

22

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

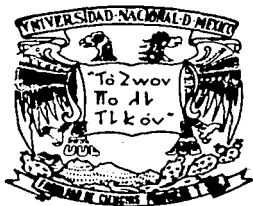
PROGRAMA DE EDUCACION, SALUD Y
ALIMENTACION (PROGRESA) 1997 - 2000.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ADMINISTRACION PUBLICA)**
P R E S E N T A :
ANGELICA FLORES YAÑEZ

ASESOR: PROFRA. MA. DE LA LUZ SOCORRO MIGUELES TENORIO.

CIUDAD UNIVERSITARIA,

JUNIO 2002.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A mi papá, porque tú me has enseñado
que siempre se pueden lograr
las metas que se desean si se
pone todo nuestro esfuerzo.
Gracias por tu inmenso e
incomparable amor.**

**A mi mamá, porque he encontrado en ti
a una maravillosa mujer que me
ha enseñado a ser quien soy y
que ha llenado mis días de
apoyo, ternura, comprensión
y amor.**

**A mi hermana, porque tú has logrado ser
una increíble mujer y madre...
porque siempre has sido un
gran ejemplo a seguir.**

**A tí, Agustín, el gran amor de mi vida,
porque tú has llenado mis días
de momentos maravillosos,
porque me has enseñado a
crecer, pero sobre todo
porque a tu lado conocí el
significado del amor.**

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	4
 CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES.	
1.1 La Administración Pública y la Política Social.....	7
1.2 El Estado Mexicano y PROGRESA.....	17
1.3 PRONASOL y PROGRESA.....	26
 CAPÍTULO 2. PROGRESA.	
2.1 Objetivos.....	36
2.2 Componentes.....	39
2.2.1 Educación.....	41
2.2.1.1 Líneas de acción.....	41
2.2.1.2 Organización.....	46
2.2.2 Salud.....	49
2.2.2.1 Estrategias.....	50
2.2.2.2 Organización.....	54
2.2.3 Alimentación.....	57
2.2.3.1 Apoyos.....	57
2.3 Operación del Programa.....	61

CAPÍTULO 3. ETAPAS DE DESARROLLO PROGRESA.

3.1. IMPLEMENTACIÓN (1997)..... 67
3.2. DESARROLLO (1998-1999)..... 74
3.3. CRECIMIENTO (1999-2000)..... 84

CAPÍTULO 4. EVALUACIÓN

4.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PROGRESA 95

CONCLUSIONES.107

BIBLIOGRAFÍA.114

HEMEROGRAFÍA......117

DOCUMENTOS.....119

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como principal objetivo presentar la estructura, desarrollo y cumplimiento de acciones y objetivos del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) durante el periodo de 1997 al año 2000, el cual se basa en acciones en tres principales componentes en la vida social e individual (salud, educación y alimentación) dentro del marco de la Administración Pública Federal y así poder determinar si PROGRESA ha logrado cumplir como política social del gobierno federal para lograr erradicar y/o controlar la extrema pobreza de la sociedad en la que se ha determinado; también si podrá mantener sus metas y objetivos ante la ampliación de su cobertura y posibles cambios en su estructura para garantizar así el desarrollo social y la mejoría en la calidad de vida prometidos a la sociedad.

La estructura de este trabajo está conformada por cuatro capítulos, los cuales desarrollarán el siguiente contenido.

En el primer capítulo, se busca establecer el concepto de Administración Pública para determinar su relación y acción con las políticas públicas y sociales y así entender el vínculo que PROGRESA tiene con la ciencia de la Administración Pública; se busca determinar la relación que existe entre el Estado mexicano y el Programa; de igual forma se establecerán las principales condiciones sociales, económicas y políticas que el Estado mexicano tenía al momento en que se instauró PROGRESA a nivel nacional, así como los antecedentes y relación de acciones y objetivos que PROGRESA tiene con el Programa Nacional de Solidaridad, marcando diferencias y similitudes entre ambos programas sociales.

En el segundo capítulo se desarrolla el contenido, objetivos y componentes de PROGRESA dando a conocer la estructura y organización que cada uno de éstos tiene para poder funcionar en la sociedad mexicana.

El tercer capítulo establece el desarrollo, acciones realizadas y obtención de resultados que PROGRESA ha registrado desde su instauración en 1997 hasta el final de sexenio en el año 2000, bajo un orden cronológico.

El cuarto capítulo tiene como finalidad evaluar la información que se obtuvo sobre la acción de PROGRESA en la sociedad mexicana a partir de los resultados obtenidos; busca establecer el vínculo que la Administración Pública Federal mexicana tiene con el Programa a partir de las acciones que las dependencias que participan en él, llevan a cabo de forma individual y conjunta.

La parte final de este trabajo contiene las conclusiones a las que se ha llegado después de conocer la actuación, desarrollo y estructura con la que cuenta PROGRESA para poder establecer si puede considerársele como la principal política social del sexenio 1994-2000 en favor de la sociedad mexicana y la cual ha cumplido o no con sus principales objetivos en el desarrollo de cada uno de sus componentes en los individuos y sus comunidades; nos permitirá establecer si el Programa ha logrado abarcar en base a sus acciones al ámbito político y social eficaz y eficientemente.

La organización del trabajo se planteó de esta forma para poder entender lo que es la Administración Pública y cómo puede actuar en la sociedad tomando como base lo que se entiende como política social, concepto en el que se ha determinado a PROGRESA; también se busca dar a conocer todo el contenido, organización y etapas de desarrollo que el Programa tiene, para entender la interacción entre éste y la Administración Pública en la sociedad a la cual busca beneficiar.

Este trabajo se determina como una recopilación de documentos sobre PROGRESA y a partir de la información obtenida se busca dar una vinculación entre la Administración Pública y lo que se entiende como política y programa social.

PROGRESA se ha establecido en este trabajo como la principal política social del sexenio 1994-2000 ya que no se contó con algún otro programa social distinto y con carácter nacional, además que se puede establecer como el seguimiento de anteriores políticas sociales que con su instauración se busca seguir beneficiando a la sociedad en aspectos fundamentales para combatir la pobreza extrema.

Se pretende dar a conocer lo que es una política social para poder ubicar a PROGRESA como una de ellas, estableciendo sus objetivos, estructura y desarrollo para así determinar si ha sido una política eficiente en sus campos de acción (educación, salud y alimentación) o si puede mejorar o transformar su actuación en los individuos y sus comunidades.

Dentro de todas las políticas públicas que el gobierno federal estableció en el periodo 1994-2000, PROGRESA se escogió para su estudio debido a que puede considerarse como la principal política social creada e instituida en la sociedad en la mitad de ese sexenio, ya que fueron innovadoras su acción y su composición, derivadas de políticas sociales anteriores como PRONASOL; se considera la continuación de este Programa en ciertos campos de acción que se explicarán más adelante. PROGRESA no es una política social que utilice los mismos procesos, cuenta con estructuras, dependencias y funcionamiento distintos que también incluyen la acción social para la obtención de metas, transforma la acción del gobierno en la sociedad; se presenta en este Programa social la figura de un Estado que actúa junto con la sociedad sin tener actitudes paternalistas que impidan el desarrollo familiar; incluye en sus acciones conceptos como descentralización de funciones y recursos, es decir, se basa en el proceso de nuevo federalismo dando lugar a nuevos espacios de acción estatal (nivel regional y municipal).

El estudio de PROGRESA para un administrador público resulta importante ya que a partir del estudio de las políticas públicas en donde un Estado puede funcionar, en donde relaciona sus instituciones y estructuras, es necesario conocer los mecanismos, procesos y relaciones que las instancias de la Administración Pública puede establecer para fomentar una buena acción del gobierno en su sociedad.

La importancia de estudiar, analizar y explicar el desarrollo que PROGRESA tiene como principal política social de la segunda mitad del sexenio 1994-2000, consiste en dar a conocer la forma en que un programa de gobierno actúa sobre la sociedad y los beneficios u obtención de metas que éste puede tener y así dar nuevas líneas de acción a la Administración Pública que lo determina, para beneficiar su propia estructura, mediante mecanismos de acción viables y acordes a la realidad nacional, así como la estructura de la propia sociedad al contar con mejores niveles de vida y desarrollo.

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES

1.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA POLÍTICA SOCIAL.

En el presente trabajo resulta indispensable definir conceptos sobre Administración Pública, política pública, gubernamental y social además del Estado para posteriormente entender la vinculación que éstos tienen entre sí a partir de sus acciones y razón de ser. Se tomarán en cuenta conceptos de distintos autores para poder establecer una sola idea acorde a nuestros objetivos.

Según Luis Aguilar Villanueva... *“La conceptualización correspondiente caracteriza a la Administración Pública como la gran organización de acciones – normativamente reglamentada y estructurada – para la realización de finalidades que le son predadas y ordenadas autoritariamente por el gobierno del Estado y que resultan de las decisiones (planes, programas, acciones), que éste toma a la luz de las necesidades y proyectos del Estado mismo. La Administración Pública es un sistema de acción y una organización de actores inscrita en el Estado y al servicio del gobierno del Estado.”*¹

El autor nos determina que la Administración Pública es en sí la acción del Estado a través del gobierno, a partir de una necesidad propia del Estado; el Estado entendido como una sociedad integrada en un territorio y bajo una normatividad específica; determina a la Administración Pública como una estructura basada en la acción gubernamental y política, y en la acción administrativa de acciones.

Willburg Jiménez Castro nos determina que... *“ la Administración Pública es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como*

¹ Luis Aguilar Villanueva. En: *Revista de Administración Pública*. p. 364.

las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado... Está la Administración Pública principalmente enmarcada en el ámbito del órgano ejecutivo, por ser éste quien tiene la mayoría de las atribuciones inherentes al cumplimiento de la función administrativa del Estado... y que abarca todas las funciones administrativas del legislativo, del electoral y del judicial, así como aquellas que hacen los organismos descentralizados funcional o geográficamente."²

Este autor nos presenta a la Administración Pública como el medio a través del cual el Estado puede alcanzar sus fines utilizando en un conjunto ordenado a todos los órganos que la conforman; no nos determina su acción ante la sociedad sino como una vía de organización de su propia estructura y su obtención de metas; es el poder Ejecutivo del Estado el que determina la acción de organismos para alcanzar las metas del propio Gobierno tanto a nivel central como descentralizado.

Este mismo autor toma en cuenta otras definiciones en las cuales se determina a la Administración Pública como la parte más sostenible del Gobierno; la plantea como el Gobierno mismo, como las actividades que el Gobierno lleva a cabo.

Rafael Bielsa en Ciencia de la Administración establece que "*Administración Pública en sentido material, es la acción general positiva y directa del Estado, en materia administrativa, es la realización del interés general para la satisfacción de las necesidades colectivas, acción que se exterioriza en procedimientos especiales establecidos... Administración Pública, en sentido formal, es el conjunto de órdenes internas y procedimientos generales del Poder Ejecutivo... La Ciencia Administrativa (pública) podría ser definida como la rama de las ciencias sociales que trata de descubrir y de explicar la estructura y actividades de los órganos que, con la autoridad del poder político, constituye la maquinaria del Estado y de las instituciones públicas.*"³

El autor aquí nos plantea a la Administración Pública de igual forma como la acción del Estado, del Poder Ejecutivo y de sus órganos, mediante procedimientos, pero sí comprende esta acción como el medio para la

² Willburg Jiménez Castro. Administración Pública para el desarrollo integral. p. 238.

³ Rafael Bielsa. Ciencia de la Administración. p.41.

satisfacción de las necesidades sociales a través de líneas específicas; determina a la Administración Pública como una ciencia social que permite la interacción entre el Estado, el Gobierno, sus estructuras y la sociedad. Para este autor la Administración Pública es todo aquello que permite ser y existir al propio Estado.

*Según Ricardo Uvalle... " respecto a la Administración Pública brazo fundamental que sustenta al gobierno abierto, su papel en los ámbitos del Estado promotor y regulador también es importante. Sus atribuciones se vinculan con las necesidades y problemas de la sociedad. Por su naturaleza social, es la encargada de cuidar el bien público garantizando que la vida humana tenga los satisfactores fundamentales. Sin embargo, la Administración Pública no debe entenderse ni como caja de resonancia, ni como lugar que estimula el paternalismo del Estado a partir de relaciones clientelares. Por el contrario, la Administración Pública postajuste no debe ser burocratizada, ritualista, formalista y deshumanizada. Debe recobrar sus carácter humano y social para que los individuos, familias y grupos no sean atendidos como objetos o cosas... la Administración Pública tiene a su cargo tareas públicas esenciales para la vida en sociedad."*⁴

En esta concepción sobre Administración Pública, el autor nos establece que ésta base del gobierno actúa directamente en favor de la sociedad, sus necesidades y estructuras como los individuos y sus familias; determina a la Administración Pública en un ámbito de acción completamente social y público en donde el Estado organiza y no destruye a la sociedad al darle todo, sino que interactúa con ella; el objetivo de la Administración Pública es procurar el bien público y social.

Según Jacques Chevallier en " La ciencia administrativa" determina a la Administración Pública como aparato del Estado... " *la administración no podría ser comparada a alguna otra organización social: la finalidad de su institución no es el interés particular de sus miembros o de una clase, sino interés general de la sociedad; esencialmente neutra y objetiva, escapa a las divergencias que atraviesan a la sociedad y está colocada al servicio de todos... es un aparato de gestión especializada, profesionalizado y jerarquizado, cuyo papel es el de preparar y después aplicar las decisiones*

⁴ Ricardo Uvalle Berrones. .Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea. pp. 137-138.

*tomadas por el poder político... la administración puede ser definida como la institución encargada de defender y de promover el interés general de la sociedad bajo la autoridad de los políticos elegidos... los fines sociales de la administración son los que permiten diferenciarla de las organizaciones sociales: así como el conjunto de los órganos del Estado, ella está encargada de velar por los intereses del pueblo "entero" y de satisfacer las necesidades materiales y culturales de la población."*⁵

Lo anterior nos determina a la Administración Pública como una institución con fines primordialmente sociales que actúa bajo las estructuras políticas de un Estado, no considera intereses particulares sino que su principal objetivo es el bienestar social.

Se establece a la Administración Pública como el medio para que funcione el gobierno y la política de un Estado ya que al garantizar su acción en la sociedad, se legitima a las estructuras del poder político.

*Para Norberto Bobbio " con el término de Administración Pública se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal... Desde el punto de vista de las actividades, la noción de Administración Pública corresponde por lo tanto, a una gama muy extendida de acciones que interesan a la colectividad estatal, que por un lado, comprende las actividades de gobierno que desarrollan poderes de decisión y de comando, y aquellas de inmediato auxilio para el ejercicio del gobierno mismo y por otra parte, a las actividades de actuación de las finalidades públicas, como las individualizan las leyes y los actos de gobierno, en forma de precisa disciplina jurídica de las actividades económicas y sociales o en la forma especificada de cumplimiento de intervenciones en el mundo real (trabajos, servicios, etc.) o de comportamientos técnico-materiales."*⁶

Bobbio nos plantea a la Administración Pública también como el conjunto de actividades organizadas por el poder político que actúa directamente o en función del bienestar social y los intereses colectivos y/o

⁵ Jacques Chevallier y Daniele Loschak. *La ciencia administrativa* . pp. 32-34.

⁶ Norberto Bobbio. et. al. *Diccionario de Política*. p. 13

sociales; la Administración Pública es el instrumento para llevar a cabo los actos de gobierno en niveles económicos, políticos, jurídicos y sociales.

Después de plantear algunas concepciones sobre Administración Pública podemos determinar a ésta en un sentido propio, como la estructura que permite la acción del gobierno de un Estado en una sociedad determinada; su principal objetivo es buscar el bienestar social mediante acciones encaminadas a cubrir las necesidades e intereses de la sociedad. También la Administración Pública puede entenderse bajo el objetivo del ejercicio del poder político a través de medios de coacción que permiten el desarrollo nacional y social.

La Administración Pública puede establecerse como la organización del poder político en favor de la sociedad; es en sí una actividad organizadora del Estado con la sociedad.

“ La Administración Pública es el medio para dirigir a la sociedad. Por ello se articulan proyectos de vida, se impulsa la vida económica, se proporcionan servicios públicos, se protege a la sociedad y se definen políticas de desarrollo y bienestar. Su tarea básica, se refiere a lo que es la sociedad y hacia donde quiere llegar... es el gran medio que permite al estado gobernar la sociedad. Su misión institucional se relaciona con los objetivos que dan vida a los proyectos de un país... Permite que el Estado mediante acciones de gobierno pueda dirigir mejor a la sociedad... Es pues el gobierno en acción o como lo dicen los clásicos, la actividad externa del Estado en la sociedad... considerada como el gobierno de la comunidad tiene como meta, conservar, transformar y preservar la sociedad aspirando a elevar sus condiciones y niveles de vida.”⁷

Un gobierno para que pueda determinar a una sociedad necesita actuar mediante su Administración Pública utilizando las denominadas políticas públicas, las cuales pueden presentarse como actividades o normas donde actúan varios elementos públicos (dependencias, entidades y sociedad).

⁷ Ricardo Uvalle Berrones. Op. Cit. pp. 159-161.

La estructura de una política pública debe de estar determinada por aspectos específicos como son una sociedad en una región delimitada para sobre los cuales su contenido y recursos sean otorgados, además todas sus acciones deben de estar organizadas para lograr objetivos concretos y específicos siempre estando coordinados por la acción gubernamental y sus instituciones.⁸

Resulta indispensable que toda política pública al ser una acción de gobierno, tenga una estructura y organización en las cuales su principal objetivo sea la sociedad, a partir de ésta se organicen los recursos necesarios para brindarle la orientación adecuada a las condiciones y necesidades sociales.

Las políticas públicas son una opción para poder gobernar a la sociedad bajo contextos plurales y de muy marcadas necesidades sociales; una política pública es el medio para mejorar la calidad de vida de una sociedad entendida ésta en el aspecto económico, democrático y de igualdad para cada individuo.

Las políticas públicas permiten a un gobierno actuar a partir del interés general, dentro de un ámbito democrático; son un medio que permite legitimar un gobierno que busca mejorar la vida pública.

“Las políticas públicas son una tecnología de gobierno para que el bienestar social tenga un lugar básico en la agenda de los asuntos públicos.

Insertadas en los compromisos de la vida estatal en favor de la sociedad, las políticas públicas deben contribuir a :

- 1) *“Recuperar la dimensión humana del desarrollo.*
- 2) *Conjugar el desarrollo sustentable con el desarrollo social.*
- 3) *Orientarse a la atención y solución de problemas específicos.*

⁸ Jean-Claude Thoening Ives Meny. **Las políticas públicas.** pp. 90-91.

- 4) *Ubicar con realismo costos, beneficiarios y factibilidad.*
- 5) *Contribuir al desarrollo de la vida comunitaria, y*
- 6) *Dar paso a la categoría ciudadanía social a partir de criterios de equidad.”⁹*

Las políticas públicas deben tener como principal objetivo el buscar y alcanzar el bienestar y desarrollo social, deben contar con un buen proceso de ejecución para que la acción gubernamental cumpla con su cometido y responsabilidad frente a la sociedad; cada política pública inicia a partir de un problema o una necesidad que el Estado debe resolver en la sociedad a la que determina.

“ Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental. En efecto, supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos.”¹⁰

Una política pública determina la interrelación entre sociedad y gobierno, no en forma paternalista del Estado frente a la sociedad sino como dos actores en una sola línea de acción que busca un objetivo común: el bienestar social.

Es aquí donde resulta necesario definir el concepto de política gubernamental, la cual puede entenderse como todo programa que lleve a cabo los organismos gubernamentales, tomando en cuenta la forma en que se realizan sus actividades; una política gubernamental comprende un método de presentación de las acciones de gobierno en base a periodos históricos o cronológicos que determinan los cambios en la política pública y la sociedad en la que se presenta.

⁹ Idem. pp. 108-109

¹⁰ Luis Aguilar Villanueva. Op. Cit. p. 33

En una política gubernamental se relacionan las instituciones de gobierno y aquellos organismos no oficiales o privados; una política gubernamental puede clasificarse de formas diversas: distributivas, reguladoras o redistributivas, globales o sectoriales y colectivas o privadas.

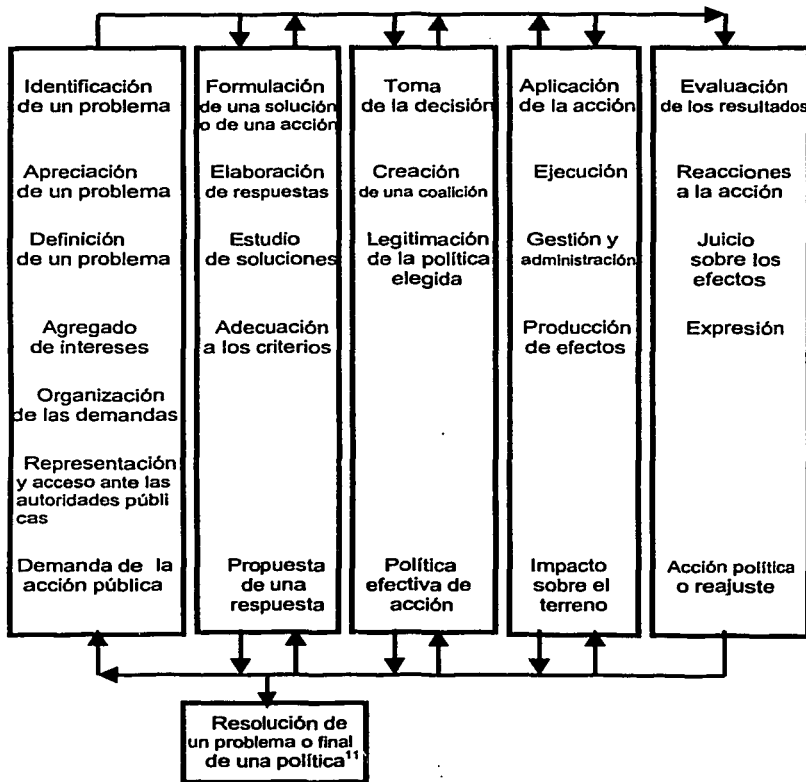
Una política gubernamental nos determina que su acción puede considerarse en los distintos niveles de gobierno: nacional, regional, local o metropolitano.

En el siguiente cuadro se busca explicar el funcionamiento, origen, desarrollo y comportamiento del gobierno y su acción en la sociedad a partir de las políticas públicas:

Para que una acción de gobierno se determine debe contar con un problema o necesidad social bien definido el cual representará su principal objetivo a eliminar o transformar, es preciso organizar las demandas sociales para poder establecer soluciones específicas y determinar así la forma de organizar y estructurar a las instancias encargadas de cubrir dicho problema social.

Al conocer el problema, las acciones a seguir y los participantes en la acción gubernamental, se busca legitimar a la propia línea de acción, es decir, a la propia política pública; se aplica, se evalúa y se establece el posible seguimiento de la misma para que el desarrollo social no sea temporal sino integral y sin tiempo específico.

PROCESO DE LAS ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES.



¹¹ Jean-Claude Thoening Ives Meny. Op.Cit. p. 106

Dentro del marco de las políticas públicas existe la vertiente hacia el plano social específicamente en donde el gobierno busca desarrollar las capacidades de los individuos para que éstos repercutan en un núcleo social y mejoren los niveles de vida de la población; de esta forma resulta necesario determinar el concepto de una política social.

Por política social podemos considerar a un conjunto de actividades del gobierno que busca regular a la sociedad a través de alcanzar metas sociales y no sólo estatales.

“ Puede argumentarse que la política social simplemente forma parte de los mecanismos auto-correctivos existentes en un sistema social natural... no debemos llegar a la conclusión de que la política social, concebida de ésta o cualquier otra forma, tienda necesariamente hacia el bienestar o las actividades de beneficencia, en el sentido de prestar más cuidados y más ayudas a los pobres, a las llamadas clases trabajadoras... Por lo tanto, cuando empleamos el término política social no debemos reaccionar automáticamente revistiendo con un halo de altruismo, preocupación por los demás, por la igualdad y otros temas parecidos.

Política social se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecta a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública, los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda.”¹²

Una política social debe procurar el bienestar social pero debe también determinar la participación social para el logro de las metas y objetivos, el gobierno debe de interactuar con la sociedad y no únicamente proporcionar todo de forma paternalista; la política social debe contener la interacción gobierno-sociedad.

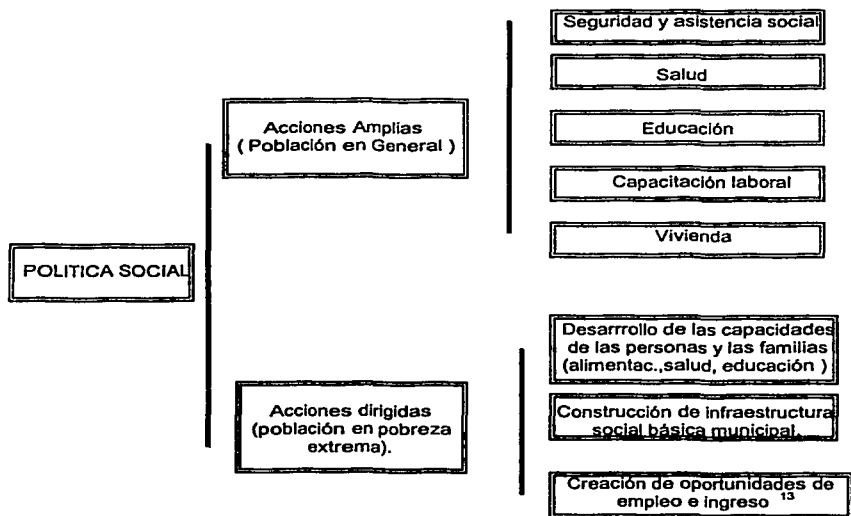
Podemos concluir así que la Administración Pública de un Estado actúa en favor de determinados grupos sociales en forma directa por medio de las políticas sociales que establece, en las cuales existe una interrelación entre las dependencias del gobierno, actores privados o particulares y la propia sociedad. Así , PROGRESA no sólo es una política pública y gubernamental en general sino que se considera social por el interés que

¹² Richard M. Timuss. *Política Social.* pp. 30-31, 37

sus acciones tienen a partir de la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de los individuos sobre los que actúa; es una política pública de carácter nacional que actúa coordinadamente con los niveles regional y municipal y las dependencias involucradas en este Programa.

Las políticas sociales son un instrumento de la Administración Pública para poder responder a las necesidades de la sociedad y lograr mejorar el nivel de vida de sus miembros tanto a nivel individual como comunitario.

VERTIENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL.



Toda política social cuenta con una población determinada como su principal objetivo, puede aplicarse a la población en general o puede actuar sobre grupos en condiciones específicas; las acciones de una política social siempre buscarán aplicarse en los aspectos fundamentales en el desarrollo

¹³ SEDESOL. Programa para Superar la Pobreza 1995-2000. p. 23.

integral de individuo (acciones amplias) y al mismo tiempo brindar desarrollo a la población y/o comunidad en donde éste viva.

1.2 EL ESTADO MEXICANO Y PROGRESA.

Para poder hablar del Estado Mexicano y su relación con un programa social, resulta necesario definir al Estado para conocer sus elementos, estructura y organización.

Desde el punto de vista jurídico, el Estado es una organización jurídico-política determinada por la conjunción del factor humano (población), por las características de su asiento físico y su soberanía (territorio), por las reglas de organización y funcionamiento del poder público (gobierno) y por el conjunto de principios y normas que le dan orden (sistema jurídico).

En este concepto de Estado la **población** se determina como el elemento más dinámico, ya que es en ésta sobre la cual el gobierno puede actuar y legitimarse. Otro elemento importante en la definición de Estado es el **territorio**, el cual puede comprenderse como el lugar o asiento físico en donde una población se establece, está integrado por el suelo, subsuelo, aguas y espacio a los cuales se les confieren determinados límites, es en sí el espacio y límite en el que un Estado ejerce su soberanía. El elemento de **gobierno** puede definirse es la forma en que las autoridades que regulan a una población se organizan y estructuran, es el conjunto de poderes públicos, es el medio por el cual se impone una reglamentación a la población. El **sistema jurídico** es el conjunto de normas que controlan a la sociedad y a las propias estructuras del poder político.

Norberto Bobbio en su definición de Estado Norberto Bobbio nos establece que éste se determina como *"una organización de las relaciones sociales (del poder) a través de procedimientos técnicos (las instituciones, la administración) útiles a la prevención y a la neutralización de los casos de conflicto y al logro de fines terrenos que las fuerzas predominantes de la estructura social reconocen como propias e imponen como generales al país entero".*¹⁴

Por lo tanto se puede determinar que el Estado es en sí una organización social regida por leyes y normas de conducta general e

¹⁴ Norberto Bobbio. Op. Cit.. p. 629.

individual para lograr la armonía social, por medio de representantes, estructuras y organizaciones derivadas del dominio del poder público y establecidas en un lugar específico y con límites de asentamiento.

Así el Estado Mexicano puede entenderse como la organización de una sociedad y un gobierno específico, ambos mantienen una relación de demanda social y acción gubernamental.

El Estado Mexicano contaba al momento de la instauración de PROGRESA con un Gobierno Federal, representativo y determinado por leyes y decisiones provenientes del Poder Legislativo, económicamente se encontraba en situaciones de crisis, de falta de posibilidades de avance económico y de productividad tanto en la industria, en el campo como en la pequeña empresa, de bajo poder adquisitivo en la sociedad lo cual planteaba la existencia de fuertes necesidades sociales como el desempleo, la falta de poder adquisitivo, la baja en el nivel de vida, el fuerte incremento en los niveles de pobreza, la migración por falta de fuentes de trabajo bien remuneradas, la fuerte concentración del dinero, a las cuales el gobierno federal requirió poner interés de solución mediante la aplicación de políticas de gobierno que le permitieran legitimarse y además garantizar el crecimiento y desarrollo de la población.

Por lo anterior es indispensable establecer la relación que existe con el actual Estado Mexicano y el Programa de Educación, Salud y Alimentación que se planteó para mejorar el nivel de vida de su población en determinadas zonas de su territorio para eliminar o controlar a la pobreza extrema.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) se implementa como principal política social del sexenio presidencial 1994-2000 a cargo del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León; este programa surge en agosto de 1997 teniendo como principal objetivo el combate a la pobreza extrema.

Es necesario determinar las condiciones económicas, políticas y sociales en las que el Programa surgió, se tomará como punto de partida el inicio del sexenio mencionado hasta el año de 1997 cuando se instaura el programa.

En el Primer Informe Presidencial (1995) se determinó un país bajo una visión gubernamental en condiciones económicas adversas debido a una crisis financiera y económica que afectó el nivel de vida de la población, el crecimiento económico, el empleo, el ingreso y las estructuras del país.

Esta crisis se determinó a partir de un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, al financiamiento de proyectos de largo plazo, a la depreciación del peso mexicano frente al dólar, políticas financieras débiles y poco viables, falta de ahorro interno que provocó bajo crecimiento económico, se dejó de contar también con el ahorro externo y comenzó la salida de inversiones.

En 1995 se instauró un programa de ajuste económico que buscó fortalecer las finanzas públicas y contar con un financiamiento externo para revertir la pérdida de capital, se comenzó a hablar dentro de la economía mexicana, de recortes en el gasto público; se modificaron precios, tarifas del sector público y la tasa general del impuesto al valor agregado.

Para controlar la disminución en los empleos, se instauró el Programa Especial de Empleo Temporal para general plazas temporales de trabajo.

En materia de población se estableció el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar; se amplió el Programa de Desayunos Escolares, se incrementó el abasto social a través de 21 mil tiendas comunitarias.

En el nivel de justicia, la Suprema Corte de Justicia se establece como un órgano autónomo, electo por el Senado de la República, ampliando también sus atribuciones.¹⁵

Durante 1996, el Poder Ejecutivo planteó a la población la existencia de una recuperación económica, la cual no puede ser comprendida debido a los altos índices de desempleo, pobreza y marginación social que en realidad se vivía. Se estableció dentro de la economía mexicana una disciplina fiscal y monetaria y un régimen de libre flotación cambiaria para provocar una recuperación económica tanto a nivel financiero como de nivel social.

¹⁵ Ernesto Zedillo Ponce de León. "Primer Informe de Gobierno". pp. I - IV.

Se presentó una gran diversificación de relaciones con países como Canadá y zonas como América Latina, el Caribe, Europa y el Pacífico Asiático, para poder ampliar la productividad económica nacional.

Surge la necesidad de la aplicación de programas de gobierno para establecer un nuevo federalismo que brinde soberanía a los estados, libertad a los municipios y obligaciones al Gobierno Federal en materia económica y social y mejorar así las condiciones de vida de la población al contar con una mejor organización de gobierno. Se comienza a hablar de una descentralización de recursos y servicios tanto a nivel estatal como municipal.

Se determinó la implementación como proyecto, de un programa en materia de alimentación, salud y educación básica para las familias pobres del país, de igual forma se establecieron el Programa de Apoyo Financiero y programas emergentes para la sequía y así dar paso a la recuperación agropecuaria.¹⁶

En el Tercer Informe de Gobierno se presentó un país con características principalmente de cambios y transformaciones en el nivel político: el Poder Ejecutivo ya no interviene en la solución de controversias que ocurran en las elecciones, las resuelve el tribunal que forma parte del Poder Judicial siendo independiente totalmente del Ejecutivo; los partidos políticos cuentan con recursos públicos para sus campañas teniendo libre acceso a los medios electrónicos de comunicación de forma equitativa; se elige por primera vez Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En materia económica se determinó la existencia de un impulso a la apertura comercial, a la integración económica y la concertación política con otros países.

Al mencionar a la política social instaurada en este periodo, se declaró que ésta es el medio del que disponía el Estado para tutelar los derechos sociales y cumplir esa función compensatoria y por lo mismo combatir la pobreza. Se puso énfasis en la educación básica con mayores

¹⁶ Ernesto Zedillo Ponce de León. "Segundo Informe de Gobierno".

ingresos, construcción de escuelas primarias, en la entrega y volumen de libros de texto gratuito.

Se incrementaron recursos en materia de salud y seguridad social; se emprendió una transformación del Instituto Mexicano del Seguro Social para hacerlo más eficiente. Existen programas como el de desayunos escolares, el de abasto social de leche, el componente de alimentación, de las becas de educación básica, el de despensas de asistencia social, el de subsidios a la venta del maíz y el de subsidio generalizado a la tortilla. Se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en 10 estados con agudos índices de pobreza cubriendo a 160 mil familias.¹⁷

El Gobierno mexicano dentro de este periodo sexenal comenzó a poner mayor énfasis en la aplicación de políticas sociales y políticas económicas para permitir a la población elevar sus niveles de vida y mejorar las condiciones frente a niveles internacionales.

Lo importante en este periodo es salir a flote de la crisis económica que sufrió el país y calmar así el descontento social; se comenzó a implantar una nueva forma de organización conocida como el *nuevo federalismo* que significa la descentralización de actividades y recursos hacia los estados y municipios para poner atención precisa a los problemas de cada región y no en forma general.

El gobierno zedillista planteó la existencia de un pacto nacional que comprendía 10 compromisos principales:

1. Canasta básica de salud.
2. Nutrición para la población vulnerable.
3. Vivienda y servicios.
4. Impulso a la educación y a la capacitación de los más necesitados.
5. Desarrollo rural para mejorar las condiciones de vida de la población más necesitada.
6. Infraestructura y desarrollo regional.

¹⁷ Ernesto Zedillo Ponce de León. "Tercer Informe de Gobierno". En: El Universal. Primera Sección.

7. Combate a la pobreza y ecología.
8. Acceso a la impartición de justicia.
9. Financiamiento popular.
10. Crecimiento y empleo.¹⁸

En el plano económico, se determinó que a partir de la aplicación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá se ha dado mayor posibilidades de acción a capitales extranjeros y no a los nacionales, se ha provocado un nivel desfavorable en la generación de empleos y una disminución en el poder adquisitivo del salario de los trabajadores al presentarse mano de obra más barata.¹⁹

La sociedad mexicana dentro del plano económico únicamente puede verse inmersa en programas que le solicitan sacrificio que se determinará como beneficios a futuro y un mejoramiento del nivel de vida, pero que en realidad establecen a una sociedad con ingresos inferiores al costo de la canasta básica de alimentos y de la adquisición de bienes y servicios necesarios, con problemas de nutrición y desigualdad social.

"En términos de ingresos, empleos y desarrollo social la realidad nacional no corresponde al discurso oficial, ya que la política económica está hecha para un sector muy estrecho de la población y de los medios de producción...advierten la existencia de dos Méxicos: el de los discursos y el de la realidad cotidiana.

*Una muestra: los resultados actuales de la balanza comercial, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) y los indicadores de empleo no exponen lo que ocurre afuera de las 32 ciudades más importantes del país y dejan de lado a la población marginada, en particular a los 40 millones de mexicanos en condiciones de pobreza reconocidos oficialmente."*²⁰

Como parte de la situación política que el país enfrentaba durante este periodo nos encontramos con una fuerte lucha entre los distintos partidos políticos que conforman el Poder Legislativo, ya no se contaba con

¹⁸ Ernesto Zedillo Ponce de León. **Las políticas de bienestar.** pp. 46-57.

¹⁹ **El Financiero** Primera plana. Agosto 4, 1997. México.

²⁰ Lourdes Edith Rudiño. *"Aumenta la pobreza pese a la mejoría..."* en: **El Financiero.** Agosto 11, 1997. p. 26.

una mayoría política en el Congreso por lo que la toma de decisiones se vuelve más complicada; existen tres fuerzas políticas principales Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) que buscaban ganar la confianza y la credibilidad de la población para poder ampliar su poder en niveles de gobierno tanto estatales o locales como federal; los partidos de oposición contaban con mayoría en la Cámara de Diputados lo que dió a su estructura una pluralidad de fuerzas políticas y sus acciones no dependen de un solo partido.

Dentro de esa pluralidad de fuerzas políticas se habló de la necesidad de establecer al Distrito Federal como el estado número 32 de la República Mexicana y determinar la configuración de autoridades colegiadas en las delegaciones políticas de la ciudad de México.

También en este periodo se originó la presentación e instauración del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 que *"entre diez objetivos generales, plantea una redistribución de facultades, funciones y responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales.*

*"El nuevo federalismo reivindica la autonomía de los estados federados, representa un instrumento que pluraliza el ejercicio de la función pública y limita la concentración del poder político."*²¹

El gobierno federal buscó con la instauración de este Programa incrementar su acción en la sociedad a partir de la distribución y delegación de funciones a los estados y buscar así la eficiencia y eficacia en sus acciones a nivel nacional, ya que en los niveles estatales se puede dar mayor atención a demandas locales y al manejo de sus propios recursos.

En lo respectivo a la banca mexicana, los bancos mexicanos no contaban con una verdadera recuperación, tienen como principal objetivo atraer clientes aunque abaraten costos en sus actividades y servicios; los bancos mexicanos en este tiempo no tienen un gran incremento en la captación de recursos lo que repercutió en la falta de crédito y liquidez tanto en niveles sociales como productivos.

²¹ Rodolfo Montes. *"Aprueban el Programa para un nuevo Federalismo"*. En: *El Financiero*. Agosto 07, 1997. p. 44.

"La economía mexicana vive tiempos anormales, se encuentra a mitad de camino entre dos patrones disímiles de desarrollo, situación que afecta a toda la organización social y a las estructuras políticas o de distribución de poder.

*En el ámbito restringido de la economía subsisten varios desequilibrios que al retroalimentarse mantienen postrada a la producción y al empleo o producen ciclos de recuperación y crisis. Uno es de orden estructural, y se caracteriza por un proceso incompleto de modernización estructural y de la planta productiva vernácula para insertarse exitosamente en la economía internacional y absorber por entero los acomodos asociados al cambio de modelo de desarrollo. El segundo problema es financiero: todavía hay rémoras y costos para satisfacer con recursos propios la inversión, el servicio de la deuda externa y la reestructuración de la banca. El tercero es de orden social y se refleja en la intensificación de la injusticia distributiva y en la aglomeración de perdedores en la justa de la competencia."*²²

A niveles fuera del contexto oficial del gobierno Federal, el país contaba con una situación económica y financiera poco apta para brindar a su población la posibilidad de mejoras en su poder adquisitivo y condiciones de vida; la realidad social se encontraba distante de la realidad económica que planteaba el gobierno.

*"El mayor reto para nuestro país en los próximos años será revertir la desigual distribución de la riqueza. Ningún esfuerzo en materia de política social, o proyecto económico, es completo si no se encamina a modificar las tendencias actuales que asignan a un pequeño porcentaje de la población una gran cantidad de la riqueza que produce la nación, mientras una enorme masa de los mexicanos enfrenta pobreza, desempleo, malos ingresos, falta de acceso a la vivienda, insuficiente equipamiento urbano, bajos niveles de educación y crecientes deficiencias en materia de salud y alimentación."*²³

²² David Ibarra. "La economía mexicana: En dónde estamos?. En Nexos. Julio 1997, pp. 49-50

²³ Jaime Martínez Veloz. "Política social: sustento de gobernabilidad". En: Este país. Julio 1997, p.43

1.3 PRONASOL Y PROGRESA.

Resulta necesario determinar la relación que existe entre el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) ya que ambos programas constituyen la base de la política social instaurada en cada uno de los periodos presidenciales correspondientes 1988-1994 y 1994-2000, respectivamente.

PRONASOL se determina como el antecedente inmediato de PROGRESA, ambos programas basan sus acciones y su existencia en atender a los grupos de población que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema en zonas rurales y urbanas marginadas; Solidaridad buscó responder principalmente a demandas de servicios y apoyos productivos en favor del bienestar de la comunidad, PROGRESA busca apoyar a los individuos en sus capacidades y oportunidades sociales e individuales y así obtener un bienestar tanto personal como social y de toda la población y/o comunidad.

Solidaridad establece que sus prioridades eran:

“Creación de las condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para la igualdad de oportunidades.

Pleno desarrollo de las capacidades de la población.

Apertura de espacios de decisión a la participación social organizada de las comunidades.”²⁴

PROGRESA nos establece que sus principales objetivos son:

Remover obstáculos que impiden a las familias pobres acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de la salud, así como beneficiarse de la formación y capacidades que se adquieren a través de una educación básica adecuada.

²⁴ Pronasol. 6 años de trabajo. p. 17

"Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres... brindando suficientes servicios escolares y de cuidado de la salud de calidad.

Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición... ni porque realicen labores que dificultan su asistencia escolar.

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

Inducir la responsabilidad y participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias.

Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progreso para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opere."²⁵

Se plantea lo anterior entre ambos programas como una diferencia ya que Solidaridad considera la necesidad de la participación social y PROGRESA toma en cuenta las condiciones de cada individuo a mejorar.

Solidaridad operó en sus acciones y proyectos a partir de cuatro principios fundamentales:

RESPECTO A LA VOLUNTAD, INICIATIVAS Y FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LOS INDIVIDUOS Y COMUNIDADES.

A partir de las demandas sociales, las organizaciones ejecutan sus proyectos mediante sus propios métodos y estrategias, el Programa no impone condiciones.

PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN PLENA Y EFECTIVA DE LAS COMUNIDADES.

Cada comunidad diseña, decide, ejecuta, controla y evalúa sus proyectos; participa con trabajo, recursos económicos, materiales; mantienen su propia contraloría social.

CORRESPONSABILIDAD.

²⁵ SEDESOL. Programa de Educación, Salud y Alimentación. p. 39

Todos los proyectos a realizar son definidos en los convenios de Desarrollo Social, los cuales se firmaron entre la Federación y los estados, en dichos convenios se determinan responsabilidades, compromisos, obligaciones y aportaciones de las esferas de gobierno y las comunidades.

TRANSPARENCIA, HONESTIDAD Y EFICIENCIA EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS.

Las comunidades eran las encargadas de vigilar, evaluar y manejar los recursos de cada proyecto.

En **PROGRESA** las acciones se basan en:

Desarrollo de capacidades y potencialidades de las familias pobres.

Estrecha coordinación entre los tres órdenes de gobierno y el fortalecimiento de cada uno de ellos.

Apoyo a familias con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar.

Elevación de condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades de educación, salud y alimentación.

Cubrir tres necesidades básicas de las familias mexicanas en pobreza extrema.

Ambos Programas manejan el principio de corresponsabilidad de acciones Estado-sociedad pero en Solidaridad cada comunidad actúa en función de sus necesidades y decisiones particulares, **PROGRESA** mantiene líneas de acción generales para el logro de sus objetivos en los individuos y sus comunidades.

Solidaridad manejó tres líneas de acción que determinaban la existencia de un desarrollo integral de las comunidades:

1. " SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL.

A través de ella se crea el piso social básico para el desarrollo comunitario, con acciones y obras en infraestructura de servicios como agua

potable, drenaje, electrificación, urbanización, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, salud, educación, entre otros.

2. SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCIÓN.

Con la cual se promueve el desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las comunidades, con apoyo financiero, técnico y tecnológico en actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas, forestales, extractivas y de transformación, pero con pleno respeto al medio ambiente.

3. SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL.

Su objetivo es integrar a las comunidades dispersas a la dinámica de crecimiento de las regiones. Se impulsan actividades.”²⁶

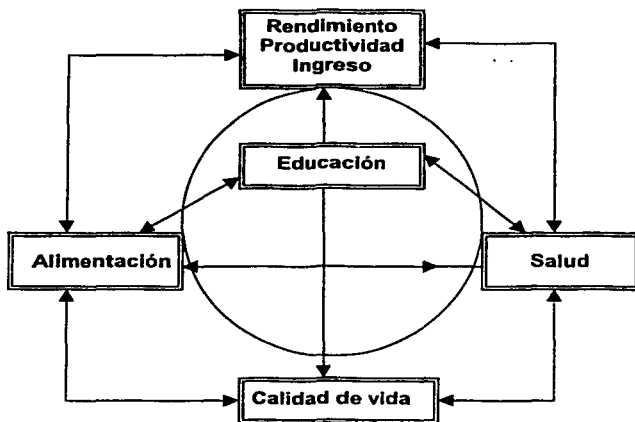
En PROGRESA las líneas de acción comprenden la atención a tres componentes básicos:

- 1. Apoyos educativos para fomentar la asistencia de los niños a las escuelas, ampliando la matrícula de alumnos.**
- 2. Atención básica a la salud de todos los miembros de la familia.**
- 3. Apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias pobres.**

Ambos programas buscan obtener un beneficio social para las familias en extrema pobreza pero como diferencia principal tienen que Solidaridad actúa en el ámbito de la comunidad, del bienestar social y general incluyendo el beneficio individual; PROGRESA en cambio, actúa directamente en el desarrollo y beneficio de cada individuo, de cada miembro de las familias que determinan una comunidad, así, el desarrollo integral del individuo le otorga beneficios propios que repercuten en la comunidad.

²⁶ PRONASOL. Op.Cit. p. 19

CAPACIDADES BÁSICAS Y COMBATE A LA POBREZA.



27

El anterior esquema que para poder combatir la pobreza en los individuos y sus comunidades es indispensable la interacción de los elementos que determinan su calidad de vida, es decir, al existir buen nivel de alimentación en un individuo al mismo tiempo cuenta con un nivel favorable de salud que le permiten estudiar y contar con una educación que al incrementarse le brindará la posibilidad de mejorar su nivel y calidad de vida tanto individual como en su comunidad.

Para Solidaridad es indispensable el desarrollo de las comunidades, su acción es general; para PROGRESA lo importante y básico es el desarrollo de las capacidades de los individuos, su acción se basa en tres puntos elementales de las personas: la educación, la alimentación y la salud.

²⁷ SEDESOL. Op. Cit. p. 29.

En Solidaridad la línea de acción para el BIENESTAR SOCIAL se manejó con diversas vertientes o programas:

INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA - Que buscó evitar el rezago de espacios educativos, y mejorar la calidad académica.

SOLIDARIDAD PARA UNA ESCUELA DIGNA – Rescatar la infraestructura educativa a través de la rehabilitación y mantenimiento de los planteles educativos.

NIÑOS EN SOLIDARIDAD - Consistió en apoyar la continuidad en la educación primaria de los niños; buscó atenuar las limitaciones económicas que no permiten a los padres mandar a sus hijos a la escuela.

APOYO AL SERVICIO SOCIAL – Promover la participación de los egresados de instituciones de educación técnica y superior realizando su servicio social para obtener beneficios sociales en las comunidades.

INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS DE SALUD – Orientar los servicios del gobierno al fomento y cuidado de la salud en la población y prevenir enfermedades. Ampliación de la cobertura de los servicios de salud. Construir y equipar, conservar y mantener las unidades de salud.

IMSS – SOLIDARIDAD – Mejorar la salud en comunidades rurales marginadas, fomentando el cuidado a la salud familiar y colectiva.

HOSPITAL DIGNO – Mejorar la calidad en la atención médica brindando equipos necesarios, higiene, comodidad en los servicios del hospital.

A diferencia PROGRESA tiene como única y principal línea de acción, buscar el bienestar social de los miembros de las familias y las comunidades; no basa su actividad en programas específicos, sino que se estructura en 3 componentes: educación, salud y alimentación que se interrelacionan para dar al individuo un desarrollo integral.

PROGRESA no actúa en cuestiones de infraestructura, deriva de Solidaridad en lo relativo a Educación y Salud (seguridad social).

En educación, PROGRESA busca:

Atender la oferta de los servicios educativos.

Apoyar la incorporación, permanencia y aprovechamiento de los niños.

Para lo anterior el componente educativo se integra por:

1. Becas educativas.
2. Paquetes de útiles escolares.
3. Fortalecimiento de la oferta educativa.

Estos elementos del componente educativo se explicarán ampliamente en el segundo capítulo de este trabajo.

En salud, PROGRESA busca:

Ampliar y mejorar la cobertura de servicios de atención primaria.

Mejorar los niveles de salud en los miembros de las familias.

Fomentar en las familias una actitud preventiva para el cuidado de la salud.

Así el componente salud establece las siguientes estrategias:

1. *"Proporcionar de manera gratuita un paquete básico de salud.*
2. *Prevenir la desnutrición de los niños, desde la etapa de gestación otorgando para ello un suplemento alimenticio.*
3. *Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante información y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene".*²⁸

²⁸ Idem. p. 45

El Programa Nacional de Solidaridad fue la base de la cual se establecieron programas específicos para cubrir la gran demanda social, así, en educación, PRONASOL comprendía:

Infraestructura educativa.

Solidaridad para una escuela digna.

Niños en Solidaridad.

Apoyo al Servicio Social.

En salud:

Infraestructura de servicios de salud.

IMSS-Solidaridad.

Hospital Digno.

En cambio PROGRESA formó parte de las líneas de acción que establece el Programa para superar la Pobreza 1995-2000, en el cual, PROGRESA fue el punto principal de la acción estatal.

" El Programa busca complementarse con otros programas sociales para el desarrollo de infraestructura social básica en beneficio de las localidades y regiones en que opere, como son las acciones de mejoramiento de la vivienda, acceso a agua potable, electrificación así como de caminos y telecomunicaciones, entre otros. " ²⁹

"El Programa Nacional de Solidaridad es de carácter multisectorial porque conjuga diferentes componentes sectoriales de la política económica y social que tienen relación con el fomento productivo, el bienestar social y la distribución del ingreso. " ³⁰

²⁹ Idem. p. 60

³⁰ Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Solidaridad. p. 63.

Dentro de la vertiente de bienestar social, PRONASOL tuvo como dependencias y entidades participantes a:

Secretaría de Educación Pública (SEP).
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).
Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).
Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)
Colegio Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).
Consejo Nacional de Fomento Educativo.
Secretaría de Salud. (SSA).
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
Leche Industrializada Conasupo (LICONSA).
Comisión Nacional de Alimentación (CONAL).
Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)
Entre otras.

En PROGRESA participan:

Secretaría de Educación Pública (SEP).
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
Consejo Nacional del Fomento Educativo (CONAFE).
Secretarías estatales de Educación.
Escuelas primarias y secundarias.
Secretaría de Salud (SSA).
Coordinación General del Programa IMSS-Solidaridad.
Autoridades estatales de Salud.

Unidades de salud (SSA, IMSS-Solidaridad).

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Entre otras.

Ambos programas actúan en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal; los dos basan su existencia a partir de la interacción de diversas instancias de la Administración Pública Federal.

Para las dependencias que participan en PROGRESA más adelante se explicará la actuación que cada una de ellas tiene dentro de la organización del Programa.

CAPÍTULO 2. PROGRESA.

2.1 OBJETIVOS.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) tuvo como principal finalidad el propiciar la elevación del nivel de vida de la población que se encuentra en situaciones de extrema pobreza mediante acciones enfocadas al mejoramiento de las oportunidades en educación, salud y alimentación para los integrantes de las familias beneficiarias.

CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES BENEFICIARIOS DEL PROGRESA.

Características del hogar	Hogares beneficiarios del PROGRESA	Hogares Nivel Nacional
Ingreso per cápita mensual*	187	819
Desviación estándar**	(225)	(1 009)
Ingreso per cápita*(mediana)	141	499
Porcentaje de hogares con agua entubada al interior de la vivienda	4.23%	62.5%
Porcentaje de hogares con luz eléctrica	58.5%	95.7%
Porcentaje de población mayores de 12 años analfabetas.	27.7%	11.4%
Porcentaje de hogares con piso de tierra	74.2%	4.36%
Tamaño de familia	5.90	4.58
Desviación familiar**	(2.44)	(2.07)

*En pesos de septiembre de 1998.

**Promedio.³¹

³¹ José Gómez de León. "El Progreso y el Bienestar de los Hogares Pobres en México". en: Mercado de Valores. p.23.

PROGRESA actuó a partir de una definida coordinación entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal); es parte fundamental de la política social instaurada en el sexenio 1994-2000 ya que *“ el desarrollo de las capacidades y potencialidades de las familias pobres es uno de los objetivos primordiales del gobierno federal dentro de las líneas de acción para superar la pobreza.”*³²

El Programa basó sus objetivos y acciones en lo determinado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en lo referente al desarrollo social de la población (contar con mejores condiciones de vida a partir de una mejor educación y vivienda, fomentar la salud en los individuos, ampliar la productividad de las comunidades, entre otras) ; para lo cual se enfocó a la interacción de acciones de gobierno en materias específicas y de acciones de la sociedad en materia de participación y organización familiar.

“Progresá persiguió los siguientes objetivos:

- *Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres particularmente de los niños, niñas y de sus madres, brindando suficientes servicios escolares y de cuidado de la salud de calidad, así como ayudas alimentarias.*
- *Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar.*
- *Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.*
- *Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias en favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación.*
- *Promover la participación y el respaldo comunitario de Progresá para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera, así como sumar los esfuerzos e*

³² SEDESOL. Op. Cit., p. 24.

iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al Programa.³³

PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA)

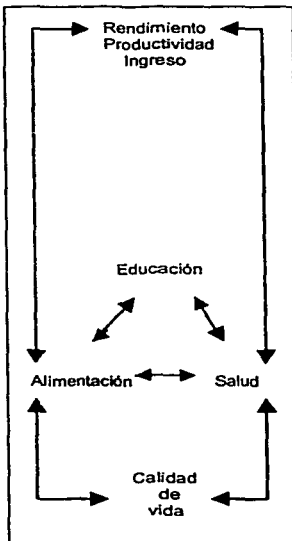
Objetivo
Apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema ampliando sus oportunidades y capacidades para elevar su bienestar

Criterios de selección

Estados y regiones
*Regiones prioritarias

Selección de localidades
*Nivel de marginación
*Condiciones de accesibilidad a servicios.

Identificación de familias
Evaluación socioeconómica de Los hogares con criterios Objetivos que evitan Discrecionalidad:
*Nivel de ingreso
*Composición de la familia
*Nivel educativo
*Características de la vivienda
*Disponibilidad de servicios
*Posesión de bienes



Componentes del Programa

Apoyos educativos

*Becas educativas de 3o. de primaria a 3o. de secundaria
Apoyo económico mensual impulsando la permanencia de las mujeres.
Apoyo anual para útiles escolares.

Componente de salud

*Salud preventiva
*Paquete básico de salud
*Suplementos alimenticios a mujeres embarazadas y en Lactancia, menores entre 4 meses y 2 años.

Apoyo a la alimentación

*Apoyo mensual 125 pesos
*Vinculada a la visita a servicios de salud

Integración de apoyos monetarios.

*El monto global mensual no deberá superar un monto máximo mensual por familia

34

Estos objetivos determinaron las líneas de acción del Programa, establecieron como principales beneficiarios a los niños, jóvenes y a las mujeres embarazadas, quienes son los integrantes más vulnerables de las familias y que por lo tanto requieren mejores condiciones dentro del núcleo familiar y social.

³³ SEDESOL Idem. p. 39.

³⁴ Esteban Moctezuma Barragán. "La política social del Estado Mexicano" en: Mercado de Valores. p. 14.

Se planteó que dentro de estas acciones no sólo el Estado es el único responsable de la efectividad y actuación de PROGRESA, en éste debe existir una fuerte participación de la sociedad a través de los padres de niños beneficiarios; la participación social debe abarcar a cada uno de los integrantes de las familias; el Estado aporta los recursos y medios para tener el desarrollo social esperado, las familias participan y establecen una retroalimentación mediante asistencia constante a centros de salud y de educación así como utilizando los recursos para contar con una mejor alimentación.

La principal meta de estos objetivos es actuar en favor de la población en extrema pobreza para mejorar sus condiciones, oportunidades y calidad de vida, actuando sobre tres puntos indispensables en la vida de un individuo, ya que al mejorar la salud, la alimentación y la educación, el desarrollo es integral brindando posibilidades para superar la pobreza a nivel de comunidad y familia.

2.2 COMPONENTES.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación para el cumplimiento de sus principales objetivos basó sus acciones en tres componentes (EDUCACION, SALUD, ALIMENTACION) los cuales cuentan con una estrecha vinculación entre ellos, sus logros se obtienen de manera global en los individuos; de igual forma dichos componentes se determinan a partir de instituciones pertenecientes a la Administración Pública federal, estatal y regional actuando de forma conjunta (Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SSA), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), entre otros) manteniendo relaciones en acciones para el bienestar social.

Cada componente actúa bajo su propia organización, estructura e instituciones, vincula con los otros componentes ciertas líneas de acción, mantiene influencias e interacciones para poder ampliar las capacidades y potencialidades de los individuos.

PROGRESA así, se encuentra integrado por:

"Apoyos educativos para facilitar que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa. Fomentar su matriculación y asistencia regular a la escuela así como que los padres participen en su mejor aprovechamiento escolar. Al mismo tiempo se proporcionarán apoyos dirigidos a fortalecer la oferta y la calidad de los servicios educativos.

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

*Apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias pobres, haciendo hincapié en que esto tiene como propósito mejorar la ingesta familiar de alimentos, principalmente de niños y niñas, así como de las mujeres, quienes por lo general son los miembros de los hogares que más sufren carencias nutricionales."*³⁵ Estos últimos apoyos son de carácter económico para lograr que las familias varíen el tipo de alimentos que consumen o incrementen la cantidad de aquellos alimentos que acostumbran consumir.

Los resultados de estos componentes buscan dar a la población en extrema pobreza la posibilidad de contar con mejores oportunidades y superar las carencias; es indispensable las interacciones entre componentes para que el desarrollo del individuo sea integral y no más fuerte en determinados aspectos.

³⁵ SEDESOL. Op.Cit.. p.39.

2.2.1 EDUCACIÓN.

El componente educativo tiene como principales objetivos:

Atender la oferta de los servicios educativos.

Apoyar la incorporación, permanencia y aprovechamiento escolar de niños y jóvenes.

2.2.1.1 LÍNEAS DE ACCIÓN.

Para poder alcanzar dichos objetivos, el área educativa se integra por las siguientes líneas de acción:

- I. Fortalecimiento de la oferta de servicios educativos.
- II. Aliento a la asistencia y al rendimiento escolar.

I. FORTALECIMIENTO DE LA OFERTA DE SERVICIOS EDUCATIVOS.

En este rubro se busca que el gobierno federal a través de las autoridades estatales establezca una educación básica suficiente y de calidad en las localidades en las que actúa el Programa, además de que existan suficientes escuelas de niveles de primaria y secundaria para satisfacer la demanda de las familias beneficiarias.

De igual forma se busca fortalecer la infraestructura educativa existente mediante la ampliación y construcción de espacios, así como de otorgar equipo, material y mobiliario.

Para contar con una educación adecuada, el Programa apoya las acciones de actualización para docentes y directivos de las escuelas y darle así mayor calidad a la educación que se imparte. Los cursos de actualización consisten en informar nuevas técnicas de aplicación de los programas de Educación tomando en cuenta las características de las comunidades, ampliando temas de enseñanza, de administración de los

recursos educativos con los que se cuenta y de aplicación correcta y eficiente de los planes y programas.

II. ALIENTO A LA ASISTENCIA Y EL RENDIMIENTO ESCOLAR.

Para fomentar la asistencia regular y tener un mayor rendimiento escolar, el Programa brinda apoyos a las familias beneficiarias, los cuales corresponden a:

Becas educativas que se brindan a cada niño y niña de familias beneficiarias menores de 18 años, los cuales deben cursar entre el tercer grado de primaria y el tercer grado de nivel secundaria manteniendo una asistencia regular y constante.³⁶

Este apoyo monetario incrementa según el avance en el grado escolar y a nivel de secundaria el monto de la beca es mayor en las niñas que en los niños, esto se realiza para evitar la diserción de las mujeres, quienes abandonan su educación por cuestiones familiares y/o económicas teniendo en las familias menor preferencia para la educación que los hombres.

Las becas se otorgan bimestralmente durante el periodo que abarca el ciclo escolar y se busca que el monto que tienen sea equivalente a los ingresos que con el trabajo de estos integrantes de las familias se aportan al hogar.

El principal objetivo de las becas que otorga el Programa es evitar que la población abandone sus estudios como consecuencia de dedicarse a trabajar, de igual forma buscan estimular a los niños y jóvenes que hayan abandonado la escuela a que regresen y puedan concluir la educación básica

³⁶ PROGRESA. Manual de Operación, PROGRESA. p.8.

MONTO MENSUAL DE LAS BECAS EDUCATIVAS.

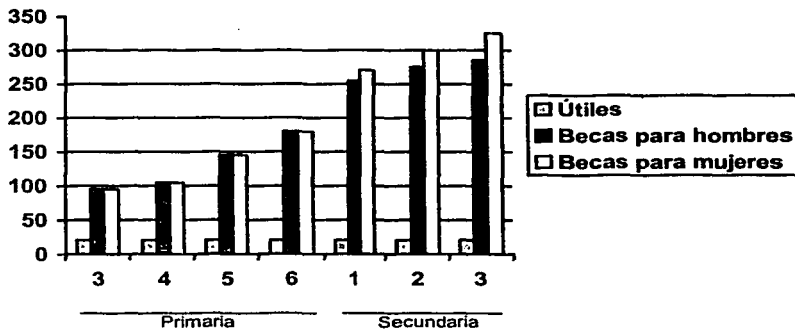
PRIMARIA	DE SEPTIEMBRE A DICIEMBRE DE 97	DE ENERO A JUNIO DE 98	DE JULIO A DICIEMBRE DE 98
	NIÑOS Y NIÑAS	NIÑOS Y NIÑAS	NIÑOS Y NIÑAS
TERCERO	\$ 60.00	\$ 65.00	\$ 70.00
CUARTO	\$ 70.00	\$ 75.00	\$ 80.00
QUINTO	\$ 90.00	\$ 95.00	\$ 105.00
SEXTO	\$ 120.00	\$ 130.00	\$ 135.00
CURSOS COMUNITARIOS			
NIVEL II	\$ 65.00	\$ 70.00	\$ 75.00
NIVEL III	\$105.00	\$ 110.00	\$ 120.00

SECUNDARIA	DE SEPTIEMBRE A DICIEMBRE DE 97	DE ENERO A JUNIO DE 98	DE JULIO A DICIEMBRE DE 98
NIÑOS			
PRIMERO	\$ 175.00	\$ 190.00	\$ 200.00
SEGUNDO	\$ 185.00	\$ 200.00	\$ 210.00
TERCERO	\$ 195.00	\$ 210.00	\$ 225.00
NIÑAS			
PRIMERO	\$ 185.00	\$ 200.00	\$ 210.00
SEGUNDO	\$ 205.00	\$ 220.00	\$ 235.00
TERCERO	\$ 225.00	\$ 240.00	\$ 255.00

³⁷ En pesos de septiembre 1997 y septiembre 1998.

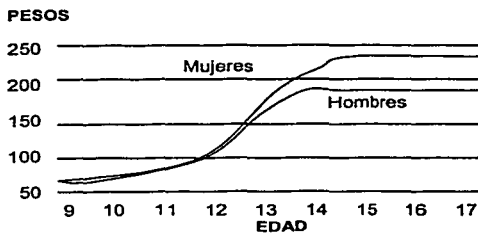
³⁷ Op. Cit. p. 9.

**Monto de becas y apoyos para útiles escolares
(apoyos mensuales en el segundo semestre de 1999)**



38

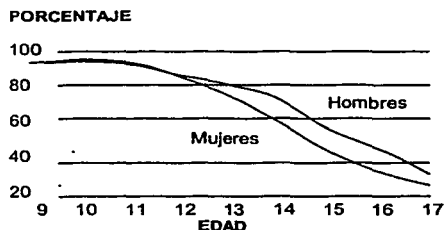
BECA EDUCATIVA POR SEXO



³⁸ SEDESOL. Op. Cit. p. 7. (1998-1999)

El anterior esquema nos determina las diferencias en el monto de las becas educativas otorgadas a los niños y niñas, a nivel de primaria y cursos comunitarios, el monto de éstas es igual para ambos; ya en el nivel de secundaria se comienza a presentar un monto mayor en las becas otorgadas a las niñas.

ASISTENCIA ESCOLAR POR SEXO



39

La gráfica nos muestra que al incrementar la edad de los alumnos, niñas y niños, la ausencia en las escuelas se presenta en mayor porcentaje en las niñas al tener problemas de trabajo en el hogar.

Apoyo para útiles escolares en especie o apoyo monetario para adquirirlos.

Se otorga el apoyo de útiles en especie a niños de nivel primaria beneficiarios del PROGRESA que viven en localidades aisladas o en marginación extrema en donde no existe suficiente abasto de los materiales necesarios.

En lo referente al apoyo monetario para adquirirlos, éste varía en su monto según el nivel educativo en el que cursen los niños; " para los

³⁹ SEDESOL. Idem. p.43

*alumnos de primaria el apoyo monetario consiste en 120 pesos por año escolar; dos terceras partes de esta ayuda se entregan al inicio del año escolar, sujeto a la inscripción de los niños a la escuela, el resto a mediados del mismo para reposición. Para los alumnos de secundaria, el apoyo oscila entre los 150 y los 240 pesos, dependiendo de que estos estudiantes tengan o no acceso al paquete de libros para secundaria que se proporcionarán a los planteles escolares. Los apoyos monetarios para la secundaria se entregan en una sola exhibición, al inicio del año escolar.”*⁴⁰ (Datos correspondientes a 1998).

El otorgar útiles y apoyos monetarios para adquirirlos tiene como finalidad que los padres de familia no vean afectados los ingresos familiares y que ante esto procuren la educación de sus hijos, así el Programa al otorgar estos apoyos, no sólo busca la asistencia de los niños a las escuelas sino también la cooperación de los padres para que no abandonen los estudios; los apoyos del Programa y la participación de los padres deberá garantizar la asistencia, el aprovechamiento y rendimiento de los niños beneficiarios.

La condición para recibir los apoyos educativos económicos se basa en la corresponsabilidad que debe existir entre el Estado y la sociedad a partir de que los padres de familia tienen como principal acción la inscripción y asistencia regularde sus hijos a la escuela, esta asistencia se certifica mensualmente, si se cuenta con un porcentaje mayor al 15% de inasistencia en el alumno, no se otorga el monto de la beca por el mes correspondiente, el total de las asistencias tienen como parámetro el calendario escolar.⁴¹

2.2.1.2 ORGANIZACIÓN.

PROGRESA en el componente educativo tiene una organización basada en cuatro instancias específicas:

Secretaría de Educación Pública. (SEP)
Consejo Nacional de Fomento Educativo. (CONAFE).
Secretarías Estatales de Educación. (SEE).
Escuelas Primarias y Secundarias.

⁴⁰ SEDESOL. Idem. p.44

⁴¹ José Gómez de León. Op. Cit. p.20

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

Dentro de la estructura del Programa es la encargada de establecer las normas y lineamientos bajo los cuales se opera en todo lo relacionado a los servicios de educación.

A partir de esta dependencia de la Administración Pública Federal se determinan los mecanismos de coordinación con las autoridades educativas de cada Estado en las que opera el Programa.

" A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:
 - a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, incorporadas o reconocidas;**
- V. Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución ...*
- VI. Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República." ⁴²*

CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO (CONAFE).

Cuenta con delegaciones en cada Estado y Unidades Coordinadoras Estatales de los Programas Compensatorios de CONAFE (UFE).

Opera el componente educativo manteniendo estrecha coordinación con las Secretarías de Educación Estatales por medio de sus delegaciones.

⁴² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. pp. 60-61.

Verifica la cobertura y realiza adecuaciones necesarias en infraestructura de servicios de educación.

Identifica las escuelas que participan en el Programa.

Es el organismo encargado de la entrega de los paquetes de útiles escolares para niños de nivel primaria en las comunidades en las que no existe suministro de éstos.

Capacita al personal directivo y docente de las escuelas que participan en el Programa.

SECRETARÍAS ESTATALES DE EDUCACIÓN (SEE).

" Son responsables de la prestación de los servicios educativos, de garantizar la infraestructura de los servicios para atender a las familias beneficiarias en las localidades donde opera el Programa, de coordinar los procedimientos para la comprobación de inscripción y , bimestralmente, de asistencia de los niños beneficiarios a las escuelas primarias y secundarias.

*Los supervisores escolares , directores y capacitadores, tutores son responsables de capacitar y orientar a los profesores e instructores comunitarios en los procedimientos de operación del componente educativo."*⁴³

Trabajan en coordinación con las delegaciones de CONAFE en lo que respecta a la identificación de escuelas participantes, verifican la cobertura de los servicios educativos, capacitan al personal de las escuelas y buscan la transformación de la infraestructura educativa de acuerdo a las necesidades que presentan las comunidades.

✳ ESCUELAS PRIMARIAS Y SECUNDARIAS.

En el Programa participan escuelas oficiales de nivel primaria y secundaria que pueden ser:

⁴³ PROGRESA Op. Cit. p. 17.

- ◆ Cursos comunitarios
- ◆ Subsistemas de primaria general e indígena.
- ◆ Secundaria general y/o técnica.
- ◆ Telesecundarias.

Las escuelas a las que asisten los niños beneficiarios de PROGRESA pueden estar ubicadas en localidades beneficiarias del Programa, en muchas ocasiones, si las comunidades no cuentan con la infraestructura básica o necesaria, los niños beneficiarios acuden a escuelas fuera de las comunidades pertenecientes a éste, puede presentarse la coordinación entre instituciones (escuelas) o autoridades correspondientes para brindar el servicio educativo.

En estas escuelas debe llevarse la inscripción de los niños, el registro de asistencia diaria y la comprobación bimestral de la asistencia mensual para fines de PROGRESA y poder determinar así la cobertura de beneficios y apoyos del Programa ante el principio de corresponsabilidad Estado-sociedad.

2.2.2 SALUD.

El componente salud tiene como principal objetivo contar con mejores servicios de salud en las comunidades lo que permita eliminar la fuerte incidencia en enfermedades de los miembros de familias beneficiarias además de mejorar el nivel de salud individual de cada miembro fomentando y manteniendo una actitud preventiva para el cuidado de la salud y la higiene en los hogares y los individuos.⁴⁴

El componente de salud no sólo basa sus acciones en dar medicamentos a las familias sino que busca dar un apoyo integral a cada miembro de las familias beneficiarias para que vivan en condiciones de higiene, de conocimiento de enfermedades y formas de combatirlas y con mejores formas de alimentación.

⁴⁴ PROGRESA. Idem. p. 10.

2.2.2.1 ESTRATEGIAS.

Para el logro de estos propósitos se establecen tres estrategias específicas:

Proporcionar gratuitamente un paquete básico de servicios de salud. Prevención de la desnutrición de niños desde la etapa de gestación por medio de suplementos alimenticios. Fomento y mejora del autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad a través de información y capacitación en materia de salud, higiene y nutrición.

I. ATENCIÓN BÁSICA Y PREVENTIVA DE SALUD.

Esta estrategia consiste en la aplicación del Paquete Básico de Servicios de Salud, el cual fue definido por el Consejo nacional de Salud; se compone de trece acciones que se establecen bajo el carácter de preventivo y de control de los principales padecimientos de las comunidades.

Este Paquete Básico consiste en una orientación ante enfermedades para las familias beneficiarias; las acciones se proporcionan a las familias a través de citas programadas a partir de la edad y condición de cada uno de los miembros de la familia.

PAQUETE BÁSICO DE SERVICIOS DE SALUD.

-
- 1.- SANEAMIENTO BÁSICO A NIVEL FAMILIAR.
 - 2.- PLANIFICACIÓN FAMILIAR.
 - 3.- ATENCIÓN PRENATAL, DEL PARTO Y PUERPERIO, Y DEL RECIÉN NACIDO.
 - 4.- VIGILANCIA DE LA NUTRICIÓN Y EL CRECIMIENTO INFANTIL.
 - 5.- INMUNIZACIONES.
 - 6.- MANEJO DE CASOS DE DIARREA EN EL HOGAR.
 - 7.- TRATAMIENTO ANTIPARASITARIO A LAS FAMILIAS.
 - 8.- MANEJO DE INFECCIONES RESPIRATORIAS AGUDAS.
 - 9.- PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA TUBERCULOSIS PULMONAR.
 - 10.- PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA HIPERTENSIÓN ARTERIAL Y LA DIABETES MELLITUS.
 - 11.- PREVENCIÓN DE ACCIDENTES Y MANEJO INICIAL DE LESIONES.
 - 12.- CAPACITACIÓN COMUNITARIA PARA EL AUTOCAUIDADO A LA SALUD.
 - 13.-DETECCIÓN Y CONTROL DEL CÁNCER CÉRVICO UTERINO.⁴⁵

⁴⁵ SEDESOL. Idem. p.11.

FRECUENCIA DE ATENCIÓN DE SALUD Y ACCIONES PRIORITARIAS

NIÑOS*

GRUPO DE EDAD	FRECUENCIA DE REVISIÓN	ACCIONES
MENORES DE 4 MESES	3 REVISIONES: A LOS 7 Y 28 DÍAS, Y A LOS 2 MESES	INMUNIZACIONES CONTROL DEL CRECIMIENTO, PESO Y TALLA.
DE 4 MESES A 24 MESES	8 REVISIONES: A LOS 4, 6, 9, 12, 15, 18, 21 Y 24 MESES 1 REVISIÓN MENSUAL DE PESO Y TALLA	INMUNIZACIONES CONTROL DE PESO, TALLA Y DESARROLLO. VIGILANCIA DE LA ALIMEN. DETECCIÓN TEMPRANA DE ENFERMEDADES.
DE 2 A 4 AÑOS	3 REVISIONES AL AÑO: 1 CADA 4 MESES*	INMUNIZACIONES CONTROL DE CRECIMIENTO, PESO Y TALLA. DESPARASITACIÓN. DETECCIÓN TEMPRANA DE ENFERMEDADES.

MUJERES

GRUPO DE EDAD	FRECUENCIA DE REVISIÓN	ACCIONES
EMBARAZADAS	5 REVISIONES	ORIENTACIÓN NUTRICIONAL. VIGILANCIA DEL DESARROLLO DEL EMBARAZO. ADMINISTRACIÓN DE HIERRO Y TOXOIDE TETÁNICO.
EN PERIODO DE PUERPERIO Y LACTANCIA	2 REVISIONES: 1 EN EL PUERPERIO INMEDIATO 1 EN EL PERIODO DE LACTANCIA	PLANIFICACIÓN FAMILIAR ORIENTACIÓN NUTRICIONAL CUIDADOS DEL RECIÉN NACIDO. FOMENTO DE LA LACTANCIA MATERNA.

ADULTOS

GRUPO DE EDAD	FRECUENCIA DE REVISIÓN	ACCIONES
ADULTO	1 REVISIÓN AL AÑO.	SALUD REPRODUCTIVA Y FERTILIZACIÓN FAMILIAR. DETECCIÓN TEMPRANA DE ENFERMEDADES.
PERSONAS MAYORES DE 60 AÑOS	1 REVISIÓN AL AÑO	DETECCIÓN TEMPRANA DE ENFERMEDADES CRÓNICAS Y NEOPLASIAS.

46

* SEDESOL. Idem. p.10

El Paquete Básico es proporcionado por instituciones de salud participantes en el Programa como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en coordinación con la Secretaría de Salud en niveles estatales y municipales.

II. PREVENCIÓN DE LA DESNUTRICIÓN.

*" El propósito fundamental de esta actividad es apoyar la alimentación y nutrición de la población más vulnerable – niños menores de cinco años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia -, con la finalidad de prevenir, detectar y tratar oportunamente los casos de desnutrición. Este conjunto de medidas se lleva a cabo mediante la vigilancia nutricional, la entrega de suplementos alimenticios y la educación alimentaria-nutricional."*⁴⁷

La población más vulnerable (niños y mujeres) requieren una atención mayor para lograr una mejora sustancial en sus condiciones de vida, la alimentación que se busca dar a este grupo social se basa en nutrientes necesarios e indispensables para el crecimiento de los niños sin problemas futuros siempre y cuando se mantenga la secuencia entre consultas y paquetes alimenticios.

III. INFORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA LA SALUD.

El principal objetivo de brindar información y capacitación en materia de salud es fomentar la existencia de una cultura de autocuidado consistente en mantener una mejor nutrición y condiciones de higiene en los núcleos familiares; un punto importante es brindar información a los padres de familia para que puedan reducir riesgos para la salud, reconozcan síntomas de enfermedades simples y puedan llevar a cabo procedimientos de atención primaria.

La información se da a las familias, principalmente a las madres mediante sesiones mensuales; la estrategia se integra por 25 temas educativos que se derivan del Paquete Básico de Servicios de Salud; se

⁴⁷ PROGRESA. Idem. p.12

entrega material didáctico sobre temas de planificación familiar, nutrición, higiene y medicina preventiva.

TEMAS BÁSICOS DE CAPACITACIÓN EN SALUD.

- Alimentación, nutrición y salud.
- Suplemento alimenticio.
- Saneamiento básico en el nivel familiar.
- Participación social.
- Planificación familiar.
- Maternidad sin riesgo.
- Embarazo, parto y puerperio.
- Alimentación durante el embarazo y la lactancia.
- El recién nacido.
- Lactancia materna.
- Adolescencia y sexualidad.
- Cáncer de mama y cervico-uterino.
- Comunicación con la comunidad.
- Mejoramiento de la vivienda.
- Potabilización del agua para consumo humano.
- Las tareas comunitarias de la salud.
- El menor de un año.
- El mayor de un año.
- Vacunas.
- La diarrea.
- Vida suero oral.
- Parasitosis.
- Infecciones respiratorias agudas.
- Tuberculosis pulmonar.
- Hipertensión y diabetes.
- Prevención de accidentes.
- Manejo de lesiones.
- Producción de alimentos.
- Búsqueda intencionada de enfermos.
- Violencia doméstica.

48

⁴⁸ SEDESOL. Idem. p.48

2.2.2.2 ORGANIZACIÓN.

El componente de salud depende de la organización, responsabilidad e interrelación de seis instancias:

Secretaría de Salud.
Coordinación General del Programa IMSS-SOLIDARIDAD.
Autoridad Estatal de Salud.
Jurisdicción Sanitaria (SSA) – Equipo Multidisciplinario (IMSS-SOLIDARIDAD).
Unidad de Salud.
Agentes comunitarios.

SECRETARÍA DE SALUD.

Esta dependencia de la Administración Pública Federal participante en el PROGRESA, es la encargada de establecer normas y lineamientos para la operación del Programa en lo relacionado con la salud y la nutrición social.

Coordina las acciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

" A la Secretaría de Salud corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines, que en su caso, se determinen;*

- VI. Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud. Asimismo,*

propiciará y coordinará la participación de los sectores social y privado en dicho Sistema Nacional de Salud y determinará las políticas y acciones de inducción y concentración correspondiente;

- VII. *Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública y asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud;*
- XX. *Prestar los servicios de su competencia, directamente o en coordinación con los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal;*
- XXI. *Establecer las normas que deben orientar los servicios de asistencia social que presten las dependencias y entidades federales y proveer a su cumplimiento.”⁴⁹*

COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA IMSS-SOLIDARIDAD

Es el organismo encargado de operar el componente salud en determinadas regiones del país.

Coordina sus acciones directamente con la Secretaría de Salud y las Autoridades Estatales de Salud.

AUTORIDAD ESTATAL DE SALUD.

Opera el componente de salud en cada Estado PROGRESA manteniendo una coordinación con la delegación estatal del Instituto Mexicano del Seguro Social.

JURISDICCIÓN SANITARIA (SSA) – EQUIPO MULTIDISCIPLINARIO (IMSS-SOLIDARIDAD).

Se determinan como unidades administrativas encargadas de organizar y llevar el seguimiento de las actividades del componente salud en el área geográfica o región bajo su responsabilidad.

⁴⁹ Ley de la Administración Pública Federal. pp. 66-69.

UNIDAD DE SALUD.

Están constituidas por los centros de salud de la Secretaría de Salud, las unidades médicas rurales y los hospitales rurales vinculados con IMSS-SOLIDARIDAD que participan en el Programa.

Son las encargadas de proporcionar los servicios de salud, vigilar la nutrición de las familias y brindar las pláticas de educación para la salud, la nutrición e higiene; son responsables de dar seguimiento (bimestral) de la asistencia mensual de las familias beneficiarias a los centros de salud.

AGENTES COMUNITARIOS.

Los agentes comunitarios son la parte fundamental del componente salud, son ellos los encargados de la relación con las familias beneficiarias, tiene como principal actividad alentar la participación colectiva y el conocimiento del Paquete Básico, de la vigilancia y educación para la salud de los beneficiarios. Estos Agentes están formados por Auxiliares de Salud (SSA) y los Asistentes Rurales de Salud (IMSS-SOLIDARIDAD).⁵⁰

Se determinan a éstos agentes comunitarios como vía esencial del componente de salud porque son ellos las personas que mantienen contacto directo con las familias beneficiarias a través de las pláticas, de la asistencia a los centros de salud y a los hogares; logran conocer las verdaderas necesidades y condiciones de cada una de las familias beneficiarias en su comunidad.

A diferencia del componente educación, el componente salud utiliza mayor número de agentes involucrados en el proceso de beneficio de las familias, existiendo como punto de partida a la Secretaría de Salud, la cual coordina las acciones en forma general, pero teniendo como ejecutores no a instituciones sino a Agentes comunitarios que actúan en forma directa con las familias y lo cual determina una mayor atención a las necesidades de la población.

⁵⁰ PROGRESA. Idem. p. 19.

Es importante señalar que en este componente existe una vinculación con los organismos creados durante el Programa Nacional de Solidaridad, es decir, existe una continuidad de acciones hacia la población, manteniendo instituciones como la Coordinación General del Programa IMSS-SOLIDARIDAD y su Equipo Multidisciplinario que actúan en coordinación con los elementos e instituciones de PROGRESA. Esta continuidad se debe a que dieron origen a la infraestructura de cada una de las comunidades y al seguimiento de las familias a las cuales se les otorgan beneficios ya que muchas de ellas ya los obtenían en Programas anteriores.

2.2.3 ALIMENTACIÓN

Este componente busca actuar en favor del desarrollo nutricional de las familias a través de apoyos que logren elevar el consumo alimenticio, mejorar la ingesta de las familias principalmente en niños y mujeres los cuales generalmente cuentan con carencias nutricionales.

2.2.3.1 APOYOS.

El componente alimentario está determinado por:

Apoyo monetario alimentario.

Suplementos alimenticios.

APOYO MONETARIO ALIMENTARIO.

El Programa otorga apoyo monetario a familias para contribuir al mejoramiento en la cantidad y diversidad de alimentos que se consumen y así elevar su nivel o estado nutricional.

El monto que se brinda es igual en todo el país y se actualiza periódicamente para que mantenga su valor de compra. Para poder recibir

este apoyo, las familias beneficiarias deben cumplir con el compromiso de asistir a los centros de salud y a las sesiones de educación para la salud.

Este apoyo se da a las madres de familia, ya que son ellas, principalmente, quienes se hacen cargo de todo lo relacionado con la alimentación en las familias.

“Cabe señalar que el monto de los apoyos monetarios del Progreso se determinó tomando en consideración que no se deben inhibir los esfuerzos de autosuperación de la familia para rebasar la pobreza. En este sentido, los apoyos buscan facilitar a las familias en pobreza extrema una base a partir de la cual puedan desarrollar iniciativas para su autosuficiencia económica. Asimismo, si bien los apoyos se dirigen para atender a todos los niños y niñas en la escuela, también se evita fomentar familias muy extensas. Por esta razón, existe un límite en cuanto a los beneficios globales que cada familia puede recibir... incluidas las becas educativas.”⁵¹

Los apoyos económicos no tiene como principal objetivo fomentar la improductividad de los padres al recibir dinero por la asistencia de sus hijos, al contrario buscan ser un estímulo para mejorar las condiciones de vida, al existir educación se amplía la capacidad de progresar, al mejorar el ingreso familiar se amplía la cantidad de alimentos o la calidad de los mismos.

SUPLEMENTOS ALIMENTICIOS.

“Parte sustancial de las acciones en favor de una alimentación balanceada es prevenir la desnutrición infantil, con tal propósito se entregan, en forma gratuita, suplementos alimenticios a los miembros vulnerables de las familias beneficiarias:

- *Los niños mayores de 4 meses y menores a 2 años de edad.*
- *Los niños de 2 a 5 años que presenten algún grado de desnutrición.*
- *Las mujeres embarazadas y en lactancia.”* ⁵²

⁵¹ José Gómez de León. Op. Cit. p.21.

⁵² PROGRESA. Op.Cit. p. 15.

Estos suplementos buscan aportar el 20% de los requerimientos calóricos y 100% de los micronutrientes necesarios; el uso de estos suplementos se vigila en lo referente al crecimiento, al desarrollo infantil y al nivel de desnutrición que se busca combatir.

Micronutrientes del suplemento alimenticio.

Mujeres embarazadas y lactantes	Niños
Hierro	Hierro
Zinc	Zinc
Vitamina B12	Vitamina A
Vitamina C	Vitamina C
Vitamina E	Vitamina E
Acido fólico	Riboflavina
Yodo	Vitamina B12
	Acido fólico. ⁵³

Toda la información anterior nos establece la estructura que PROGRESA tiene para su aplicación, de la acción del gobierno en la sociedad pero principalmente determina esa acción gubernamental en cada individuo para combatir su propio nivel de pobreza.

El Programa busca eliminar la pobreza y la marginación de determinadas regiones del país, pero el alcance que éste ha tenido en la sociedad no ha sido suficiente para cubrir la gran necesidad social que tiene el país.

⁵³ SEDESOL. Idem. p. 47.

En el mes de noviembre de 1998, Arturo Cano y Jesusa Cervantes en el suplemento *Masiosare* del periódico *Reforma* nos establecen que el Programa aún después de más de un año de su instauración y de la estructura con la que se ha dirigido (anteriormente explicada) no ha podido cubrir sus principales objetivos; en muchas regiones, los beneficios del Programa se condicionan o no se cuenta con una verdadera focalización de la pobreza ya que se establece que los subsidios de alimentos favorecen a quienes no lo necesitan realmente, que el apoyo monetario bimestral puede obtenerse con sólo cinco días de trabajo de un niño en campos de Sonora y Baja California.⁵⁴

Lo anterior nos determina que el apoyo económico que se brinda a las familias no siempre llega a quienes realmente lo necesita, sino que se otorga por parentesco o compadrazgo dentro de las comunidades, de igual forma no garantiza que los padres envíen a sus hijos a las escuelas ya que en ocasiones ese dinero lo logran obtener en menor tiempo con el trabajo de sus hijos.

En el siguiente capítulo se determinarán las distintas etapas con las que el Programa se ha planteado en la sociedad a nivel de registros en materia de gobierno federal y de las instituciones que participan, datos que nos permitirán establecer un vínculo con a realidad social y la condición gubernamental.

⁵⁴ Arturo Cano, et. al. *Quién progresa con el Progreso?*, en: *Masiosare*, periódico *Reforma*. Noviembre 15, 1998.

2.3 OPERACIÓN DEL PROGRAMA.

PROGRESA funciona de la siguiente forma:

“ Para el despliegue de sus acciones y para asegurar la eficiente operación del Programa es indispensable el concurso de las autoridades y de las instituciones estatales, dentro del marco y en el espíritu que brindan los Convenios de Desarrollo Social. PROGRESA se finca en el compromiso conjunto de los Ejecutivos Federal y Estatal para promover las medidas y establecer la coordinación necesaria para alcanzar sus objetivos.

Para contar con criterios de operación uniformes y con equidad a través de todo el territorio nacional, la definición de políticas y normas generales del Programa se ubica en el nivel federal . Este orden de gobierno es el responsable de establecer los lineamientos del Programa , de aportar los recursos necesarios para su operación, de mantener el seguimiento y evaluación del mismo y de asegurar el cumplimiento de sus objetivos.”⁵⁵

La acción de la Administración Pública en PROGRESA se determina a partir del Gobierno Federal, el cual es quien organiza y coordina, además de llevar a cabo acciones en forma conjunta con los gobiernos Estatal y Regional.

Las acciones y compromisos del Programa se establecen en cada nivel de gobierno pero siempre manteniendo el vínculo y compromiso con el nivel federal, ya que es ahí en donde se establece la base de toda acción gubernamental ante la sociedad beneficiaria del Programa, no sólo existe una sola dependencia de gobierno que regule las acciones o que actúe directamente con la sociedad sino que existen interacciones entre varias dependencias de gobierno que permiten al Programa actuar más amplia y concretamente en aspectos básicos de cada familia beneficiaria de una sociedad teniendo como base a la población infantil para que sus metas logren abarcar a cada comunidad seleccionada.

PROGRESA logra operar a partir de la participación de diversas dependencias de la Administración Pública como son la Secretaría de Desarrollo Social, de Educación Pública, Hacienda y Crédito Público y Salud, además de organismos descentralizados como el Instituto Mexicano

⁵⁵ PROGRESA Idem. p. 15

del Seguro Social el cual logra sus acciones a partir del Programa IMSS-Solidaridad; todos los organismos mencionados actúan de forma coordinada e integral teniendo como base el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades e individuos beneficiarios.

La dependencia responsable de la coordinación y actuación del Programa a nivel federal es la Secretaría de Desarrollo Social, tiene como organismo desconcentrado y auxiliar en sus acciones a la Coordinación Nacional de PROGRESA (CONPROGRESA), el cual fue creado en agosto de 1997 junto con la implementación del Programa por Decreto Presidencial, tiene como principal objetivo de su existencia propiciar la interacción de acciones emprendidas por todos los organismos participantes en la operación del Programa.

En el nivel estatal de la operación del Programa, los gobiernos de cada estado por medio de los servicios de educación y salud se encargan de la operación de cada uno de los componentes del Programa siempre manteniendo estrecha coordinación y regulación con el nivel federal.

De esta forma podemos delimitar la acción de la Administración Pública en PROGRESA ya que *" la Administración Pública es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado."*⁵⁶

La Administración Pública actúa en forma ordenada y descendente en el Programa, conforma una estructura organizativa en la cual la Secretaría de Desarrollo Social es la dependencia responsable de coordinar, organizar, supervisar y evaluar las actividades de las otras dependencias y organismos participantes. La Secretaría de Desarrollo Social es la principal encargada de:

Llevar a cabo la formulación y evaluación de la política determinada de desarrollo social para poder combatir los niveles de pobreza considerando en éste también las condiciones de vivienda.

Establecer la coordinación entre los distintos niveles de gobierno para contar con una institucionalización y planeación regional.

⁵⁶ Willburg Jiménez Castro. . Op. Cit. p.238.

Dar a la sociedad las condiciones necesarias para mejorar su calidad de vida, manteniendo una simplificación de procedimientos

Elaborar los programas regionales y especiales entre dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con los gobiernos estatales y municipales.⁵⁷

En el segundo nivel de la estructura de PROGRESA encontramos a la Secretaría de Educación Pública y a la Secretaría de Salud, las cuales tienen como principal función la coordinación operativa de los componentes del Programa para que sus acciones se determinen directamente en cada uno de los estados en los que opera el Programa.

También dentro de este nivel encontramos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debido a que está fuertemente relacionada con los recursos económicos que se manejan dentro del Programa.

Estas tres Secretarías de Estado actúan en forma coordinada para poder darle al Programa una organización integral en su nivel federal, cada una a su vez, coordina a las Secretarías Estatales bajo lineamientos generales de acción, así podemos determinar que la Administración Pública Federal es la principal institución encargada del funcionamiento del Programa ya que es en ella en donde se delimitan y coordinan todas sus acciones en favor de la sociedad y del propio Gobierno Federal para legitimar su acción.

En el siguiente nivel de la estructura de PROGRESA se encuentran los gobiernos estatales, con los cuales se establece un vínculo de acción a partir de los lineamientos establecidos por el Gobierno Federal; es en este nivel en donde actúan las Secretarías de Educación Pública y Salud Estatales, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y la Coordinación del Programa IMSS-Solidaridad.

Las Secretarías Estatales son las responsables de la prestación de los servicios educativos y de salud, de contar y fomentar la infraestructura de los servicios en cada una de las localidades en donde opera el Programa; a nivel de educación debe llevar a cabo procedimientos de comprobación de inscripción y asistencia de los niños a las escuelas, así como la capacitación

⁵⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. pp. 27-28

de profesores e instructores comunitarios; en el nivel de salud se debe establecer una coordinación con las delegaciones estatales del IMSS para dar cobertura de servicios a la población beneficiaria.

Es necesario determinar que en este nivel se establece una interacción entre la Secretaría de Salud, tanto a nivel federal como estatal, con un organismo descentralizado de la Administración Pública como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); este vínculo lo establece la Administración Pública Mexicana a partir de la necesidad de ampliar su cobertura en materia de servicios de salud, para no limitar su acción social por falta de infraestructura, métodos o procedimientos para brindar salud a la población y el IMSS cuenta con gran cantidad de unidades a las cuales gran número de población acude.

La Administración Pública no limita su acción en solamente utilizar instituciones que dependen del Gobierno Federal para ampliar su cobertura puede establecer convenios con organismos descentralizados y en su caso también con el sector privado, permite la acción de éstos bajo supervisión y coordinación del Gobierno Federal.

En el último nivel de esta estructura organizativa se tienen a las escuelas primarias y secundarias oficiales que comprenden cursos comunitarios y subsistemas de primaria general e indígena, secundaria general, técnica y telesecundaria.

También en este nivel se encuentran las unidades de salud que están constituidas por los centros de salud (SSA), las unidades médicas rurales y los hospitales rurales IMSS-SOLIDARIDAD que participan en el Programa los cuales tienen como principal función proporcionar los servicios de salud, vigilancia nutricional y las pláticas de educación para la salud, nutrición e higiene; y bimestralmente dan seguimiento al compromiso mensual de asistencia de las familias beneficiarias a los servicios de salud.

El Programa, necesita para poder funcionar correctamente, de la coordinación, organización, estructuras e instituciones que conforman a la Administración Pública la cual puede entenderse en este Programa como una acción general y directa del Estado en materia administrativa hacia la sociedad y cuyo objetivo principal es la satisfacción de necesidades sociales;

el logro de los objetivos a seguir determina la existencia de procedimientos establecidos y coordinados eficientemente para su aplicación.⁵⁸

PROGRESA basa sus acciones en un coordinación interinstitucional, ya que el problema de la pobreza no puede ser atacado con un solo instrumento del Estado ni tampoco por un solo nivel de Gobierno; es el Gobierno en sí el que forma un equipo en donde las personas que participan en el Programa dependen de distintas dependencias, de distintos niveles de Gobierno, pero todos bajo un objetivo o propósito común, el combate a los altos niveles de pobreza con el que cuentan las comunidades.

La Administración Pública consiste en conjunto de acciones estatales cuyo propósito es la realización o el cumplimiento de las políticas públicas. Se puede establecer así que tanto el Programa como la Administración Pública dependen uno de la otra ya que, el Programa es y permite la acción gubernamental en la sociedad y la Administración Pública es el Estado, su gobierno e instituciones las cuales delimitan y llevan a cabo las actividades del propio Programa.

La Administración Pública funciona a través de la aplicación de políticas públicas y en especial para actuar y beneficiar a la sociedad, de las políticas sociales; " *los objetivos fundamentales de la política social del gobierno de la República son :*

Superar la pobreza y la exclusión social.

Diseñar políticas de desarrollo que atiendan y diferenciadamente los distintos estratos sociales y económicos que interactúan en la realidad nacional, y de manera especial , atender al sector social que padece las mayores carencias.

*Consolidar los mecanismos de coordinación necesarios para que las acciones de política social, que desarrollan las distintas instancias de la Administración Pública confluyan en un esfuerzo integral que contribuya a potenciar los efectos de las acciones que desarrolla cada uno de los actores involucrados en el desarrollo social."*⁵⁹

⁵⁸ Rafael Bielsa. Op. Cit. p-41.

⁵⁹ Esteban Moctezuma. Op. Cit. p. 7.

Es importante establecer que este vínculo entre la Administración Pública y PROGRESA se ha determinado dentro del proceso del nuevo federalismo y de descentralización de atribuciones y recursos orientados a combatir la pobreza, lo cual puede determinar que una política social logre atender de correctamente a regiones y grupos sociales con poco desarrollo y bajos niveles en su calidad de vida.

El Programa a partir de sus etapas de desarrollo nos establece que ha tenido como prioridad ampliar sus actividades y beneficios, resultados que ha obtenido a partir de la delegación de responsabilidades a instancias de los niveles estatal y municipal.

"Las dependencias del gobierno federal cuyas acciones inciden en el desarrollo social del país, deben apegarse a criterios y mecanismos de coordinación que les permitan avanzar más allá del solo intercambio de información sobre la orientación de las acciones sectoriales y las metas alcanzadas.

El objetivo prioritario es encausar las acciones de las instituciones públicas hacia el combate a la pobreza y la promoción del desarrollo.

Los sectores involucrados deben asumir que se parte de un compromiso compartido, en el cual la eficiencia y la eficacia se lograrán en la misma medida en que se avance en la coordinación de esfuerzos que permitan una verdadera planeación conjunta para impulsar las acciones de combate a la pobreza y el desarrollo social.⁶⁰

Cada uno de los organismos participantes en el Programa debe vincular sus acciones con la obtención de los mejores resultados, no existe alguna dependencia que tenga mayor número de actividades, todas son responsables de su participación bajo un régimen o líneas de acción generales, sólo la Secretaría de Desarrollo Social tiene la responsabilidad de coordinar al Programa pero las acciones son conjuntas y compartidas.

⁶⁰ Idem. p. 9.

CAPÍTULO 3: ETAPAS DE DESARROLLO PROGRESA

Como todo programa social PROGRESA se encuentra inmerso en un proceso de desarrollo, por tal motivo en el presente capítulo presentaré las diferentes etapas del Programa dentro del periodo elegido 1997-2000.

3.1. IMPLEMENTACIÓN (1997).

La operación del Programa inició en el segundo semestre de 1997 en regiones de muy alta marginación en los estados de Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz y Campeche; a finales de este año se ampliaron las actividades en Guerrero, Michoacán y Nuevo León.

El apoyo monetario para mejorar el consumo de alimentos durante el segundo semestre de este año es de \$ 105.00 mensuales por familia; de este apoyo se determinó que el 81.5% de las mujeres lo utilizan para comprar comida; el 58.8% en zapatos; 56.1% en ropa para sus hijos; el 45.1% en útiles escolares y el 9.1% en medicamentos.⁶¹

Durante este periodo el Programa pretendió utilizar 1, 300 millones de pesos; se brindaron apoyos monetarios equivalentes a 92 millones de pesos, el 70% corresponde a apoyo alimenticio para compra de alimentos y el 30% a becas y útiles escolares.

El gasto federal en programas de combate a la pobreza extrema para PROGRESA fue de 465.8 millones de pesos en lo concerniente al desarrollo del capital humano, que de forma separada según la dependencia corresponden:

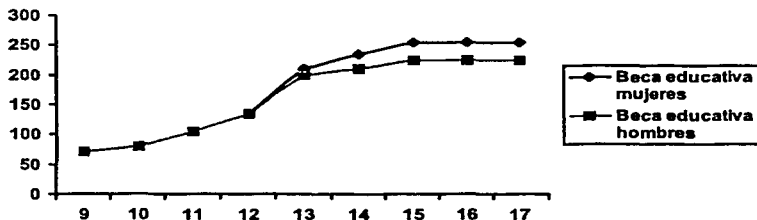
- Secretaría de Desarrollo Social - 303.00 millones de pesos.
- Secretaría de Salud - 75.20 millones de pesos.
- Secretaría de Educación Pública - 87.60 millones de pesos.

⁶¹ José Gómez de León, Op. Cit. p. 25.

PROGRESA cubrió durante 1997 a un total de 404 241 familias beneficiarias, 456 municipios y 10 869 localidades atendidas. Tuvo diversos resultados de sus acciones en cada uno de sus componentes:

EDUCACIÓN.

El monto que se invirtió en lo correspondiente a becas educativas a nivel nacional fue de 84.9 millones de pesos que representaron la entrega de 321.9 millones de becas. En relación a los paquetes de útiles escolares, se entregaron 85.8 miles de éstos, de esta forma, las acciones del componente educativo benefició a 94 064 familias aproximadamente.



62

SALUD.

El componente de salud durante este período no cuenta con un registro exacto del número de consultas proporcionadas, únicamente determina que se benefició a 404 241 familias con dichas consultas médicas y con el paquete de servicios básicos de salud.

⁶² José Gómez de León. Idem. p. 21.

ALIMENTACIÓN.

Durante 1997, el componente de alimentación se determinó por las transferencias monetarias mensuales para adquirir productos básicos, las cuales eran de 90 pesos aproximadamente, lo que significó 64.8 millones de pesos del presupuesto federal otorgado para el bienestar social y combate a la pobreza, lo anterior significó 300 705 familias beneficiadas.

En materia de suplementos alimenticios distribuidos a menores de 5 años se entregaron 2.7 millones de dosis y a mujeres embarazadas y en lactancia 2.3 millones de dosis.⁶³

Todos los apoyos otorgados no establecen que el ingreso económico del Programa va a garantizar mejor alimentación, en muchas ocasiones significó variedad en los alimentos que las familias beneficiarias comenzaron a tener en su alimentación; tampoco se buscó que éstos apoyos determinaran que los padres se conformaran y dejaran de trabajar para dar a sus hijos una buena alimentación; los apoyos otorgados tienen como finalidad proporcionar mejores condiciones alimenticias a los individuos que lo necesitan.

PROGRESA se puso en marcha en la comunidad Emilio Hernández / La Florida, municipio de El Cardonal, en el estado de Hidalgo. Se creó por decreto presidencial la Coordinación Nacional de Progresá, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, teniendo como atribuciones:

Coordinar, dar seguimiento y evaluar la ejecución del Programa.

Vincular las acciones de programación con la política y las acciones de desarrollo regional, empleo y superación de la pobreza.

Promover la coordinación con los gobiernos de los estados y municipios para el cumplimiento de objetivos.

El Programa integró el Consejo de la Coordinación de PROGRESA conformado por las Secretarías de:

⁶³ Ernesto Zedillo Ponce de León. 6o. Informe de Gobierno. Anexo.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Secretaría de Educación Pública (SEP).

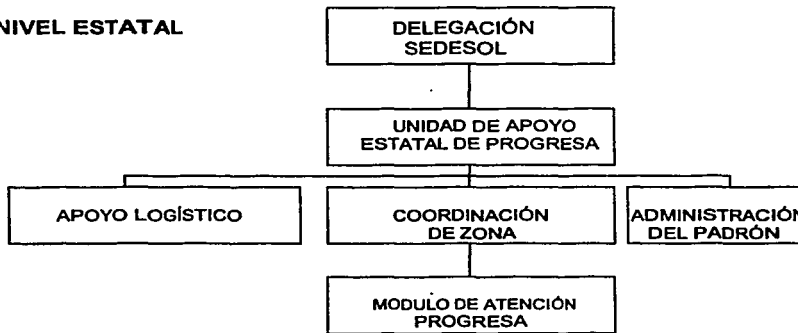
Secretaría de Salud (SSA).

ORGANIGRAMA

NIVEL CENTRAL



NIVEL ESTATAL



64

⁶⁴ PROGRESA.Op. Cit. p. 20.

El Programa comenzó sin contar con estructuras de personal propio en las entidades, por lo tanto la operación estuvo a cargo de las Gerencias Estatales del Fideicomiso de Liquidación para el Subsidio de la Tortilla (FIDELIST), las cuales incorporaron a las familias, registraron el cumplimiento de compromisos de corresponsabilidad, elaboraron los primeros listados de entrega de apoyos monetarios.

A final de este año se habían incorporado a 400 mil familias, de las cuales 300 mil habrán recibido ya apoyo económico en más de 10 mil localidades. La focalización para las familias beneficiarias comenzó con la selección de localidades a partir de la ubicación geográfica de concentración de localidades de alta y muy alta marginación; posteriormente se analizaron las localidades para conocer su capacidad instalada en servicios de educación y salud. Al tener identificadas a las familias se estableció un padrón de familias beneficiarias. Existían 2 etapas de incorporación en 11 entidades federativas:

Primera visita de invitación, casa por casa, para explicar a las familias las características del Programa, servicios y apoyos. Se entregó tarjeta de identificación a la titular beneficiaria y el formato de Certificación de Inscripción a primaria y secundaria.

Asambleas Comunitarias para disminuir costos de personal y operación.

Se elaboraron materiales (carteles y trípticos) para que las titulares de las familias beneficiarias conserven la información sobre el Programa para así asegurar su comprensión.

A nivel comunitario se determinó la figura de " promotora comunitaria " la cual son titulares de familias beneficiarias electas en asambleas comunitarias y así facilitar la transmisión de información a cada una de las titulares.

Se capacitó al personal operativo de la Coordinación Nacional; los responsables del componente salud a nivel nacional convocaron a un taller a las autoridades estatales de Salud y del IMSS-Solidaridad para determinar las características generales del Programa y las actividades a realizar.⁶⁵

⁶⁵ SEDESOL. Más oportunidades para las familias pobres . pp. 6-27. 1999.

CUADRO RESUMEN DE LAS PRINCIPALES

RESPONSABLE	ACTIVIDADES
CONPROGRESA	<p>Clasifica y selecciona las localidades de acuerdo con el índice Básico de Marginación y el acceso a servicios de educación y salud.</p> <p>Proporciona a los gobiernos estatales y a los sectores educación y salud, la relación de localidades seleccionadas, para su revisión.</p>
Gobiernos estatales	<p>Validan la relación de localidades seleccionadas y reportan a CONPROGRESA, a través de la delegación estatal SEDESOL, las propuestas de cambios, en caso de haberlos.</p>
Delegación SEDESOL	<p>Envía a CONPROGRESA las propuestas de localidades a incluir para su evaluación, y en su caso, inclusión en relación de localidades seleccionadas.</p>
CONAFE y Secretarías Estatales de Educación (SEE)	<p>Con base en la relación de localidades seleccionadas, verifican la cobertura y realizan las adecuaciones necesarias a la infraestructura de servicios de educación.</p> <p>Identifican las escuelas que participan en el Programa, distinguiendo aquellas en las que el apoyo de útiles escolares no se entrega en especie.</p> <p>Verifican la formalización de las APF, APEC y los CTE en cada una de las escuelas que participan en el Progresá.</p> <p>Capacitan al personal directivo y docente que participa en el Programa.</p>
SSA, Coordinación General del Programa IMSS-SOLIDARIDAD y autoridades estatales de salud.	<p>Con base en la relación de localidades seleccionadas, elaboran la regionalización operativa de los servicios de salud.</p> <p>Dotan a las unidades de salud de personal, unidades y equipos móviles, medicamentos y material de curación, de acuerdo con los requerimientos de apoyo aprobados por el sector salud, así como de los suplementos alimenticios, manuales, material de apoyo para las pláticas de educación para la salud y cartillas familiares de citas necesarios para atender a las familias beneficiarias.</p> <p>Capacitan al personal administrativo y médico que participan en El Programa.</p>
CONPROGRESA	<p>Levanta las cédulas de características socioeconómicas de los hogares, mediante visita domiciliaria a todas las familias de las localidades seleccionadas. Valida y captura las cédulas levantada.</p> <p>Aplica el proceso de identificación de familias beneficiarias.</p> <p>Integra el padrón base de familias beneficiarias en archivo magnético.</p>

RESPONSABLE	ACTIVIDADES
	<p>Imprime los formatos: Acuse de recibo, Constancia de inscripción a primaria y secundaria (E1), Registro de asistencia a los servicios de salud (S1) y el Registro de cumplimiento de asistencia a los servicios de salud para el primer bimestre de comprobación (S2)</p> <p>Entrega archivo del padrón base al sector salud y a las Unidades de Apoyo Estatal Progresá (UAEP).</p> <p>Integra el archivo magnético para la entrega del primer apoyo monetario y lo entrega a TELECOMM.</p>
UAEP	<p>Recluta y capacita al personal operativo que participará en la incorporación de las familias identificadas como beneficiarias.</p> <p>Recibe el padrón base de beneficiarios, los formatos Acuse de recibo, E1 y S1 para las familias que va a incorporar.</p> <p>Recibe los formatos S2 para el primer bimestre y los entrega a los servicios estatales de salud e IMSS-SOLIDARIDAD para su distribución a las unidades de salud.</p> <p>Acuerda con TELECOMM los puntos para la entrega del primer apoyo monetario.</p>
Autoridad estatal de salud e IMSS-SOLIDARIDAD	<p>Distribuyen los formatos S2, a través de las jurisdicciones sanitarias y equipos regionales y zonales, a las unidades de salud que corresponden.</p>

66

En esta etapa podemos observar que se logró integrar a gran número de familias y localidades, aunque no se contara con la infraestructura suficiente o no se conocieran las verdaderas condiciones de escuelas y unidades de salud con las que las comunidades cuentan. El Programa comenzó a funcionar con un presupuesto federal a partir de los objetivos que se buscaban obtener, éste presupuesto incrementará a partir de las necesidades de las localidades beneficiarias. PROGRESA comenzó con un buen impacto en el grupo social al cual benefició.

⁶⁶ PROGRESA. Idem. pp.35-36

3.2 DESARROLLO (1998-1999).

En el primer semestre de 1998 el monto de los apoyos monetarios fue de 471 millones de pesos, de los cuales 232 fueron utilizados en transferencias alimentarias y 239 correspondían al componente educativo; para el mes de julio de este año se utilizaron 139 millones de pesos en apoyos monetarios para alimentación.

La entrega de los apoyos económicos a las titulares de las familias beneficiarias se llevó a cabo en forma bimestral por medio de 400 módulos los cuales fueron instalados en las comunidades cercanas en donde opera el Programa para facilitar el acceso a ellos; la entrega de los apoyos económicos se determinó a partir del principio de corresponsabilidad que manifiesta el Programa determinado por una asistencia regular de los niños a las escuelas y de las familias a los centros de salud para cumplir con el esquema de atención preventiva,

Los apoyos que se otorgaron fueron ajustados en los meses de enero y julio de 1998 en base al incremento semestral acumulado Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica.⁶⁷

TRANSFERENCIAS DEL PROGRESA

Concepto	Ingresos de los hogares*		Transferencias del Progreso mensuales septiembre 1998	Transferencias como porcentaje de ingreso totales	
	Medio	Mediana		Medio	Mediana
Hogares sin hijos	814	625	105	12.90	16.79
Un hijo en primaria 10 a 18 años	972	706	210	21.60	29.74
Dos hijos entre 10 y 18 años, uno en primaria otro en secundaria	1,160	821	410	35.36	49.91
Tres hijos entre 10 y 18 años, dos en primaria, uno en secundaria.	1 337	1 053	525	39.27	49.85
Cuatro hijos entre 10 y 18 años, dos en primaria, dos en secundaria	1 405	1 199	630	44.85	52.52
Cinco o más hijos 10 y 18 años	1 785	1 272	630	35.30	49.55

*En pesos de septiembre de 1998.

68

⁶⁷ SEDESOL. Informe de Labores 1997-1998. p. 22

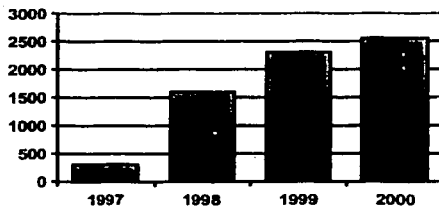
⁶⁸ José Gómez de León. Op.Cit. p. 24

Dentro del gasto federal en 1998 en programas de combate a la pobreza extrema, Progresa contó con 3 398.6 millones de pesos; para la Secretaría de Desarrollo Social se determinaron 1 267.7 millones de pesos; para la Secretaría de Salud 1 427.2 millones de pesos y para la Secretaría de Educación Pública 703.7 millones de pesos.⁶⁹

PROGRESA llegó para septiembre de este año al 56% de comunidades indígenas; dentro del gasto programable federal para programas sociales incluido PROGRESA se utilizó el 60% del mismo.

70

Familias Beneficiarias 1997-2000



El Programa cubrió durante 1998 a un total de 1 595.6 (miles) de familias beneficiarias, en 1 743 municipios y 40 906 localidades; la gráfica anterior nos muestra el incremento en el número de familias beneficiarias a partir de su instauración hasta el año 2000. Los resultados de sus acciones en cada uno de sus componentes fueron:

⁶⁹ Ernesto Zedillo Ponce de León. Op.Cit. Anexo.

⁷⁰ SEDESOL. Informe de labores 1999-2000. p. 38.

LOCALIDADES DE MUY ALTA MARGINACIÓN DE 50 A 2 MIL 500 HABITANTES



71

EDUCACIÓN.

El componente educativo se determinó por la entrega de 703.7 millones de pesos en becas educativas equivalentes a 1, 299 miles de becas, en relación a la entrega de paquetes de útiles escolares, se entregaron 829.3 miles de ellos; el monto para apoyo monetario para la compra de útiles escolares ascendió a 95.5 millones de pesos. El componente educativo benefició a 1, 609.9 niños y jóvenes según datos oficiales.

Lo anterior nos establece que el Programa logró no sólo amplió su cobertura en relación a las comunidades beneficiarias sino que obtuvo un incremento en el nivel presupuestario para aplicarlo a la población.

SALUD.

Durante este periodo, el componente salud ya tuvo registro del número de consultas que se brindaron en los centros de salud, las cuales fueron 5, 219.7 en distintas regiones del país.

⁷¹ José Gómez de León. Idem. p. 22

ALIMENTACIÓN.

En el componente de alimentación se distribuyeron 143.5 millones de dosis a menores de 5 años. Se proporcionaron 98.8 millones de dosis a mujeres embarazadas y en lactancia, los datos anteriores determinaron a 1.595.6 familias como beneficiadas con este componente.

El monto de las transferencias monetarias a las titulares de las familias ascendió a 790.7 millones de pesos.⁷²

Programa de Educación, Salud y Alimentación, 1997-1998. (PROGRESA)

CONCEPTO	1997	1998
FAMILIAS BENEFICIARIAS	404 241	1 950 000
MUNICIPIOS FAVORECIDOS	456	1 497
LOCALIDADES ATENDIDAS	10 769	35 688
RECURSOS ASIGNADOS (MILLONES DE PESOS)	1 350.0	5 688.1
EDUCACIÓN		
Becas educativas otorgadas	93 334	2 200 00
Familias beneficiadas (Número)	94 064	1 800 000
SALUD		
Suplementos alimenticios otorgados	979.8	58 026.6
Familias beneficiadas	404 241	1 950 000
ALIMENTACIÓN		
Transferencia mensual promedio monetaria por familia para adquisición de productos básicos (Pesos)	90	100
Familias beneficiadas	300 705	1 950 000

73

⁷² Ernesto Zedillo Ponce de León. Op. Cit. Anexo.

⁷³ Ernesto Zedillo Ponce de León. 4o. Informe de Gobierno. Anexo p. 369.

En el anterior cuadro podemos observar el desarrollo que el Programa tuvo en niveles de Presupuesto Federal en el caso de 1997 y para 1998 en relación a los resultados que se obtuvieron en cifras oficiales, se logró incrementar el número de familias beneficiarias en los tres componentes, en 1998, PROGRESA además de contar con un mayor presupuesto no se limitó a ocuparlo en las localidades ya seleccionadas sino que buscó ampliar su cobertura y por consiguiente el número de familias y comunidades beneficiarias.

Durante el año de 1998 se continuó con la ampliación de la cobertura representando como necesaria una revisión del proceso de identificación para recibir los apoyos e incorporar nuevas localidades marginadas.

El principal reto de este periodo fue lograr la expansión del Programa a 30 entidades federativas y contar con 1.9 millones de familias beneficiarias. Resultó necesario contar con personal en cada entidad federativa para coordinar el funcionamiento del Programa para lo cual se crearon las Unidades de Apoyo Estatal Progresas.

Para la incorporación de familias se determinó la programación de asambleas según la ubicación geográfica de las localidades y el número de familias para poder establecer la sede y mejorar la realización de actividades. Se conformaron brigadas (1 jefe y 2 visitadores) como representantes de Progresas en las entidades y ante las autoridades locales. Fue necesario contar con la presencia de personal que conocía la lengua de la localidad para poder establecer comunicación con las personas beneficiarias.

Para la incorporación de nuevas localidades se estableció una regionalización operativa para asignar cada localidad beneficiaria a la unidad de salud a la que debían de acudir. El sector salud amplió su cobertura por medio de equipos itinerantes en comunidades que no cuentan con los servicios, los cuales acudían en días determinados para la revisión de la comunidad y así poder brindar la atención necesaria; resulta más práctico y económico ésta medida que esperar a la construcción de unidades de salud, únicamente tiene como desventaja que no existe atención permanente.

Se llevó a cabo la actualización de la guía de la promotora comunitaria; se agrupó la información en 4 aspectos:

Orientar a las titulares para cumplir compromisos y recibir apoyos y cumplir así con el principio de corresponsabilidad.

Fomentar la valoración de la educación, alimentación y salud en las familias, presentar a las titulares que ante el mejoramiento de estos aspectos mejoran las condiciones de vida de sus familias.

Apoyar a las titulares para recibir una adecuada atención en la unidad de salud y en la escuela.

Canalizar solicitudes de las titulares para cambios de titular o aclaración de montos recibidos.

El control de los niños en las escuelas se determina ante la existencia de un registro de asistencia a primaria y secundaria (E2) que consideraba el cumplimiento de asistencia de al menos un 85% de los días hábiles en el mes específico a partir del calendario escolar; se debía de registrar las inasistencias de todos los becarios de un plantel para conocer el monto de la beca a recibir así como el derecho a recibirla.

En el ciclo escolar 1997-1998 los alumnos beneficiarios estaban inscritos en trece tipos de servicios de primaria y secundaria, estatal y federalizada: primaria regular, indígena, cursos comunitarios, secundaria general, técnica y telesecundaria, lo cual representó un incremento en la cobertura de niveles educativos a los que los niños pueden acceder en sus comunidades

Para proporcionar la información de la operación del componente educativo se distribuyeron 160 mil ejemplares de un folleto de información para personal del sector educativo de las escuelas con becarios de PROGRESA.

Se determinó a TELECOMM como la institución con capacidad para la liquidación de los apoyos, ya que cuenta con la infraestructura y la disposición para extender sus servicios. Se estableció que los apoyos monetarios se entregaran en sitios próximos y de fácil acceso; se denominaron Módulo de Atención Progres (MAP) existente de TELECOMM

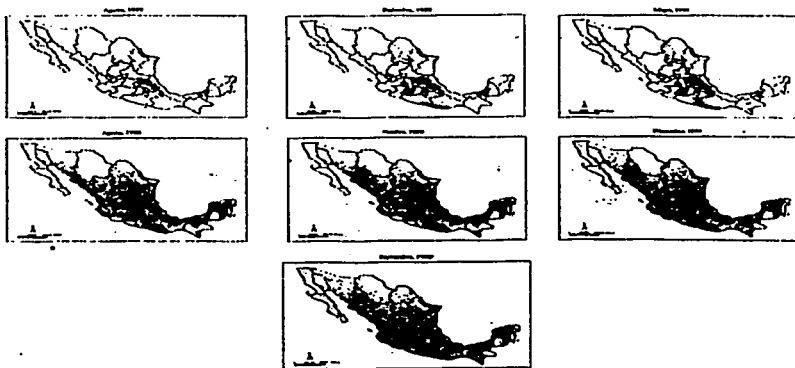
en cada entidad federativa tanto con oficinas fijas como unidades móviles para llegar a las comunidades. Cada módulo atiende a un número determinado de familias. Se consideraron los elementos de distancia/ tiempo/ costo para determinar a la oficina TELECOMM a la cual las familias acudirían; se tomaron en cuenta las brigadas móviles y se establecieron para ello rutas de desplazamiento. Se definió el número de días de entrega de apoyos en cada sede según el número de familias beneficiarias. Se preparó un programa detallado para la entrega de apoyos, basado en la definición rigurosa para cada localidad, del día en que acudirían a recibir los apoyos y así evitar el traslado y gasto innecesario de las titulares beneficiarias para la recepción de éstos.

En noviembre, funcionaban ya más de 2 600 MAP con un promedio de 709 titulares. Se llegó a la adopción de un medio alternativo de identificación y comprobación de la entrega/ recepción de apoyos; se sustituyó la tarjeta de plástico con nombre y folio de la titular por una planilla de hologramas, uno para cada bimestre del año; el proceso consistió entonces en adherir el holograma correspondiente el bimestre en el documento comprobatorio de la entrega del apoyo que conserva TELECOMM.⁷⁴

Progesa durante 1999 atendió a 2,306.3 miles de familias en distintos estados de la República, en 2,155 municipios que abarcaron 53,055 localidades. El Programa logró ampliar su cobertura a la mayor parte de la República Mexicana, tomando interés en los Estados con mayor número de comunidades con características de pobreza extrema.

⁷⁴ SEDESOL. *Más oportunidades para las familias pobres 1999*. pp. 12-32.

Localidades atendidas por Progreso, 1997-1999
(ampliación de cobertura de localidades por fases)



75

Progreso tuvo los siguientes resultados en cada uno de sus componentes.

EDUCACIÓN.

Fueron proporcionados 2, 192.6 miles de becas educativas que equivalen a 2,478.6 millones de pesos; se entregaron 1,435.9 miles de paquetes de útiles escolares, el monto de los apoyos para la compra de útiles escolares ascendió a 282.2 millones de pesos

⁷⁵ SEDESOL. Evaluación de resultados. 1999. p. 3.

Estos resultados determinn que PRGRESA logró proporcionar durante 1999 aproximadamente el doble de los apoyos que brindó en 1998.

Durante el ciclo escolar 1998-1999 se otorgaron apoyos a 1.72 millones de niños, de los cuales 1.24 millones cursaban entre tercero y sexto de primaria y 480 cursaban niveles de secundaria. En este año se contó con 1,690.9 niños y jóvenes beneficiarios.

SALUD.

El componente salud brindó 16,317.3 millones de consultas médicas en el año. Este componente logró triplicar sus acciones con respecto a los resultados de 1998, lo que significó mayor número de personas atendidas en los centros de salud.

ALIMENTACIÓN.

Los suplementos alimenticios distribuidos correspondieron a 372.8 millones de dosis para niños menores de 5 años y 171 millones de dosis para mujeres embarazadas y en lactancia. Se establecieron 2,711.5 millones de pesos como transferencias monetarias a las titulares beneficiarias para la compra de alimentos.

Durante este año se beneficiaron con el componente de alimentación a 2,298.6 miles de familias.

MONTO MENSUAL DE LOS APOYOS MONETARIOS.
(pesos)

Concepto	1997	1998 (1er.Sem)	1998 (2o.Sem)	1999 (1er.Sem)	1999 (2o.Sem)
Apoyo alimentario	90	95	100	115	125
Primaria					
3	60	65	70	75	80
4	70	75	80	90	95
5	90	95	100	115	125
6	120	130	135	150	165
Secundaria Primero					
Hombres	175	190	200	220	240
Mujeres	185	200	210	235	250
Segundo					
Hombres	185	200	210	235	250
Mujeres	205	220	235	260	280
Tercero					
Hombres	195	210	220	245	265
Mujeres	225	240	255	285	305
Monto Máximo	550	585	625	695	750

76

Dentro de esta etapa se puede establecer que PROGRESA amplió tanto el número de localidades como de familias beneficiarias, no limitó su acción a localidades a las que ya había llegado al momento de su instauración, el Programa buscó mejorar el proceso de identificación de familias para recibir los apoyos y cambió el sistema de entrega de apoyos monetarios por medio de TELECOMM.

En el componente educación, el Programa logró ampliar la matrícula de las escuelas participantes, así como fomentar la permanencia en aquellos niños que ya asistían regularmente; el monto de las becas tuvo también

⁷⁶ Progresá. Evaluación de resultados 1999.

incremento según el grado escolar de los niños. PROGRESA logró incrementar su cobertura y la calidad en sus acciones hacia las familias.

3.3 CRECIMIENTO (1999-2000).

Dentro del Consejo de la Coordinación de Progresá, en abril de 1999 se estableció un Comité Técnico el cual se conformó por la Subsecretaría de Desarrollo Regional de SEDESOL, la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, la Subsecretaría de Planeación y Coordinación de la SEP, la Subsecretaría de Coordinación Sectorial de la SSA y la Coordinación Nacional de Progresá; éste órgano tiene como principal objetivo evaluar los avances de PROGRESA, definir acciones de seguimiento para asegurar el cumplimiento de compromisos adquiridos por los beneficiarios, revisar los mecanismos de operación, aprobar políticas de programación y acción de las dependencias involucradas en el Programa.

Para este año se tenía una meta de incorporación de familias de 600 mil familias, meta que se superó en 50 mil más, logrando absorber las bajas de familias al padrón ante el incumplimiento de principios de corresponsabilidad.

Los mecanismos de coordinación del Programa se consolidaron aún más en los sectores a nivel federal, estatal y municipal. Se dió mayor especificidad a los procedimientos del proceso de planeación para incorporar a las familias implementando esquemas de organización y control que consideraron:

Establecimiento de estrategias mediante la planeación radial para incorporar de forma más rápida y exacta a las familias beneficiarias.

Organización de brigadas de incorporación a partir de sedes regionales con la finalidad de optimizar recursos humanos y evitar desplazamientos innecesarios.

Realización de un reporte diario de las brigadas para mantener un seguimiento puntual de los avances en la incorporación de beneficiarios.⁷⁷

A nivel de las asambleas se determinaron nuevos métodos de clasificación de familias de acuerdo a su composición para que así la ayuda e información que recibirían fuera más específica y concreta según las características propias de cada una evitando que la corresponsabilidad beneficios-obligaciones tuviera malos resultados.

Dentro del personal en los estados que forman parte del Programa, se propuso la figura de un funcionario municipal que tuviera como principal función la orientación de titulares de familias y promotoras comunitarias, siempre manteniendo una misma línea de acción en todos los municipios, manteniendo enlaces municipales de beneficios y compromisos de corresponsabilidad de las familias y de acciones comunes.

Los enlaces municipales establecidos permitieron a promotoras y titulares resolver problemas comunitarios con el apoyo de otras instituciones; se logró así instalar una tienda Distribuidora y comercializadora CONASUPO, S.A., lograr el mejoramiento de la comunidad con servicios como agua potable, construcción de letrinas y establecer acciones de alfabetización y primaria.

En el segundo semestre de 1999 y ante la problemática de que las familias no cumplieran con su asistencia mensual, se rediseñó el formato S2 cambiando la forma de registro de familias, únicamente señalando aquellas familias que durante el mes no habían asistido a los servicios de salud; lo anterior permitió disminuir el número de registros, el trabajo manual en las clínicas, la impresión y distribución de registros.

Dentro del componente educativo, en el ciclo escolar 1999-2000 se cambió también la forma de registro de asistencia, sólo registrando la inasistencia bimestral; se presentó un incremento en la cantidad de becarios, de 225 mil en 1997 a 2.4 millones en este ciclo escolar, PROGRESA tuvo mayor presencia en planteles de nivel primaria y secundaria para trabajadores dando así paso a una mayor cobertura de planteles educativos y de beneficiarios.

⁷⁷ SEDESOL. Op. Cit. pp.17-18. 1999.

En el componente salud, al iniciar 1999 las familias beneficiarias eran atendidas en más de 9,500 unidades de salud pero se requería fortalecer los mecanismos de coordinación con los tres niveles de gobierno para dar mayor calidad de los servicios a la población.

Se establecieron nuevas líneas de acción con la Secretaría de Salud y el Programa IMSS/Solidaridad con la finalidad de reforzar los mecanismos de coordinación e instrumentar acciones para brindar atención oportuna a las familias beneficiarias y así simplificar procedimientos propios del Programa. Por tal motivo, a nivel estatal se llevaron a cabo reuniones regionales de los representantes de instituciones participantes en el componente salud de las 31 entidades dando origen a los siguientes acuerdos:

- Formación de 31 Comités Técnicos Estatales para incorporar actividades a los Gerentes de DICONSA, Leche Industrializada CONASUPO, S.A. (LICONSA) y Telecomunicaciones de México (TELECOMM).
- Determinación de las funciones de los Comités: identificación y atención los problemas operativos de los componentes de salud y alimentación, revisión y actualización de la regionalización de los servicios de salud, garantizar las existencias de suplementos alimenticios en todas las unidades.⁷⁸

Como parte de la entrega de apoyos monetarios, en noviembre de 1999, se contaba con más de 4 mil MAP que atendían a un promedio de 681 titulares; dentro de la forma de entrega de los apoyos por medio de TELECOMM, se siguió buscando otras instituciones liquidadoras y de mecanismos de control de entrega; para agosto de 1999, en Veracruz, debido a que era la entidad con mayor número de familias beneficiarias junto con Tabasco, se convino con el Banco Rural del Golfo, SNC (BANRURAL) que tomando como base los mecanismos de entrega de TELECOMM, buscara mejorar la calidad del servicio; de esta forma se logró acercar el servicio a mayor cantidad de lugares de entrega utilizando recibos con datos específicos del miembro de la familia y el bimestre correspondiente al apoyo recibido; a partir de estas acciones TELECOMM modificó los comprobantes disminuyendo dudas de información y tiempos de entrega.

⁷⁸ SEDESOL. Idem. p. 24. 1999.

Los apoyos monetarios se entregaron en efectivo de manera directa o al abrir una cuenta bancaria a nombre de la titular para depositar los apoyos y poder retirarlos en cualquier momento y sucursal bancaria.

**Monto mensual de los apoyos monetarios
(pesos)**

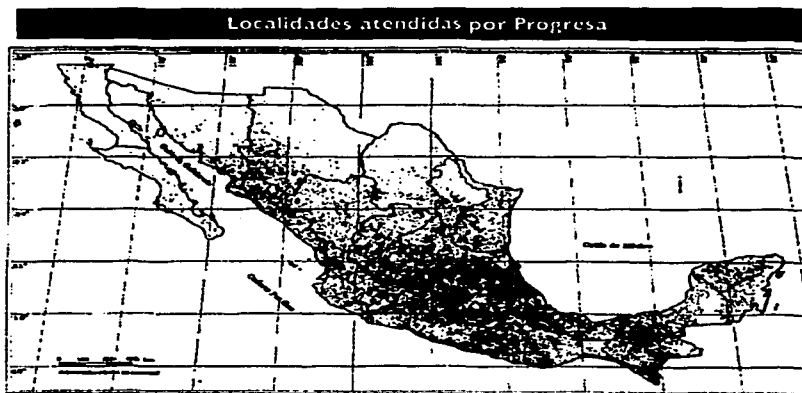
Concepto	1997	1998 (1er. Semestre)	1998 (2do. semestre)	1999 (1er. semestre)	1999(2do. semestre)
Apoyo alimentario	90	95	100	115	125
Primaria					
3	60	65	70	75	80
4	70	75	80	90	95
5	90	95	100	115	125
6	120	130	135	150	165
Secundaria					
Primero					
Hombres	175	190	200	220	240
Mujeres	185	200	210	235	250
Segundo					
Hombres	185	200	210	235	250
Mujeres	205	220	235	260	280
Tercero					
Hombres	195	210	220	245	265
Mujeres	225	240	255	285	305
Monto máximo	550	585	625	695	750

79

A partir del Presupuesto Federal autorizado para PROGRESA se contemplaron estos resultados en cada uno de los componentes que lo conforman.

⁷⁹ SEDESOL. Op.Cit. p.11.1999.

Se determinó atender a 2 560 miles de familias en 2 156 municipios y 53 173 localidades en todo el país.



80

En el componente educativo se estableció proporcionar 2 480.5 miles de becas escolares, equivalentes a 3 681.6 millones de pesos; dentro de las acciones en este componente se repartieron 1 522.7 paquetes de útiles escolares.

En los componentes de salud y alimentación, PROGRESA consideró que se otorgarían 19 255.3 consultas por año en las unidades de salud de acuerdo al número de familias beneficiarias; los suplementos alimenticios distribuidos en niños menores de 5 años fueron de 274.5 millones de dosis y en mujeres embarazadas y en lactancia alcanzaron un total de 119.6 millones de dosis; las transferencias monetarias para la compra de alimentos correspondieron a 3 753.9 millones de pesos.⁸¹

⁸⁰ SEDESOL. Evaluación de resultados 2000. p. 204.

⁸¹ Ernesto Zedillo Ponce de León. Idem. p. 289. 2000.

*" En el segundo semestre del año 2000 se inició el procedimiento para la recertificación de familias que van cumpliendo tres años desde su incorporación a Progresá, de acuerdo con los lineamientos normativos del Programa. Antes de realizar el proceso, se tuvo una prueba piloto en 49 localidades de los estados Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz. Los resultados generales de la prueba fueron satisfactorios, sin que se presentara descontento en las localidades o situaciones de conflicto social. Por el contrario, se dió una gran participación por parte de las comunidades que mostraron su interés en continuar recibiendo los apoyos de Progresá. En la aplicación de la prueba piloto se observaron diversas situaciones que permitieron realizar ajustes al proceso para lograr su eficiencia. Para el desarrollo de las actividades operativas de campo en las 11 entidades de las primeras fases de operación de Progresá se identificaron tres etapas: información a las titulares beneficiarias , convocatoria para realizar la entrevista y visita a los hogares."*⁸²

Al contar con un incremento en la cantidad de becarios en el ciclo escolar 1997-2000, para junio del año 2000 participaron en el Programa profesores y directores en 73 500 escuelas, aumentando así también el número de planteles con beneficiarios; debido a este crecimiento del Programa se dió un desarrollo desigual en la descentralización administrativa de los servicios de educación básica, por tal motivo y ante la falta de vías de concertación de autoridades en todos los estados, la operación de PROGRESA se lleva a cabo con autoridades estatales y con directores de los servicios de educación federalizadas coordinando actividades con el responsable del Programa en cada estado.

En 1997-1998 los alumnos beneficiarios estaban inscritos en trece tipos de servicios de primaria y secundaria; en 1998-1999 se incluyó la secundaria para trabajadores y en 1999-2000, en coordinación con CONAFE, se incluyeron en el Programa escuelas particulares, centros de atención múltiple, sumando así un total de 35 tipos de servicios educativos.

En el sector de salud y a partir de la estrategia de Coordinación por medio de los Comités Técnicos Estatales creados en 1999, se dió la posibilidad de tomar en cuenta las sugerencias del personal operativo para

⁸² SEDESOL. *Más oportunidades para las familias pobres..* p. 19. 2000.

perfeccionar el manejo y funcionamiento de los instrumentos de este componente; en septiembre-octubre de este año se rediseñó el formato S2 en el que se incluyeron indicaciones de llenado que facilita la información al personal médico sobre el registro cuando se tiene contacto inicial con el Programa en el medio rural ya que es ahí donde existe mayor rotación de personal.

Los Comités Técnicos Estatales, 31 en total, se establecieron durante el primer semestre del año 2000, mantienen reuniones mensuales para poder determinar las estrategias de operación del Programa en cada entidad.

“ Para el ciclo escolar 2000-2001 se ha convenido con las autoridades educativas la integración de un catálogo estatal de escuelas, generado por los servicios estatales de educación y autorizado a nivel central que constituya un referente único para validar las claves de los planteles con becarios del Programa. Los compromisos que se han adquirido con el sector educativo, implican la actualización constante de los catálogos, incorporando las escuelas de nueva creación de manera oportuna y otorgando claves definitivas de los centros de trabajo docentes.

Otra de las actividades importantes que se realizó en el año 2000, fue diseñar, distribuir y recuperar el formato para registrar la evaluación final de alumnos con beca Progresá en el ciclo escolar 1999-2000. Este formato permitirá conocer el total de faltas en el año escolar 1999-2000 de los becarios Progresá y quienes fueron promovidos al siguiente grado.”⁸³

Desde 1999 y en el año 2000 se realizaron reuniones comunitarias en zonas indígenas para brindar ayuda a la población para cumplir los compromisos del Programa y para que logren aprovechar de mejor forma los servicios que otorga el personal institucional; éstas reuniones se llevaron a cabo con médicos, enfermeras y profesores bilingües.

⁸³ SEDESOL. Op. Cit., pp. 26-27.

En esta etapa, PROGRESA tuvo que establecer mejores sistemas de planeación de actividades y de incorporación de familias, se tomó al municipio como parte elemental para el funcionamiento eficiente del Programa para mantener una mayor corresponsabilidad con las familias; en el nivel de educación se incrementó la cobertura a escuelas para trabajadores y se otorgó a la autoridad estatal la capacidad para controlar sus propias actividades de acuerdo a sus planteles y beneficiarios, la cobertura de este componente abarca mayor número de tipos de servicios educativos brindando la posibilidad de recibir beneficios a más personas.

En materia de entrega de apoyos se buscó mejorar la entrega por medio de otras instituciones y métodos para evitar los problemas de cobro y entrega de apoyos así como de traslados innecesarios, se dieron a las titulares beneficiarias mejores opciones para la recepción de éstos.

PROGRESA amplió su capacidad y su cobertura tanto a nivel de personal e infraestructura como de apoyos y actividades en favor de las familias beneficiarias.

Entidad	Familias	Munic	Localid	Becas	Monto	Utiles	Consult	Suplem	Embaraz	Transf
T.Nal.										
1997	300.7	456	10769	321.9	84.9	85.8		2.7	2.3	64.8
1998	1595.6	1743	40906	1299	703.7	829.3	5219.7	153.5	98.8	790.7
1999	2306.3	2155	53055	2192.6	2478.6	1435.9	16317	372.8	171	2711.5
2000	2560	2156	53173	2480.5	3681.6	1522.7	19255	274.5	119.6	3753.9
Ag.										
1999	1.1	1.1	147	1.3	0.5	1.1	4.7	0	0	0.5
2000	1.3	1.1	148	1.6	2.5	1.3	7.3	0.3	0.1	1.9
B.Calif										
1998		3	40					0.5	0.1	
1999	1.8	4	100	1.5	1.4	1.8	12.1	0.4	0.2	2
2000	2.1	4	100	1.8	2.5	2.1	15.6	0.3	0.1	3.1
B.Calif										
1998		3	23					0.1	0	
1999	2	5	100	1.4	1.4	2	11.8	0.4	0.2	2.1
2000	2.5	5	100	1.7	2.5	2.5	9.7	0.1	0.1	3.6
Camp.										
1997	6.3	8	137	6.8	1.8	6.3		0.2	0.1	0.9
1998	24.2	10	404	25.7	15.5	24.2	136.5	2.8	1.8	14
1999	28.8	11	471	31.9	42.4	28.8	296.8	5.6	2.6	38.5
2000	31.6	11	474	34.2	53.6	31.6	280.9	4.1	1.2	48.4
Coah.										
1997	9.2	13	247	9.9	2.6	9.2				1.6
1998	19.8	24	440	14.2	12.6	19.8	116.7	2.5	1.6	14.3
1999	20.5	28	462	15.3	23.3	20.5	171.8	3.2	1.6	27.2
2000	20.8	28	462	14.9	25.5	20.8	191.7	1.3	0.5	30.4
Col.										
1998	3.7	10	87	2.2	0.7	3.7	9.6	0.3	0.2	1.4
1999	4	10	99	3.3	4.7	4	50.1	0.8	0.2	5.2
2000	4	10	99	3.3	5.3	4	53.9	0.6	0.1	5.8
Chia.										
1998	135.5	108	3575	51.4	14.7	135.5	245.9	5	3.4	41.1
1999	255.3	110	5130	221	189.4	255.3	1482.4	42.6	20.4	271.5
2000	288.6	110	5121	275.6	359.9	288.6	1799.2	39	18.1	423.2
Chih.										
1997		17	554							
1998	9.6	19	893			9.6	13.6	1.3	0.9	2.1
1999	17.5	42	986	13.4	13.1	17.5	184.8	3.9	2	19.4
2000	19.1	42	986	15.5	221.6	19.1	199.4	2.9	1.6	28
Dura.										
1998	15.8	32	600	9.4	3.4	15.8	74.3	1.2	0.8	5
1999	24.2	39	1136	23.4	24.2	24.2	208.7	4.1	2.4	24.5
2000	31.4	39	1138	30.4	45.7	31.4	320.7	2.8	1.5	46.1
Gto.										
1997	7.6	23	546	8.1	2.1	0.2				1.3
1998	76.4	46	2376	75	32.2	19	144.5	6.4	4.3	35.9
1999	101.3	46	3003	103.6	126.2	24.9	529.7	13.2	5.6	128.1
2000	117.5	46	3004	120.7	176.5	26.6	717.2	13.4	3.4	172.3

Entid Gro.	Familias	Munic	Localid	Becas	Monto	Útiles	Consult	Suplem	Embaraz	Transf
1997	30.9	37	1021	33.1	8.7					5.6
1998	145.1	76	3020	130	75.1	78.3	729.8	13.4	8.4	78.7
1999	185.3	76	3354	182	191.4	111.5	1821.8	30.5	13.6	242.1
2000	191.7	76	3353	197.9	282	116.2	2057.2	13.6	6.7	280.8
Hid.										
1997	49.8	49	1458	53.3	14.1	24.8		0.5	0.3	11.7
1998	86	76	2331	71	75.1	42.9	543.2	12	7.3	65.4
1999	105.7	76	2673	107.5	143.7	61.9	943.6	20.5	9.6	134
2000	107.9	76	2673	107.7	177	65	996.2	12	5.1	158.1
Jal.										
1998	27.6	105	1626	25	7.5	14.9	39	2.1	1.5	10.2
1999	40.8	122	2407	39.6	41	24	312.7	7	3	49.1
2000	43.1	122	2505	42.9	62.3	25.2	354.5	4.5	1.9	63.2
Mex.										
1998	119.6	64	1931	103.3	34.9	46.6	23.8	11	7.5	36.9
1999	151.8	85	2261	154	186.9	74.7	108.3	21	6.7	186.4
2000	167.8	85	2263	170.2	257.1	76.8	134.3	16.7	5.9	246
Mich.										
1997	10.4	34	727	11.1	2.9					1.9
1998	65.4	71	2531	59	27.6	30.5	231.9	6.4	4	33.1
1999	141.4	113	3540	132.5	138	71.4	865.8	24.9	12.4	161.7
2000	150.1	113	3541	147.7	212.9	75	977.6	22.1	12	219.9
Mor.										
1998	11.2	33	274	7.8	3.1	1.8	33.9	0.8	0.6	4.2
1999	18.8	33	325	16.5	19.2	4.6	126.8	2.9	0.9	21.2
2000	19.7	33	326	17.6	27.8	4.6	125.2	1.2	0.6	28.8
Nay.										
1998	25.1	20	603	21.2	8	10.2	64.3	2	1.4	10.1
1999	37.6	20	765	32.4	44.8	18.7	257.7	6.1	2.7	47.8
2000	37.7	20	763	31.5	53	19.3	281.9	3.3	1.5	55.3
Nvo.L.										
1997		1	13							
1998	13.1	24	583	8.3	3.4	4.5		12	0.8	5.5
1999	16.1	24	747	12.1	16.3	9.4	303.6	16	0.6	21.2
2000	16.4	24	749	12.2	19.9	9.8	203.5	20	1.1	24
Oax.										
1997	62	60	836	66.4	17.5			10	15	16.7
1998	124.8	293	2897	108.3	34.8	74.7	212.7	12.9	82	58.3
1999	179	515	3919	177.6	175.6	151.1	798.4	27.3	15	191.1
2000	242.5	516	3929	243.7	338.7	155.7	1050.6	24	10.9	356.2
Pueb.										
1997	55.3	91	1610	59.2	15.6	6.9				8.5
1998	138.8	191	2732	113.2	97.3	54.3	620.6	16	11.1	98.1
1999	206.1	212	3416	196.4	214.5	107.7	1265.9	32.5	14.9	227
2000	217.9	212	3416	210.7	315.1	106.6	1465.9	24.1	8.8	319.4
Gro.										
1997	8.9	11	487	9.6	2.5	4				2
1998	22.9	18	876	21.7	15.1	15.1	130.5	2.5	1.7	15.1
1999	38.2	18	1034	38.8	44.9	29	135	6.5	2.4	49.4
2000	38.9	18	1035	40.9	61.2	30.2	329	3.1	1	56.9

Entid	Familias	Municip	Localid	Becas	Monto	Útiles	Consult	Suplem	Embaraz	Transf
Q. Roo										
1998	13.3	6	262	14.3	5 1	8 4	17 4	1	0 7	5 4
1999	19.1	6	305	20.2	23 9	10 5	152	2 8	1 1	22 5
2000	20.8	6	306	21.9	34.3	10 8	147 3	3.1	1.5	30 4
S.L.P.										
1997	35.2	33	1462	37.7	9 9	23		0.4	0 2	8 7
1998	86	58	2580	89 1	76 8	50 6	386 9	11 2	6 8	63 5
1999	106.2	58	3117	110.9	152.6	66 1	721 7	20 4	8 8	136 1
2000	108.8	58	3118	111.7	183 8	69	807	11 3	4 7	159 5
Sin.										
1998	61.1	18	1580	45.3	17	22.6	68.7	5 2	3 5	22 3
1999	68.8	18	1969	57.9	80.6	34.8	445 5	10 1	5 4	85 4
2000	70.6	18	1971	58	97.6	36.4	499 2	6 4	3 8	103 4
Son.										
1998	24.6	21	515	17.6	6 6	10 3	39 7	2 2	1 5	9 6
1999	27.1	34	621	22.5	31 7	17	121 8	3 4	0 7	33 8
2000	27.8	34	621	0 6	37 5	17 2	132 2	3 1	1	40 8
Tab.										
1998	40.4	17	1003	42 9	15 1	23 1	21 8	3 3	2 2	15 9
1999	66.6	17	1129	72 8	92	38 7	478 9	11 8	3 9	86 5
2000	68.5	17	1129	73 9	119 9	39 7	628	11	2 7	100 3
Tam.										
1998	30.2	35	997	24 5	9 2	10 3	96 1	2 8	1 9	12 4
1999	36.8	36	1304	32 4	44 6	15 7	347 5	6	3 6	46
2000	40 4	36	1310	34 4	56 3	16 5	413 8	3 7	2 1	59 2
Tlaxc.										
1998	6 4	24	162	5 9	2 2	1 6	27	0 5	0 3	2 6
1999	11 1	29	222	10 6	13 1	3 4	129 9	1 5	0 5	13 6
2000	12 4	29	222	11 8	18 2	3 6	145 6	0 9	0 5	18 2
Ver.										
1997	25	79	1671	26 7	7 1	11 3		0 6	0 2	5 9
1998	199 9	184	4164	149 3	89 1	61 3	744	21 1	12 6	102 2
1999	255 2	200	5795	235 7	253	121 5	1633 3	40 5	21 4	281 5
2000	304 9	200	5795	287 4	418	126 6	2014 1	27 8	13 2	447 3
Yuc.										
1998	42 1	99	545	38 3	12 9	25 3	154 2	3 7	2 5	17 1
1999	63 4	101	662	59	76 5	46 4	642 8	11 5	3 1	83 2
2000	69 9	101	662	64 7	98 9	47 5	959 9	6 9	2 2	102 5
Zac.										
1998	27	55	1256	24 1	8 4	14 3	41 5	2 1	1 5	10 4
1999	74 6	56	1855	64 9	65 8	37 8	360 6	10	5 4	75 1
2000	83 6	56	1853	71 2	114	38 9	457	9	5 7	122 7

CAPÍTULO 4. EVALUACIÓN.

4.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PROGRESA.

Después de entender a la Administración Pública, ésta disciplina puede entenderse como la organización del poder público, su acción en favor de la sociedad; es en sí una actividad organizadora del Estado que interactúa con la sociedad en la búsqueda de un bienestar común; es también considerada el medio para dirigir a la sociedad articulando proyectos de vida a nivel de un país.

La Administración Pública es la estructura que permite la acción de un Estado en una sociedad determinada tomando en cuenta sus condiciones económicas y de población para brindarle las mejores líneas de acción hacia un desarrollo común.

De esta forma la Administración Pública es la organización que permite al Estado y su gobierno actuar en su sociedad; en México, la Administración Pública actúa en su sociedad directamente a través de las estructuras e instituciones que la conforman, como son las dependencias y entidades, es decir, la Administración Pública centralizada y descentralizada; además de permitir el apoyo del sector privado en la aplicación de planes y programas sociales (políticas públicas) que determinan su acción.

El vínculo entre la Administración Pública y PROGRESA consiste en que el Estado por medio de las instancias que conforman a la Administración Pública puede establecer programas de acción social como PROGRESA en la sociedad, lo cual le permite legitimarse en ella y darle el desarrollo demandado; a partir de las actividades que emprende en favor de la población y sus comunidades, la acción del Estado legitima su gobierno e instituciones la cual surge debido a las necesidades y demandas de la sociedad

" PROGRESA forma parte de la política social más general del gobierno, que el secretario de Desarrollo Social ha condensado en seis estrategias: integralidad, descentralización, coordinación entre instituciones y niveles de gobierno, participación social, desarrollo regional y prioridad a regiones con mayores rezagos.

De estas estrategias se desprenden líneas de acción como las políticas asistenciales, de formación de capital humano y familiar, de impulso al desarrollo productivo y de infraestructura física, de comercialización o desarrollo regional y participación ciudadana. PROGRESA estaría ubicado en el renglón de capital humano, debido entre otras razones al énfasis que en su operación y distribución de recursos pone en el factor educativo."⁸⁵

PROGRESA, de esta forma es una de las principales políticas públicas que utilizó el Gobierno Federal para buscar el bienestar social en zonas rurales y urbanas en condiciones de pobreza y pobreza extrema; es una vía para crear líneas de acción entre dependencias públicas en favor de la sociedad mexicana.

Este Programa social se entiende como un medio de legitimación del Gobierno Federal en la sociedad a la cual determina debido a que a través de sus acciones logra establecer en los individuos un pensamiento a favor de la existencia de un buen gobierno el cual debe conservarse ya que los ayuda y beneficia, pero que no logra comprender las dimensiones o intereses que ese gobierno busca para así conservar por medio de esa aceptación el poder público.

Al hablar de combate a la pobreza extrema no sólo se deben incluir los conceptos de educación, salud y alimentación que PROGRESA maneja, la pobreza, significa también desempleo, falta de una vivienda digna, de capacidad para producir individual o colectivamente y falta de ingresos suficientes para contar con una vida digna; el combatir la pobreza consiste en garantizar al individuo la posibilidad de mejores condiciones y niveles de vida, la cual no sólo se obtiene con otorgar cierta cantidad de dinero para comprar alimentos, significa establecer vínculos de acción entre sociedad y Estado para que juntos logren determinados objetivos y beneficios.

⁸⁵ Rolando Cordera Campos. "Progresá y la experiencia mexicana contra la pobreza", en: *Alivio a la pobreza, análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. p. 21.

El Programa Nacional de Solidaridad a diferencia de PROGRESA buscaba establecer en el individuo y sus comunidades un desarrollo común e integral con la participación social y comunitaria para el logro de objetivos, PROGRESA puede plantearse como una política con carácter paternalista, aunque no cuente con esta característica en sus objetivos, pero sólo busca el desarrollo individual sin considerar que para actuar eficazmente debe dar importancia a las necesidades de infraestructura suficiente para atender las demandas de la sociedad.

El Programa puede considerarse de carácter paternalista en el grado en que brinda apoyos económicos y únicamente utiliza la asistencia a centros educativos y de salud como actividad principal de la sociedad, no fomenta realmente la participación activa de la población; éstos apoyos han provocado en ocasiones el conformismo social ante la búsqueda de trabajo o de complementos para mejorar la vida de las familias. El Estado es quien da el apoyo, la sociedad lo recibe sin representar una acción en favor del crecimiento y desarrollo tanto individual como de las comunidades en las que actúa.

El carácter paternalista que llega a presentar PROGRESA ante la sociedad se encuentra fuera de los lineamientos del nuevo Estado en el cual tanto la sociedad como el gobierno que la determinan deben mantener una corresponsabilidad de acciones, es decir, el Estado apoya a la sociedad pero ésta debe trabajar y participar para obtener mayores beneficios.

Este Programa ha tratado de resolver el problema de la pobreza, de dar soluciones a necesidades urgentes de la población pero sus acciones no representan la solución perfecta, ya que el apoyo monetario que otorga no es suficiente para comprar los artículos que conforman la Canasta Básica, no brinda a la población la motivación suficiente para asistir a las pláticas en los centros de salud y en algunas zonas llega a condicionar la entrega de beneficios a cambio de realización de trabajos determinados dentro de las comunidades.

En determinados estados en los que PROGRESA ha funcionado, la población se queja de que el Comité de Salud y las promotoras son los encargados de determinar quienes se incluyen en la lista de personas que

reciben los cheques, tal vez no tomando en cuenta la realidad y necesidades con las que cuentan sino considerando únicamente parentescos o conveniencias sociales.⁸⁶

En las comunidades la población en condiciones más extremas de pobreza se manifiestan en contra del propio Programa ya que los beneficios de éste no los favorecen y sí actúan en personas y familias que no los necesitan realmente.

PROGRESA, según su organización determina un proceso de focalización de las familias beneficiarias, tomando en cuenta características de vivienda, número de integrantes, ingresos y condiciones generales de alimentación y nivel de educación; en sus inicios el Programa buscó atender a cuatro de los 22 millones de pobres que registraba la Secretaría de Desarrollo Social, pero que a nivel de opiniones y realidades sociales estos apoyos no dependen del nivel de pobreza sino de las relaciones sociales que se tengan con los encargados de establecer las listas de entrega, situación que no permite el buen y real funcionamiento del Programa, y por lo tanto no se brinda una mejora en la calidad de vida social y nacional.

En estados en los cuales PROGRESA se estableció desde 1997, la población ha manifestado que no se ha seguido con un verdadero programa de pláticas de salud, que los suplementos alimenticios no llegan en forma constante y que los apoyos monetarios no llegan teniendo como justificante la ausencia de la población a las consultas en los centros de salud; es importante establecer que para que PROGRESA pueda funcionar eficazmente debe poner especial atención en la infraestructura con la que se cuenta en cada comunidad y evaluar las acciones directamente en la opinión social no sólo de sus propias instituciones; la Administración Pública en este sentido debe contar con mejores sistemas de evaluación y funcionamiento de estructuras, no sólo limitar su acción en enviar los apoyos y no verificar su entrega; un apoyo monetario no debe limitarse cuando el mismo sistema de organización del Programa no brinda a la población los medios necesarios para la coordinación real sociedad – instituciones – beneficios.

⁸⁶ Arturo Cano y Jesusa Cervantes. "Quién progresa con el Progreso?" En: Masiosare. p. 4.

Resulta indispensable que las instituciones participantes de PROGRESA cuenten con sistemas de operación acordes a la realidad social, los cuales brinden los beneficios y actividades en los que el Programa basa su organización, objetivos y líneas de acción, es necesario que no actúen en forma general sino que tomen en cuenta la situación de las comunidades e individuos sobre los que actúan. Cada institución participante debería contar con un proceso de evaluación de su cobertura y actividades para así poder conocer su eficiencia o su incapacidad de ésta.

La Administración Pública debe brindar al Programa estructuras e instituciones coordinadas capaces de hacerla funcionar eficientemente; es importante brindar a las comunidades la infraestructura necesaria para contar con un buen sistema de salud, educación y alimentación además de facilitar la entrega de apoyos monetarios.

PROGRESA desde su instauración en 1997 hasta el año 2000 ha ampliado sus acciones en la población, a nivel de gobierno ha determinado que sus acciones han favorecido a un número de individuos en condiciones de pobreza extrema pero a nivel de la sociedad esos registros no coinciden con la realidad nacional, la sociedad plantea que los beneficios monetarios en muchas ocasiones no pueden ser cambiados por dinero sino que se presenta el denominado trueque de cheques por cierta mercancía en las tiendas del sistema Diconsa; en materia de salud no se proporciona a la sociedad beneficiaria las verdaderas intensiones del Programa, sólo se les establece como algo obligatorio al recibir beneficios, el acudir a las consultas médicas, en las cuales argumentan que tienen como principal función colocar dispositivos como medio de planificación sin que su interés principal sea fomentar en las familias el cuidado de la salud.

A esto podemos establecer que resulta indispensable para cualquier política de gobierno que las instituciones relacionadas con su funcionamiento y desarrollo cuenten con un buen sistema de organización, planeación y evaluación de las funciones que realizan, es necesario delimitar acciones en cada componente o actividad, no mezclar objetivos a realizar en los individuos, para PROGRESA es necesario dar al individuo las posibilidades de mejorar sus condiciones de salud, alimentación y educación, no establecer mecanismos estrictos de planificación familiar; su función es fomentar la salud en las familias bajo otros niveles de vida en las

cuales existe el control en el número de hijos no como característica elemental de su funcionamiento.

Este Programa social ha logrado continuar y ampliar su cobertura ya que sus apoyos económicos han dado a las familias posibilidades de mejorar sus ingresos por medio de asistencia de niños a las escuelas y a los centros de salud sin que esto signifique una verdadera participación o satisfacción social, el factor económico ha permitido la continuidad y la participación de la sociedad.

La sociedad mexicana en condiciones de pobreza en muchas ocasiones tiene que conformarse con lo que los programas sociales de gobierno les otorgan sin conocer realmente que en el caso de PROGRESA el gobierno federal determina en cifras oficiales un avance en la entrega de apoyos monetarios y que en la realidad social no se entregan o no pueden utilizarse según lo esperado debido a que en las comunidades a las que llega se encuentran muy alejadas de las zonas en donde se obtienen los apoyos y pueden comprarse alimentos, parte del apoyo monetario es utilizado en transportación.

El Programa, en algunos estados se ha determinado como un programa social que favorece el apoyo electoral hacia el partido político con mayor antigüedad en el poder político (Partido Revolucionario Institucional [PRI]), la gente de las comunidades piensa que los apoyos del Programa no les favorecen debido a que no pertenecen a este partido político, sin saber que en realidad PROGRESA actúa como política de gobierno en favor de la sociedad sin importar qué partido político cuente con el dominio de los gobiernos federal y estatal.

En muchas ocasiones tanto PROGRESA como Procampo no logran llegar a la generalidad de las comunidades, apenas abarca el 30% de la población total de municipios como es el caso de Tepetzintla en el estado de Puebla, debido a que la entrega de recursos es muy parcial como consecuencia de los conflictos políticos y electorales de esta región⁸⁷; es importante establecer que cualquier política de gobierno debe buscar el beneficio social y no el de algunos grupos, la ayuda no debe ser

⁸⁷ María Luisa Vivas. "Tepetzintla, el municipio líder en desnutrición", en: PROCESO.

condicionada, debe proporcionarse a partir de una interrelación de actividades sociedad – instituciones – Programa social.

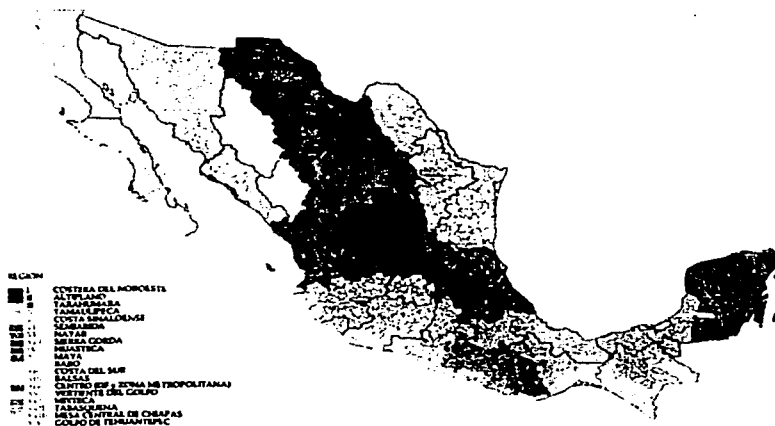
Es indispensable que las instituciones de la Administración Pública federal que participan en PROGRESA mantengan sanas y eficaces líneas de acción en favor de la sociedad, resulta necesario que sus acciones favorezcan a la población que realmente lo necesita, que no gufen sus actividades a determinados grupos; debe existir un proceso de evaluación que garantice la entrega de apoyos, los avances en la educación de los niños y la obtención de mejores niveles de salud y alimentación, que las cifras oficiales no sean estadísticas sino realidades sociales.

PROGRESA puede establecerse como la principal política de gobierno en el ramo social durante el periodo 1994-2000, a partir de que las políticas públicas de este periodo tomaron dos vertientes, la vertiente económica (Fondos de transferencia federal, Ramo 33) y la vertiente social (medio rural, pobreza extrema), en ésta última se ubica a PROGRESA el cual busca fortalecer el factor humano del país al satisfacer las necesidades básicas de los individuos y sus comunidades dentro del marco del Federalismo, éste consiste en que el Estado intervenga sólo para atender a la población en condiciones de extrema pobreza sino también propiciar la igualdad de oportunidades.

A partir de la operación que PROGRESA ha presentado se deben tomar en cuenta varios puntos sobre los cuales podemos determinar su eficiencia y eficacia como política social de nivel nacional.

Dentro del sistema de focalización de familias beneficiarias de PROGRESA no se ha establecido una universalidad en la identificación, se toman en cuenta las características generales de las comunidades por lo que se presenta un error de exclusión de hogares pobres en localidades no marginadas; muchas veces se excluyen del Programa a hogares en extrema pobreza en localidades que necesitan los apoyos pero que todavía PROGRESA no abarca. Es indispensable que la focalización de localidades y beneficiarios se base en la incidencia a la pobreza en los hogares y no sólo del nivel promedio de pobreza, además de tomar en cuenta las

necesidades de las familias para que los apoyos se brinden en proporción a éstas.⁸⁸



También como parte de este sistema de focalización del Programa, el Profesor Julio Boltvinik comenta: "... esta discriminación está causando problemas dentro de las comunidades, la gente que no recibe el apoyo del Programa ya no quiere colaborar en las tareas comunitarias que antes hacía, entonces hay que dárselas a todos porque fundamentalmente todos los habitantes son pobres y todos requieren de ese apoyo..."⁸⁹

Resulta necesario que PROGRESA incremente su capacidad de cobertura considerando las condiciones que cada comunidad presenta, la aplicación del Programa no debe de ser recta debe guiarse según la

⁸⁸ John Scott. "PROGRESA, igualdad de oportunidades y dinámicas de la pobreza en México", en: Alivio a la pobreza, análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación. pp. 53, 57.

⁸⁹ Julio Boltvinik, entrevista, Programa de radio "Fin de siglo". Septiembre 06, 2000. México, D.F.

población en la cual se determina, es indispensable que los apoyos no se condicionen o se otorguen a partir de relaciones amistosas o de conveniencia en el interior de las comunidades, no sólo deben de recibir los apoyos algunas familias sino toda la población que lo requiere sin que éstos apoyos contribuyan a la inproductividad de los individuos y sus comunidades.

PROGRESA no ha mantenido según las críticas, análisis y comentarios de sectores intelectuales y de niveles económicos distintos de la sociedad mexicana altos grados de eficiencia ya que los apoyos muchas veces no se otorgan a quien realmente lo necesita además de que no existe un verdadero sistema de control y seguimiento a la entrega de éstos apoyos; como política de gobierno en el ramo social, PROGRESA no está acompañado de políticas económicas vinculadas al mejoramiento nacional, las cuales no se han basado en actuar de forma coordinada con el nivel social, no buscan beneficiar al factor humano lo que como consecuencia lleva a una falta de unidad en niveles del manejo del presupuesto federal para el sector social y su aplicación en los individuos y así favorecer las condiciones de vida; las políticas económicas buscan aliviar factores completamente económicos no individuales o sociales. (vgr. nivel de inflación, devaluación, entre otros).

Otro punto relacionado con el otorgamiento de apoyos económicos ha dado como consecuencia que la población beneficiaria acuda a las consultas médicas y se incremente la matrícula de niños que asisten a la escuela, pero ésta presencia de la gente no tiene como objetivo principal el beneficio individual o familiar sino su único objetivo es contar con el apoyo monetario que incrementa los ingresos que las familias tienen sin que ésto signifique un mejor nivel de vida; en muchas ocasiones el dinero no significa mejor alimentación sino mayor cantidad de los mismos alimentos que cada familia consume, no incrementa la calidad en la alimentación en forma real. Si las familias no tuvieran como condición para recibir los apoyos, el asistir a clínicas y escuelas, la población no lo llevaría a cabo por beneficio propio.

Un factor que se considera satisfactorio en la aplicación de PROGRESA en las comunidades más marginadas del país es que se ha presentado un incremento en el número de niños que asisten a la escuela y no solamente se inscriben sino que permanecen durante el ciclo escolar, pero que en muchas comunidades este incremento ha traído como

consecuencia falta de calidad en la educación que se brinda debido a la falta de infraestructura suficiente (espacios educativos) para que los niños tomen sus clases; es indispensable que dentro de las acciones del Programa se tome en cuenta lo que cada comunidad tiene o necesita para cubrir las necesidades de su población y no sólo se brinden apoyos sin conocer el espacio en el cual se va a determinar.

En el sector salud se han presentado los mismos problemas relacionados con la falta de infraestructura para atender a la población, no se cuentan con centros de salud o clínicas suficientes ni se cuenta con medicamentos o aparatos necesarios, en ocasiones la población acude a los centros de salud pero no puede comprar las medicinas lo que trae como consecuencia que el proceso de mejoramiento de la salud no se cumpla en su totalidad.

PROGRESA basa su acción únicamente en tres factores de la sociedad: Educación, Salud y Alimentación, pero resulta necesario que como parte de sus acciones considere la participación comunitaria con la acción del Estado para ampliar, establecer o mejorar la infraestructura necesaria para llevar a cabo sus acciones con un éxito total.

Un elemento favorable que el Programa ha establecido en las comunidades en las que actúa es que las mujeres han conseguido un lugar muy importante tanto en el funcionamiento del Programa como en el interior de cada familia beneficiaria; las mujeres son el centro de las acciones, son ellas quienes en su mayoría determinan el destino de los apoyos económicos, principalmente en la compra de alimentos y en algunas comunidades en la instauración de cooperativas para vender refrescos y alimentos en favor de sus familias y de la comunidad en general; las mujeres son las responsables de recibir los apoyos y de ocuparlos de la mejor manera, son las responsables de la asistencia de los niños a las escuelas y a las consultas médicas, las mujeres cuentan con el principal nivel dentro de las acciones del Programa.

Un problema ante la elevación del papel de las mujeres en la sociedad es que PROGRESA no incluye a los hombres en sus acciones, ante esto Julio Boltvinik propone que se debería incorporar a los varones al Programa a partir de un sistema de educación para adultos asociado a la

realización de tareas productivas en favor de las comunidades y de sus familias; esto puede relacionarse con la cooperación de los individuos con el Estado para mejorar la infraestructura en salud y educación, el Programa podría tomar una vía de desarrollo productivo y no sólo de asistencia integral.⁹⁰

PROGRESA si puede considerarse como la principal política social del sexenio 1994-2000, debido a que cuenta con sistemas de aplicación en niveles nacionales, tiene como principal objetivo buscar la igualdad de oportunidades en la población sobre la que actúa; existen otros programas sociales durante este periodo que también benefician o ayudan a la sociedad pero lo llevan a cabo en forma específica; este Programa busca dar a los individuos un desarrollo integral en tres aspectos fundamentales, la educación, la salud y la alimentación; basa su acción en mejorar los niveles de vida de las comunidades; pero resulta necesario que para lograr un mayor grado de eficacia en su funcionamiento, mantenga sistemas de evaluación y control acordes a la situación de cada comunidad y de esta forma conocer el desarrollo de sus beneficios y así determinar la posibilidad de establecerse en cada comunidad de forma específica y no considerar a todos los individuos y sus comunidades como un núcleo social general.

Este Programa social ha logrado funcionar en forma organizada y conjunta en sus tres componentes básicos, pero necesita mejorar su aplicación según las condiciones y necesidades propias de cada comunidad; mantiene errores en su aplicación, a los cuales debe otorgarse una atención especial porque no permiten el verdadero desarrollo de las comunidades y el crecimiento en su calidad de vida.

Cada componente ha tenido aplicaciones eficientes pero las acciones han establecido que el Programa debe ampliar sus objetivos principales al considerar la posibilidad de actuar en favor de infraestructura y acciones productivas de todos los integrantes de las familias es decir, se ha dado a conocer la estructura y funcionamiento de PROGRESA lo cual nos lleva a determinar que toda política social de gobierno debe buscar el bienestar de la población sobre la que actúa, transformando sus acciones a partir de la realidad nacional y no sólo guiarse por acciones determinadas o pre-establecidas de cada una de las instituciones que participan en él.

⁹⁰ Julio Boltvinik. Op. Cit.

PROGRESA durante su desarrollo ha funcionado principalmente en el ámbito político ya que se utiliza para legitimar la acción del Estado en la sociedad, el Gobierno Federal ha establecido al Programa como un medio que ha realizado cambios concretos y fuertes en la vida de las familias beneficiarias, utiliza propaganda para mostrar a la población que ésta política social realmente funciona y brinda el bienestar social deseado; no puede determinarse que a nivel de la sociedad ha funcionado al cien por ciento a partir de sus principales objetivos, debido a que en determinadas localidades el apoyo monetario no cuenta con un buen proceso de entrega y cambio, además de que los apoyos se llegan a condicionar y no se toma en cuenta la infraestructura necesaria o existente en las localidades para brindar los servicios de salud y educación requeridos por la sociedad.

El Programa ha actuado como un paleativo político en el cual el Estado manifiesta que su objetivo de ayudar a la población y brindarle mejores condiciones de vida ha sido logrado, aunque las realidades sociales no sean completamente de beneficio; socialmente el Programa permite también al Estado y a su gobierno contar con la aprobación de su existencia, ya que es ese sistema de gobierno el que brinda cosas buenas a la sociedad pero que en niveles generales no determinen el crecimiento y desarrollo necesarios en la población, sólo del propio sistema y sus instituciones.

CONCLUSIONES

Después de entender cómo el gobierno de un Estado logra actuar en la sociedad a partir de políticas públicas se puede establecer que PROGRESA sí constituye una política social en sí, ya que tiene como uno de sus principales objetivos mejorar la calidad de vida de los individuos, sus principales acciones se dirigen al factor humano hacia el cual busca dar un desarrollo integral que repercuta directamente en las comunidades beneficiarias; el principal impacto de la inversión en capital humano que PROGRESA tiene es en el componente educativo y de largo plazo, el beneficio se brinda y los resultados se concretan al crecer los niños que lo recibieron, su impacto no es inmediato.

PROGRESA, al iniciar el presente trabajo se planteó como un Programa social con objetivos específicos a desarrollar mediante la acción de sus tres componentes de manera coordinada, ante esto podemos decir que PROGRESA logró establecerse en las zonas seleccionadas utilizando sus tres componentes (educación, salud y alimentación), ninguno de ellos se excluyó de alguna familia o comunidad, pero la interrelación que debió establecer con la sociedad como acciones-beneficios no llega a representar su eficiencia y eficacia en sus procedimientos como política social ya que al implementarse no consideró en su capacidad de cobertura la capacidad de las comunidades en materia de infraestructura en lo que respecta a la cantidad de espacios para la salud y la educación, lo cual en algunas regiones ha representado la falta de espacios en las escuelas para cubrir el incremento en el número de niños que reciben los beneficios o comunidades que ni siquiera cuentan con centros educativos.

Este Programa de igual forma no ha logrado mantener un control en lo que se refiere a la selección de individuos y familias beneficiarias, es decir, en sus procesos de operación no ha considerado las condiciones en las que se desarrollan las comunidades, sólo ha tomado en cuenta características generales de lo que se determina como extrema pobreza, siguiendo factores comunes sin considerar realidades independientes o propios de cada zona marginada, se entiende que deben existir procedimientos de carácter nacional o general pero es preciso que se consideren las condiciones particulares o mejores vías para alcanzar los mayores beneficios.

PROGRESA no ha podido mantener mecanismos controlados de selección de beneficiarios; su sistema de focalización tiene cinco métodos: identificación de localidades de alta y muy alta marginación, evaluación de localidades urbanas y de aquellas que no cuentan con infraestructura educativa y de salud, identificación por características socioeconómicas para la asignación final de los recursos, verificación del patrón de hogares beneficiarios; a pesar de ésto el Programa ha mantenido un error de exclusión de la población que se encuentra en localidades no marginadas, es decir, utiliza el factor "localidad" y sus condiciones sin identificar a los hogares directamente; lo anterior incrementa en gran medida sus costos pero lograría otorgar mayores beneficios a la población.

Este sistema de focalización aún después de años de funcionar existe descontento social de familias que no han podido contar con sus beneficios, manifiestan que la posibilidad de recibir apoyos monetarios del Programa depende de compadrazgos y amistades con las autoridades municipales y regionales, es decir que el beneficio de los apoyos económicos se determina en un ambiente de corrupción local y que por lo tanto la entrega de los mismo no se lleva a cabo en familias que lo necesitan realmente; lo anterior podría controlarse si se estableciera un estricto sistema de evaluación mediante la solicitud individual y familiar de apoyos realizando estudios socioeconómicos veraces y de entrega de éstos mediante procesos de comprobación del mejoramiento en la calidad de vida de las familias a través de entrevistas y visitas a cada comunidad y domicilios.

Se puede entender a PROGRESA como política social a partir de que es una vía de acción del Gobierno Federal para actuar en la sociedad, pero no puede considerarse bajo procesos eficientes y eficaces de acción debido a que cuenta con objetivos específicos a seguir en materia de alcanzar el beneficio social y eliminar la pobreza extrema pero en la realidad no ha logrado cubrir las necesidades de la población en cuanto al mejoramiento de factores económicos, de vivienda y de productividad, únicamente se ha enfocado en cumplir sus lineamientos sin considerar la ampliación o transformación de sus procedimientos según las necesidades sociales.

Además este Programa ha actuado en forma específica en mujeres y niños, ha olvidado la actividad o participación de los hombres (padres de

familia) en el desarrollo de las comunidades, sólo es la madre la principal figura del beneficio y del éxito de las familias; este Programa debería involucrar la acción de los varones a este desarrollo por medio de la realización de actividades que busquen la mejoría y/o la construcción de centros educativos y de salud, mejoría en las construcciones propias y existentes en las comunidades, desarrollar la actividad agrícola y de ganado para así elevar las condiciones económicas propias de cada familia mediante un proceso general e integral de cada miembro y evitar el conformismo social ante la recepción de apoyos monetarios por mantener a sus hijos estudiando; PROGRESA debe evitar la apatía de los padres ante la existencia de dinero en la familia sin trabajar.

Dentro de PROGRESA, para lograr su eficiencia como política social se debe evitar el condicionamiento de la entrega de apoyos monetarios a cambio de actividades de beneficio para el municipio y sus representantes, debido a que se cuenta con presupuesto municipal para las labores que se exigen realizar a las madres de familia y que no se deben realizar, estas autoridades municipales controlan el presupuesto municipal y el Programa debido a que PROGRESA no cuenta con personal que lleve a cabo la evaluación y control en cada una de las comunidades y uno de sus principales objetivos es otorgar beneficios sin actividad a cambio y mucho menos con actividades propias del municipio, se entregan apoyos sólo con la asistencia a centros educativos y de salud; la población tiene que acceder a la realización de actividades condicionadas por temor a perder sus beneficios.

Este Programa social ha permitido legitimar la acción del gobierno federal en las comunidades beneficiarias, puede considerarse como una vía favorable para que la población se mantenga satisfecha o de acuerdo con el gobierno que le otorga esos beneficios y que de no ser por ese sistema de gobierno no los tendrían, además PROGRESA ha mantenido sistemas de comunicación en la sociedad a nivel nacional para informar sus acciones y así no sólo legitimar la acción gubernamental en la población beneficiaria sino en todos los sectores sociales aunque su funcionamiento no otorgue niveles altos de combate a la pobreza extrema.; los sectores sociales ajenos a este Programa, es decir aquellos que no se encuentran en zonas marginadas no llegan a conocer la realidad de las comunidades y las familias beneficiarias en relación a los condicionamientos de los apoyos y de las condiciones de centros de salud y educación con las que se cuentan en esas zonas.

Esta legitimación de la acción del Estado en la sociedad debería basarse en la obtención de metas, de resultados que se reflejen realmente en la mejoría en el nivel de la calidad de vida de los mexicanos y no únicamente hablar de acciones realizadas y seguir contando con familias que no ven ese crecimiento económico que tanto se ha prometido y que continúan en situaciones de pobreza extrema.

PROGRESA debe buscar mantener un equilibrio entre su necesidad de legitimar la acción gubernamental y la satisfacción de necesidades sociales, es decir que tanto el factor político como el social que lo determinan se establezcan de forma coordinada y similar. El Programa no sólo debe actuar en favor del nivel político, debe buscar y llevar a cabo las mejores vías para favorecer a la sociedad que le permite existir.

La parte fundamental de la acción de gobierno durante este periodo no logra brindar a la sociedad la capacidad de mejorar su nivel de vida ya que no cuenta con una adecuada distribución de la riqueza y no se otorga por medio de sus instituciones públicas los elementos necesarios para un verdadero desarrollo de los individuos y sus comunidades, es aquí en donde las instituciones y acciones de la Administración Pública federal no se ven reflejadas debido a que actúan en forma general o establecida bajo lineamientos de la propia institución pero que evitan una verdadera y correcta aplicación del Programa en la sociedad bajo el concepto de desarrollo y crecimiento social.

Este Programa ha sido eficaz en lo relativo a su capacidad de cobertura de mayor número de comunidades beneficiarias ya que inició en 1997 en 11 estados de la República y para el año 2001 ya ha logrado abarcar 19 regiones (Vertiente del Golfo, Huasteca, Balsas, Mixteca, Mesa Central de Chiapas, Bajío, Golfo de Tehuantepec, Semiárida, Costa del Sur, Sierra Gorda, Maya, Tabasqueña, Costa sinaloense, Tamaulipeca, Nayarit, Altiplano, Tarahumara, Costera del Noroeste, Centro) que incluyen a 31 estados de la República teniendo en el padrón a 3 millones 300 mil familias,⁹¹ ha podido cumplir sus objetivos de cobertura año con año; también ha logrado el incremento en el número de niños y niñas que asisten y permanecen en las escuelas lo que puede garantizar mejoría en el nivel educativo del país.

⁹¹ PROGRESA. Boletines de Prensa. Octubre 2001.

PROGRESA corresponde a la continuidad que el gobierno federal ha presentado en materia de política social, su antecedente fue el Programa Nacional de Solidaridad del cual tomó como principal objetivo de acción la inversión en el factor humano, es decir, dejó de lado la búsqueda de mejores condiciones en infraestructura de las comunidades, PROGRESA estableció que su principal objetivo era brindar apoyos de forma individual y familiar para lograr el desarrollo integral de la población, este Programa después del su desarrollo en el periodo seleccionado (1997-2000) y al existir un cambio en el sistema de gobierno federal ha presentado transformaciones en su funcionamiento, además de cambiar su nombre a OPORTUNIDADES y CONTIGO, políticas sociales que tienen como base el mismo procedimiento y componentes (educación, salud y alimentación) pero poniendo mayor énfasis en el sector educativo y productivo de las comunidades. PROGRESA surgió de una política social y dió origen a otra política social bajo lineamientos distintos pero siempre teniendo como objetivo el desarrollo de los individuos y sus comunidades.

En materia de salud , los datos obtenidos no nos permiten establecer al Programa bajo líneas favorables de acción debido a que la gente acude a las pláticas en los centros de salud por el beneficio económico que reciben y no por obtener un bienestar y una buena salud, ante esto PROGRESA debería buscar distintas formas de fomentar la salud y la higiene, por medio de la entrega de paquetes con medicamentos y productos para la higiene y explicar en cada hogar o colonia su funcionamiento, revisando directamente en cada hogar su aplicación, además de continuar con la existencia de consultas médicas para controlar la desnutrición infantil y la planificación familiar.

PROGRESA se constituye como la principal política social del sexenio 1994-2000 ya que es por medio de ella que el Estado logra aplicar un programa gubernamental en la sociedad tomando en cuenta tres aspectos fundamentales del desarrollo integral del individuo haciéndolos funcionar de manera coordinada, no sólo busca el beneficio social en un determinado aspecto sino que uno de sus principales objetivos es darle a los individuos la posibilidad de desarrollar sus capacidades educativas y a las familias su bienestar y mejor calidad de vida.

Este Programa social buscó eliminar o controlar la pobreza extrema como uno de sus principales objetivos, pero sus acciones no han logrado

transformar la realidad nacional en la que el poder adquisitivo de los individuos, el desempleo y la falta de medios para producir han continuado y en muchas ocasiones incrementado; para que PROGRESA pueda impactar en la pobreza nacional necesita ir acompañado de una política pública enfocada a mejorar los aspectos que rigen la economía nacional pero no en niveles de los sectores financieros, exportadores y grandes productores sino que se busque beneficiar a la población en general para ampliar sus capacidades productivas y de mejores condiciones económicas.

Al establecer a PROGRESA como una política social enfocada a la eliminación de la pobreza extrema, debería contar con procedimientos acordes a la realidad que vive la población, es decir, es aquí donde la Administración Pública debe mantener estrecha correlación de acciones entre sus instituciones y establecer métodos de control y evaluación eficaces para que los objetivos por cumplir se lleven a cabo de la mejor manera.

La Administración Pública federal al iniciar el Programa logró consolidar su acción e instituciones participantes en éste, es decir, supo establecer procesos de coordinación, focalización e implementación para ejercer la acción del Estado en la sociedad al plantear la existencia de nuevas vías de ayuda hacia la población, de nuevas formas de enfrentar la pobreza; el Estado logró legitimar su acción y existencia al brindar a la sociedad la posibilidad de mejores condiciones de vida manteniendo el principio de corresponsabilidad estado-sociedad, mediante el cual los beneficios individuales y familiares tendrían una repercusión en la comunidad. La administración Pública en este periodo sí cumplió con ser un sistema de acciones organizadas en favor de la sociedad estando al servicio del gobierno del Estado pero teniendo como principal objetivo la satisfacción de necesidades colectivas.

Para el momento en que el programa llevó a cabo procesos de desarrollo, la administración Pública dió inicio a procesos de descentralización de funciones, de evaluación y de actividades hasta llegar al nivel municipal para poder mantener el control de la implementación y ampliación a partir del nivel federal; la Administración Pública amplió su cobertura y dió paso a nuevas formas de acción con organismos descentralizados para llevar a cabo la entrega de beneficios y cobertura del componente salud; amplió la realización de acciones públicas en la vida de la sociedad de forma organizada y jerarquizada.

La Administración Pública en PROGRESA representa el medio para cumplir con sus principales objetivos, es la vía del gobierno federal para que sus acciones e instituciones le permitan legitimar su existencia en la sociedad; de igual forma, PROGRESA, como política social de gobierno, es el principal medio para que el Estado pueda determinarse en la sociedad a través de la satisfacción de necesidades.

Una política pública bajo el término social, es el medio para que la Administración Pública pueda establecer sus acciones en la sociedad, al mismo tiempo la Administración Pública es quien genera, organiza, coordina e implementa mediante sus instituciones a las políticas de gobierno, organiza la acción del Estado en la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA.

Aguilar Villanueva, Luis F.
EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.
Ed. Porrúa. México. 1992.

Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc.
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.
Offset Universal, S.A.
México, 1994.

Bielsa, Rafael.
CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.
Ed. Depalma. Buenos Aires. 1955

Bobbio, Norberto. et. al.
DICCIONARIO DE POLÍTICA.
Tomo I.
Ed. Siglo XXI. México. 1982

Cárdenas, Ma. Elva Leonor.
**EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD COMO INSTRUMENTO
DE LA POLÍTICA SOCIAL.**
Fondo de Cultura Económica. México, 1992.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad.
EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.
"Una visión de la modernización de México".
Fondo de Cultura Económica. México. 1994.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad.
EL COMBATE A LA POBREZA.
Ed. El Nacional. México. 1990.

Cordera Campos, Rolando.
"Progresos y la experiencia mexicana contra la pobreza" en:
**ALIVIO A LA POBREZA, ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN,
SALUD Y ALIMENTACIÓN.**
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
México. 1998.

Chevallier, Jacques.
LA CIENCIA ADMINISTRATIVA.
Instituto Nacional de Administración Pública.
Fondo de Cultura Económica. México. 1983.

Figueroa, Adolfo.
POLÍTICA SOCIAL, POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.
CEPAL. Chile. 1992.

Ives Meny, Jean-Claude Thoening.
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.
Fondo de Cultura Económica. México. 1992.

Jiménez Castro, Willburg.
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL.
Fondo de Cultura Económica. México. 1992.

Laurell, Asa Cristina.
ESTADO Y POLÍTICA SOCIAL EN EL NEOLIBERALISMO.
Fundación Friedrich Ebert.
México, 1992.

M. Titmuss, Richard.
POLÍTICA SOCIAL.
Ed. Ariel. España. 1981.

Pineda C. Marcela. (coord.)
LAS POLÍTICAS SOCIALES DE MÉXICO EN LOS AÑOS NOVENTA.
Plaza y Valdes Editores. UNAM, FLACSO. México. 1996

PRONASOL.
3 AÑOS DE SOLIDARIDAD.
México. 1992.

Ramírez Alvarez, Arturo.
HISTORIA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO 1921-1990.
"Educación, Vivienda, Salud y Alimentación."
Instituto Politécnico Nacional. Escuela de Economía.
Junio 1993. (TESIS).

Secretaría de Desarrollo Social.
SEIS AÑOS DE TRABAJO.
México, 1994.

Scott, John.
"PROGRESA, igualdad de oportunidades y dinámicas de la pobreza en México" en:
ALIVIO A LA POBREZA, ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN.
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
México. 1998.

Secretaría de Gobernación.
LA SOLIDARIDAD EN EL DESARROLLO NACIONAL.
"La nueva relación entre sociedad y gobierno".
México, 1994.

Torres Torres, Felipe.
BIENESTAR SOCIAL Y METODOLOGÍA DEL ESPACIO SOCIAL.
Universida Nacional Autónoma de México. México. 1990.

Trejo Guillermo, et. al.
CONTRA LA POBREZA.
Ed. Cal y Arena. México. 1993.

Uvalle Berrones, Ricardo.
LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA.
Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
Universidad Autónoma del Estado de México.
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
1997.

Zedillo Ponce de León, Ernesto.
LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR.
Partido Revolucionario Institucional.
Comité Ejecutivo Nacional.
Secretaría de Información y Propaganda.
México, 1994.

Zedillo Ponce de León, Ernesto.
COMPROMISOS Y PROPUESTAS.
Ed. Noriega. México. 1995.

HEMEROGRAFÍA.

Aguilar Villanueva. Luis F.
"Los objetos de conocimiento de la Administración Pública" en:
REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
No. 54. Junio 1983. INAP.

Cano, Arturo.
"Quién progresa con el Progresista" en:
MASIOSARE- REFORMA.
México. Noviembre 15, 1998.

Enciso L, Angélica.
"Excluidos del PROGRESA 13 millones de pobres" en:
LA JORNADA.
México. Marzo 14, 1999.

Gómez de León, José.
"El Progresista y el Bienestar de los hogares pobres en México" en:
EL MERCADO DE VALORES.
NAFINSA. México. Octubre 1998.

Ibarra, David.
"La economía mexicana. En dónde estamos?". en:
NEXOS. México. Julio 1997.
Año 20. Vol. XX, No. 235.

Martínez Veloz, Jaime.
"Política Social: sustento de gobernabilidad".
ESTE PAÍS. México. Julio 1997.
No. 76.

Moctezuma Barragán, Esteban.
"La política Social del Estado Mexicano".
EL MERCADO DE VALORES.
NAFINSA. México. Octubre 1998.

Rudiño, Lourdes Edith.
"Aumenta la pobreza pese a la mejoría" en:
EL FINANCIERO. México.

Vivas, María Luisa.
"Tepetzintla, el municipio líder en desnutrición" en:
PROCESO. México.
30 Julio 2000. Año 24. No. 1239.

Zedillo Ponce de León, Ernesto.
1er. Informe de Gobierno. en:
NOVEDADES. México. Septiembre 2, 1995.

Zedillo Ponce de León, Ernesto.
2o. Informe de Gobierno. en:
EXCELSIOR. México. Septiembre 2, 1996.

Zedillo Ponce de León, Ernesto.
3er. Informe de Gobierno. en:
EL UNIVERSAL. México. Septiembre 2, 1997.

DOCUMENTOS.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.
Poder Ejecutivo Federal.
México.

PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN.
Poder Ejecutivo Federal.
México. 1997.

PROGRAMA NACIONAL DE POBLACIÓN 1995-2000.
Diario Oficial de la Federación.
Segunda Sección.
Agosto 7, 1995.
México.

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.
Poder Ejecutivo Federal.
México. 1990.

PROGRAMA PARA SUPERAR LA POBREZA 1995-2000.
Poder Ejecutivo Federal.
México. Febrero 1998.

PROGRESA.
MANUAL DE OPERACIÓN.
México. 1998.

PROGRESA.
EVALUACIÓN DE RESULTADOS.
México. 1999.

SEDESOL.
Más oportunidades para las familias pobres.
México. 1999.

SEDESOL.
Más oportunidades para las familias pobres.
México. 2000.

SEDESOL.
INFORME DE LABORES 1997-1998.
México.

SEDESOL.
INFORME DE LABORES 1999-2000.
México.

Zedillo Ponce de León, Ernesto.
4o. Informe de Gobierno.
Poder Ejecutivo Federal.
Anexo. México. 1998.

Zedillo Ponce de León, Ernesto.
5o. Informe de Gobierno.
Poder Ejecutivo Federal.
Anexo.
México. 1999.

Zedillo Ponce de León, Ernesto.
6o. Informe de Gobierno.
Poder Ejecutivo Federal.
Anexo.
México. 2000.

Boletines de Prensa.
PROGRESA. Dirección de Información y Difusión.
México. Octubre 1, 2001.
([http:// www. PROGRESA. org. mx](http://www.PROGRESA.org.mx))

Boltvinik, Julio.
POLÍTICAS PARA COMBATIR LA POBREZA EN MÉXICO. en:
Programa de radio "Fin de Siglo".
Radio Educación. México.
Septiembre 6, 2000.