mundial, 1998, p. 138-178
- SEDESOL, (Secretaría de Desarrollo Social) Reglas de Operación 2000, México, 2000, .1052 p.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

HEMEROGRAFÍA

ÁNGELES, Luis, director, Examen, una publicación por la democracia, México, Año 10, Número 110, (diciembre 1998) 107 p.

CORDERA, Rolando, " Mercado y Equidad, de la Crisis del Estado a la Política Social", en Economía Informa, Número 264, U.N.A.M (Universidad Nacional Autónoma de México),(febrero 1998) p. 14-26.

DEL VAL BLANCO, Enrique, "Desarrollo Social y Programas de Combate a la Pobreza", conferencia magistral en V Convención Internacional de Trabajo Social, (del 25 al 28 de agosto de 1998) U.N.A.M (Universidad Nacional Autónoma de México), México, p. 15-24.

_____, "Política social y combate a la pobreza", en El Economista Mexicano, vol. I, núm. 4, (octubre diciembre 1997).

FRENK, J., Observatorio de la Salud, Necesidades, Servicios y Políticas , Fundsalud, México, 1997, 54 p.

GÓMEZ DE LEÓN, José, "El Progreso y el bienestar de los hogares pobres en México" en El Mercado de Valores, México, (octubre 1998) p. 19- 27.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI) Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, edición 1998, 387 p.

INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD (INSOL), El Liberalismo Social, México, Secretaría de Desarrollo Social, (agosto de 1992). 17 p. (serie Formación).

_____, Reforma del Estado, México, Secretaría de Desarrollo Social, (agosto de 1992). 42 p. (serie Formación).

JARQUE, Carlos, Dr., "Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México", Conferencia de prensa celebrada el día 24 de octubre en las instalaciones de la CEPAL, México, Organización de Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1993, 43 p.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban, "El gobierno de México y el Desarrollo Social", en conferencia magistral en V Convención Internacional de Trabajo Social, (del 25 al 28 de agosto de 1998), México, U.N.A.M (Universidad Nacional Autónoma de México), p. 10-14.

- NÚÑEZ, Ernesto, "Condena Rojas apoyos y beneficios en la evaluación del programa" en Trejo, Martha (director), Diario Reforma, México, Año 8 , No. 2572, (jueves 28 de diciembre de 2000), p. 6 A.
- PASILLAS, Lisbeth, "En pobreza extrema 4.5% más que hace dos años", en Hiriart Pablo (director), La Crónica de hoy, México, Año 5, No. 1667, (miércoles 31 de enero de 2001) p. 9B.
- PÉREZ, Diana Teresa, "En un escenario optimista, la mitad de la población mexicana seguirá siendo pobre en 2015, en uno pesimista será un 72%", en Hiriart Pablo (director), La Crónica de hoy, México, Año 5, No. 1617, (martes 12 de diciembre de 2000), p. 1 y 26.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Informe sobre desarrollo humano 1997, Richard Jolly, Coordinador principal, Madrid, España, Ediciones Mundi Prensa, Libros, S. A., 1997, 262 p.
-
- _____, Informe sobre desarrollo humano 1998, Madrid, España, Ediciones Mundi Prensa, Libros, S. A., 1998, 227 p.
-
- _____, Informe sobre desarrollo humano 1999, Madrid, España, Ediciones Mundi Prensa, Libros, S. A., 1999, 261 p.
-
- _____, Informe sobre desarrollo humano 2000, Madrid, España, Ediciones Mundi Prensa, Libros, S. A., 2000, 289 p.
- PROGRESA, Apuntes internos, "Programa de Educación, Salud y Alimentación ", (principales características y orientaciones estratégicas). México, 9 p.
- REYES, Jorge, Jorge A. Hidalgo y Ernesto Núñez, "Demandan diputados investigar al Progresista" en Trejo, Martha (director), Diario Reforma, México, Año 8, No. 2571,(miércoles 27 de diciembre de 2000) p. 6 A.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos, Primer informe de gobierno, México, 1989, Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- (
- SECODAM Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, "Contraloría Social" en Cuaderno de apoyo al vocal de control y vigilancia, México, 1992, 17 p.

SEDESOL, Solidaridad, seis años de trabajo, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1994, 278 p. y anexo estadístico.

_____, Informe de Labores, 1995- 1996, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1997, 21 p.

_____, Informe de Labores, 1998- 1999, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1999, 50 p.

_____, Tu enlace con Progresá, México, Número 10,(marzo abril 2000) 23 p.

SORIANO, Karyna, "La pobreza se extiende en las zonas urbanas", en Hiriart Pablo (director), La Crónica de Hoy. México, Año 5, No. 1726, (sábado 3 de marzo de 2001) p. 19.

TUIRÁN G., Rodolfo Dr., "Marginación. y Pobreza en México, un enfoque regional", ponencia que presenta como secretario General del Consejo Nacional de Población (CONAPO), México, 9 de febrero de 1999, 7+5 p.

TURATI, Marcela y Margarita Vega, "Revela informe interno lado oscuro de Progresá", en Trejo, Martha (director), Diario Reforma, México, Año 8, No. 2572, (jueves 28 de diciembre de 2000) p. 6 A.

_____, "Seleccionan 10,000 pobres para realizar experimento", en Trejo, Martha (director), Diario Reforma, México, Año 8 , No. 2572, (jueves 28 de diciembre de 2000). 6 A.

_____, "Excluyen al 10% de los pobres", en Trejo, Martha (director), Diario Reforma, México, Año 8 , No. 2572, (jueves 28 de diciembre de 2000) p. 6 A.

_____, "Provocan división entre comunidades", en Trejo, Martha (director), Diario Reforma, México, Año 8, No. 2571, (miércoles 27 de diciembre de 2000) p. 6 A.

ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto, "Anexo" en 5º. Informe de Gobierno, México, 1999, p. 265- 288.

_____, Plan Nacional de Desarrollo, Informe de Ejecución, México, 1997, 164 p.