



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**Análisis de PROSPERA para la inclusión y el combate a la
pobreza en el municipio Mazahua de San Felipe del
Progreso, Estado de México, 2013-2015.**

T E S I N A

QUE PRESENTA

YASMIN GARCÍA DOMÍNGUEZ

MATRICULA: 2133050121

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIAD(O/A) EN CIENCIA POLITICA

**DR. MIGUEL RODRIGO GONZÁLEZ
IBARRA**

ASESOR

DR. GABRIEL PÉREZ PÉREZ

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho.



Casa abierta al tiempo
 UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
 DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
 DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a) (s) Yasmin García Domínguez

matrícula(s) 2133050121 con el título de Análisis de PROSPERA para la inclusión y el combate a la pobreza en el municipio Mazahua de San Felipe del Progreso, Estado de México, 2013-2015.

se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

DR. MIGUEL RODRIGO GONZÁLEZ IBARRA

Lector

DR. GABRIEL PÉREZ PÉREZ

Fecha 28/NOV/2018 Trim: 18-0 No. Registro de Tesina: GDY/2018-0

AGRADECIMIENTOS

A mi padre y a mi madre que siempre me impulsaron, apoyaron y aconsejaron para lograr mis metas como hija, como amiga y como estudiante.

A mi padre Andrés, a quien admiro, respeto y amo por sus sacrificios y ejemplos de vida. Gracias por permitirme cumplir uno de mis más grandes propósitos de vida. Este es un logro compartido papá.

A mi madre Julia, mi gran amiga, cómplice, consejera y guía. Gracias mamá por su amor, comprensión y apoyo incondicional. Este logro es tan suyo como el mío.

A mis hermanos y hermanas que siempre creyeron en mí, gracias por sus ánimos, su buen sentido del humor y su compañía cuando más lo necesitaba.

A mis maestros y maestras de la Universidad, que me compartieron lo más valioso que puedo poseer: conocimientos, experiencias, disciplina y hábitos como un proceso continuo e interminable para mi formación.

A mis compañeros y compañeras de Licenciatura que compartimos un mismo objetivo: adquirir la mejor formación como politólogos y politólogas. De ellos y ellas aprendí el valor del esfuerzo, el compañerismo, la amistad y las ganas de triunfar.

Al maestro Miguel Rodrigo González Ibarra, quien me brindó de su apoyo, comprensión, tolerancia, conocimiento y experiencia para la conclusión del Trabajo Terminal.

ÍNDICE

Págs.

Introducción

iv-xiii

Capítulo 1. Conceptos y referencias teóricas

1.1. Estado y Política Social	1
1.2. Política pública y procesos de políticas	6
1.3. Pobreza, vulnerabilidad social, y clientelismo político	11
1.4. Política social y su importancia para el combate a la pobreza	22

Capítulo 2. Contexto de la pobreza en México y el Estado de México

2.1. Estado y reforma de la política social en México	29
2.2. Surgimiento de programas de política social hacia la pobreza	42
2.3. Aspectos cuantitativos de la pobreza en México y en el Estado de México	57

Capítulo 3. El Programa PROSPERA en México y el combate a la pobreza

3.1. Antecedentes del Programa y fundamentos legales	63
3.2. Visión y Misión	69
3.3. Componentes del Programa	75
3.4. Cobertura y recursos para la implementación	83
3.5. Desarrollo regional y evaluación en el Estado de México	85

Capítulo 4. Análisis de PROSPERA en el Municipio de San Felipe del Progreso

4.1. Aspectos sociodemográficos económicos y políticos del Municipio	96
4.2. Objetivos y características del Programa	111
4.3. Análisis del padrón de beneficiarios y beneficios obtenidos	114
4.4. Opinión de las beneficiarias sobre los objetivos, características, procedimientos, impactos y la política en PROSPERA	125
4.5. Opinión de las Autoridades sobre los objetivos, características, procedimientos, impactos y la política en PROSPERA	153
	171
Reflexiones finales	
Bibliografía	179
Anexos	185

Introducción

La pobreza es uno de los grandes desafíos del siglo XXI, la preocupación por definir, analizar y medir la pobreza ha llevado varias décadas de estudio para ofrecer distintas medidas para combatirla. Razón por la que ha ocupado lugar necesario en las agendas de los gobiernos de México.

Diversos planes y programas se han instrumentado para desarrollar las capacidades de los hogares beneficiados: en 1973 se puso en marcha el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) que tuvo como propósitos crear fuentes de trabajo permanentes, realizar obras de infraestructura y servicios para retener a los campesinos en sus lugares de origen; en 1976 se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) con la finalidad de influir sobre las causas que generaban la pobreza, enfocándose en la depresión económica y marginación manifestadas en mayor magnitud en zonas rurales; en diciembre de 1988 el Gobierno Federal puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) con la misión de atender a personas que se encontraban en situación de pobreza extrema y que no lograban satisfacer sus necesidades mínimas. En 1997 inició la operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en zonas rurales de alta marginación. De 2000 a 2012 se denominó el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (DHO) extendiendo su cobertura en zonas urbanas. Mientras que, de 2014 a la actualidad, 2018, el Programa se transformó en PROSPERA Programa de Inclusión Social con el objetivo de contribuir a fortalecer el cumplimiento de los derechos sociales que potencien las capacidades, en alimentación, salud y educación, de las personas en situación de pobreza.

El común denominador de dichos Programas es romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, el problema social de la pobreza no se ha resuelto, sino que se ha agudizado en los sectores más vulnerables.

Mi interés surge en torno a que México adoptó el modelo neoliberal, pues la erradicación de la pobreza ha estado presente en el discurso de cada sexenio presidencial y debido a que México es considerado un país pluricultural pretende adoptar planes y programas, tal es el caso de PROSPERA Programa de Inclusión Social, con implementación a nivel nacional.

Actualmente nuestro país tiene una población total de 119, 938, 473¹ número de personas, indígenas y no indígenas. A nivel Estado de México cuenta con una población de 16, 187,608² número de personas. En tanto, a nivel Municipio de San Felipe del Progreso la población es de 134, 143³ habitantes con un grado alto de marginación. Para este último caso considero pertinente analizar la eficiencia de PROSPERA Programa de Inclusión Social siendo un municipio indígena mazahua y rural: San Felipe del Progreso, Estado de México, en el periodo de 2013-2015

Partiendo de que los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 “Desarrollo Social” se destinan exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, de rezago y marginación, como los indígenas mazahuas del Municipio ya mencionado. Se busca ampliar sus capacidades en educación, salud y alimentación, fomentar la inclusión productiva, laboral y financiera de los integrantes de las familias beneficiarias, esto implica un acceso efectivo a los derechos sociales.

El interés por conocer la eficiencia de PROSPERA Programa de Inclusión Social para combatir la pobreza me ha llevado al acercamiento de una comunidad indígena mazahua del Municipio de San Felipe del Progreso. Ya que posee 134, 143 habitantes indígenas y no indígenas, mismo que está provisto de diversos programas sociales, pero su situación de pobreza se mantiene a tal grado que el municipio se sigue ubicando entre aquellos con mayores índices de vulnerabilidad, de rezago y de pobreza extrema.

Justificación

Con lo antes expuesto, lleva a revalorar la situación social de México relativo a la evolución y alcances de las políticas de bienestar y programas de lucha contra la pobreza, considerando al mismo tiempo la transformación del Estado en desplegar políticas de desarrollo social y la incesante presencia del clientelismo político en periodos de latencia en zonas geográficas específicas.

¹ INEGI (2015) *Censos y Conteos de Población y Vivienda*

² Del total, se tiene que las mujeres representan el 52.41%, es decir, 70, 310 mujeres; mientras los hombres representan el 47.59%, es decir, 63, 833 hombres. INEGI. (2015).

³ SEDESOL (2014). *Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)*, para el ejercicio fiscal 2014, publicado en el *DOF el 28/diciembre/2013*. Disponible en http://www.microregiones.gob.mx/documentos/2014/RO_PDZP2014_DOI.pdf

Cabe destacar que, antes de la década de los setentas del siglo XX, el Estado mexicano tenía como tarea:

Combinar y perseguir simultáneamente los objetivos de crecimiento económico (estimulado a través de políticas de sostén de la demanda), la ocupación plena y la potencialización de los derechos de la ciudadanía [...] por medio de la oferta de servicios de seguridad social que respondieran en mayor medida posible a las necesidades de la riqueza, de la correlación, la programación, la regulación [...] de un amplio conjunto de prácticas socioeconómicas. (Giandomenico Majone y Antonia la Spina, 2003: 197)

Sin embargo, la persecución de dichos objetivos implicó altos costos en los diferentes estratos: económico, político, social y cultural. Uno de los grandes errores fue creer que la magnitud de la actividad económica implicaría un desarrollo social, motivo de confianza por el que muy pocos programas consideraban la actividad económica.

Evidentemente que, lograr un progreso social con principios de igualdad a la vez de salvaguardar la eficiencia del sistema económico era imposible para los años setentas, pues se desvanecía toda posibilidad de mantener activo el objetivo.

Ante las constantes crisis económicas agudas que pasaba nuestro país, inició un importante cambio estructural que tenía que ver con la reforma económica del Estado mexicano y la interrelación de nuestro país con el resto del mundo. La llamada estrategia de *cambio estructural* tenía como prioridad modernizar el aparato productivo, avanzar hacia la descentralización y mantener un criterio social bajo la óptica de racionalizar los recursos: recorte y reasignación presupuestal.

Debido al papel preponderante que juegan las políticas sociales, es que pasaron a ser el instrumento eficiente, o mejor dicho la estrategia política perfecta, para recobrar legitimidad en un contexto inestable económico, político, social y cultural. Debido a la dinamicidad de la sociedad, por tanto, de constantes transformaciones el desarrollo de las políticas públicas se adecúa a las necesidades de grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad y de rezago, considerando que una política pública se materializa en programas impulsados por el

gobierno y que tiene como fin el mejoramiento de los niveles de vida y los bienes materiales básicos.

Es por ello que, el presente trabajo es un esfuerzo por contribuir a la discusión sobre la eficiencia de PROSPERA Programa de Inclusión Social en un grupo indígena rural mazahua del Municipio de San Felipe del Progreso, Estado de México, en el periodo de 2013-2015, que busca revertir la desigualdad y ofrecer bienes a quienes carezcan de lo indispensable para vivir, a través de acciones que amplíen las capacidades en alimentación, salud, educación y mejora en el acceso a otras dimensiones de bienestar, identificando factores socioculturales que puedan incidir en el impacto de dicho Programa.

Planteamiento del Problema

La pregunta central es: ¿Cuál ha sido el grado de eficiencia de PROSPERA Programa de Inclusión Social como política pública orientada al combate de la pobreza en el Municipio de San Felipe del Progreso en el periodo 2013-2015?

En esta dirección, resulta interesante cuestionar de manera más específica:

- ¿Cuál es el papel del Estado en el “desarrollo social”?
- ¿En qué medida las políticas sociales impulsadas por el gobierno mexicano hacia el combate a la pobreza han logrado un impacto hacia la población beneficiaria?
- ¿Cuáles son los mecanismos y acciones que lleva a cabo PROSPERA Programa de Inclusión Social para mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza?
- ¿Cuáles son las limitaciones, los retos y oportunidades que se presentan en la implementación de PROSPERA Programa de Inclusión Social en el municipio de San Felipe del Progreso para combatir la pobreza y hacer efectivo el cumplimiento de los derechos sociales básicos?

Para ello seguiremos una serie de objetivos que ayudarán a explicar nuestra problemática general.

Objetivo General

Analizar la eficiencia de PROSPERA Programa de Inclusión Social mediante sus estrategias desplegadas como política pública orientada al combate de la pobreza, tomando como objeto de estudio a los beneficiarios indígenas del municipio Mazahua de San Felipe del Progreso, Estado de México y conocer su impacto en el mismo.

Objetivos particulares

- Analizar el papel que desempeña el Estado en la creación de políticas públicas y políticas sociales para el desarrollo social.
- Conocer qué tipo de política social ha sido posible construir en México a partir de 1917 hacia el combate a la pobreza y señalar su impacto.
- Analizar las diferentes políticas y programas que componen a PROSPERA Programa de Inclusión Social para satisfacer las necesidades básicas de la población que se encuentra en situación de pobreza.
- Determinar los mecanismos, los alcances y limitaciones de PROSPERA Programa de Inclusión Social en el municipio de San Felipe del Progreso para combatir la pobreza y para hacer efectivos los derechos sociales básicos.

Hipótesis

Los programas de combate a la pobreza han constituido un canal redistributivo con tinte de clientelismo político a grupos sociales que viven en condiciones desfavorables, entre esta población la problemática de desprotección absoluta se agrava entre los sectores más vulnerables, como son las mujeres, niños, adultos mayores, en las comunidades rurales principalmente indígenas que es donde se presenta el mayor deterioro de una situación aparentemente irresoluble porque la cobertura no llega a todas las comunidades por el difícil acceso.

PROSPERA Programa de Inclusión Social ha mostrado limitaciones en articulación, coordinación y acción por mejorar la educación, la salud, la alimentación, la vinculación y el bienestar económico de las familias mazahuas en el municipio de San Felipe del Progreso; y ha sido usado más con fines político-clientelares.

Esto configura que una política social favorece a los individuos con mejor ubicación porque sólo ellos tienen acceso mayor a los servicios que brinda el Estado, no es lo mismo vivir en un contexto urbano-marginal, en un contexto popular urbano que en una zona rural apartada de la cabecera municipal donde no se tiene, en ocasiones, el conocimiento de que haya programas asistencialistas. Por tanto, los impactos de PROSPERA han sido contrarios a los objetivos y marcos formales que establece el programa, porque incluso aumentar el número de afiliados no es suficiente para disminuir los índices de pobreza, ya que el municipio se ubica entre aquellos con altos índices de rezago social y marginación.

Metodología y Técnicas de Investigación

Como ya se mencionó, el trabajo que se presenta es un análisis sobre la eficiencia de políticas públicas y programas sociales como combate a la pobreza, considerando, a su vez, la transformación del Estado para implementarlas y en específico el papel de PROSPERA Programa de Inclusión Social para tal fin.

De esta forma se eligió al municipio San Felipe del Progreso, Estado de México, que está contemplado como beneficiario de PROSPERA. Y en específico a las habitantes rurales indígenas mazahuas que son beneficiarias del programa donde ya se ha tenido contacto con las titulares del Programa social.

Si consideramos que los métodos propios de las ciencias sociales se multiplican, es con el objetivo de responder a las necesidades de conocimiento, aunque ello implique pluralidad de interpretaciones. Por ello el uso de herramientas metodológicas requieren una combinación con diferentes técnicas de: recopilación, análisis e interpretación de datos.

La presente tesis es de tipo monográfica, historiográfica, experimental, científica y política; de acuerdo con lo descrito por Umberto Eco y que enseguida se explica el por qué.

Monográfica porque se analiza una política nacional como combate a la pobreza, PROSPERA Programa de Inclusión Social, en una zona geográfica práctica por el hecho de ser un campo de estudio más restringido y existen diversas fuentes para estudiar al municipio ya mencionado.

Por otra parte, historiográfica porque con aportaciones de diversos autores y sus diferentes enfoques en temas como: Estado, Políticas Públicas, Políticas sociales, procesos de gobierno,

pobreza, vulnerabilidad y clientelismo político, permiten un mayor conocimiento, permiten una mejor integración de un contexto determinado. Lo cual implica una investigación más articulada y sólida con aportes interdisciplinarios que permitan identificar alcances, errores y límites de PROSPERA en el municipio de San Felipe del Progreso, Estado de México.

Ahora, se describe que es una tesis experimental por motivo de realizar comparaciones cuantitativas entre diversos indicadores que competen a la investigación para conocer los niveles de pobreza en el Municipio, en el Estado y en el país, de la misma manera conocer el grado de vulnerabilidad, de rezago social, de marginación y otros aspectos de distintas administraciones. Mismos que permitirán notar en qué medida, desde la implementación de PROSPERA, ha ayudado a reducir los niveles de rezago educativo, de salud, de alimentación y lo más importante a combatir la pobreza de manera efectiva en el municipio de San Felipe del Progreso en los años 2013-2015. Que comprende el cambio de Oportunidades (comprendió la administración de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa) a PROSPERA (en la administración de Enrique Peña Nieto).

Se afirma es una tesis científica y política porque la investigación versa sobre un objeto de estudio reconocible, un programa social como combate a la pobreza de implementación nacional. La compilación de datos cuantitativos dice mucho sobre la situación económica del Municipio, pero no lo suficiente para explicar su estancamiento económico, político y social. Y para la obtención de un análisis amplio, se hará uso del método cualitativo más los datos duros que puede servir a posteriores investigaciones del Municipio, o bien, a localizar aquellas localidades con índices más bajos de desarrollo y gestionar medidas para mejorar su situación de atraso.

El tipo de tema es: contemporáneo y de experiencia. El primero porque fue a mediados del siglo XX cuando se da entrada al estudio de las políticas públicas. De la misma manera se aborda la evolución y alcances de la intervención del Estado en el desarrollo de la sociedad tras la ampliación de sus responsabilidades con respecto a la seguridad social; y la transformación del Estado a regulador.

El tema: Análisis de la eficiencia de PROSPERA Programa de Inclusión Social en el Municipio mazahua de San Felipe del Progreso, Estado de México, como combate a la pobreza (2013-2015) es resultado de la experiencia política-social, ya que se involucra en

ámbitos de la realidad, de la actividad social y política, además de haberme involucrado directa e indirectamente.

El interés por conocer a qué grado se ha reducido las capacidades del Estado, cómo gestionar a través de la instrumentación de políticas públicas a favor de zonas prioritarias, si se cumplen los objetivos de los programas implementados, cuáles son los obstáculos de implementación, bajo qué condiciones es dado el apoyo, cuál es la percepción de satisfacción de las y los beneficiarios, qué necesidades básicas se cubren, etc. son algunos de los aspectos que me han motivado a realizar dicha investigación.

Por lo tanto, el método conveniente para tal investigación es de tipo cualitativo y cuantitativo, como mejor método integrador. Es necesaria su intersección, ya que si sólo se enfoca a la medición se brinda una visión de la situación económica del municipio sin conocer los factores sociales que conllevan al problema en sí.

Justamente esto obliga a que el método cuantitativo sea mejorado con estrategias cualitativas, para conocer las razones sociales de los beneficiarios con respecto a PROSPERA, al gobierno municipal, estatal y federal en cuanto al desarrollo de políticas públicas, su simpatía con algún partido político y la presencia de clientelismo político.

Es por tal situación que la estrategia cualitativa más apropiada comprenderá la investigación etnográfica y aplicación de un cuestionario en su dimensión coloquial⁴. En el primero se busca describir la situación económica, política, social y cultural del municipio de San Felipe del Progreso.

La oportunidad de ingresar al campo de observación sin alterar el proceso de actuación será en las reuniones obligatorias de las beneficiarias titulares de PROSPERA para tratar asuntos relacionados a los apoyos que reciben⁵. Se describe el comportamiento de los beneficiarios, su participación en la conferencia por mejorar los diferentes servicios que proporciona PROSPERA: salud, educación y alimentación y vinculación.

⁴ Véase más en Aguirre, A. (1997). *Etnografía, Metodología cualitativa en Investigación Sociocultural*. México: Alfaguara. pp.3-19

⁵ Se habla de una línea de “corresponsabilidades”

En cuanto a la aplicación del cuestionario directo coloquial en su dimensión individual, es fundamental la percepción de las y los titulares del Programa acerca de la eficiencia de PROSPERA con respecto a su calidad de vida en necesidades básicas.

De igual modo se realizará una entrevista a las autoridades de PROSPERA Programa de Inclusión Social, con el objetivo de conocer su opinión acerca del Programa.

De esta manera se puede determinar el grado de relación entre vulnerabilidad y desprotección de localidades distintas en ubicación geográfica.

Partiendo de una comparación longitudinal y transversal de las políticas públicas para el desarrollo social en diferentes administraciones de gobierno utilizando los mismo conceptos de pobreza, vulnerabilidad y eficiencia son determinantes para demostrar en qué medida ha aumentado o disminuido el nivel de pobreza extrema y relativa en el país, en el estado de México y en el mismo municipio de San Felipe del Progreso sujetos a la implementación de diversas políticas públicas con objetivos de combatir la pobreza.

Estructura de la investigación

El presente trabajo se divide en cuatro capítulos. En el capítulo I, se abordan conceptos y referencias conceptuales como Estado, política pública, política social, proceso de políticas, pobreza, vulnerabilidad social y clientelismo político; que darán estructura a lo largo de la investigación. A su vez, se explican las relaciones entre Estado y política social, Políticas públicas y proceso de políticas, Pobreza, vulnerabilidad social y clientelismo político; que permitirán entender el papel que desempeña el Estado en la creación de políticas públicas y políticas sociales para el combate a la pobreza.

En el capítulo II, se expone el Contexto de la pobreza en México y el Estado de México, tomando como punto de partida la formación del Estado como agente de desarrollo en los diferentes ámbitos y la formación de la política social en México. De este modo se expondrán los principales programas de política social implementados para combatir la pobreza, sus características y mecanismos de instrumentación.

A posteriori, se presentan las estadísticas sobre la evolución de la pobreza extrema y moderada a nivel nacional y a nivel Estado de México, así, se determinará el nivel de impacto

dada la implementación de los diferentes Programas federales con la intención de combatir la pobreza.

En el capítulo III, se analizan las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social con la pretensión de identificar sus antecedentes, fundamentos legales, visión, misión, componentes, la capacidad de cobertura y los recursos económicos que dispone el Programa. Del mismo modo, se evalúa el impacto del Programa en el Estado de México con base a los niveles de desarrollo social.

En el capítulo IV, se procede a un análisis de PROSPERA en el municipio de San Felipe del Progreso en el periodo de 2013-2015. Se principia con la exposición de los aspectos sociodemográficos, económicos y políticos del municipio. En segundo plano se lleva a cabo una comparación entre el objetivo, misión, visión del H. Ayuntamiento de San Felipe del Progreso 2016-2018 y lo que expone PROSPERA al respecto, para hallar las problemáticas sociales y prioritarias a recibir atención. A esto se añade el padrón de beneficiarios y beneficios que suscitan PROSPERA y SEDESOL; a lo cual se contrastará con la opinión de las beneficiarias del Programa pertenecientes al municipio y con la opinión de autoridades de PROSPERA, así como los resultados que evidencian los principales indicadores que miden el nivel de bienestar en San Felipe del Progreso.

En las conclusiones y reflexiones finales se realiza un registro de los hallazgos y resultados más relevantes de la investigación con énfasis en el planteamiento del problema, en el objetivo general y en la hipótesis. Por lo tanto, se enuncian las limitaciones, retos y oportunidades del Programa en la región municipal.

Finalmente, se exhibe la bibliografía que se empleó a lo largo de la investigación; y la integración de anexos que comprenden la cronología de los Programas pioneros para el combate a la pobreza en México de acuerdo a la provisión de los derechos sociales fundamentales, así como una galería de fotos de los y las beneficiarias de PROSPERA Programa de Inclusión Social y los respectivos cuestionarios utilizados para conocer la opinión de las beneficiarias y autoridades acerca del Programa en el municipio de San Felipe del Progreso.

Capítulo I. Conceptos y referencias conceptuales

En este primer capítulo abordaremos diversos conceptos como Estado, política social, política pública, pobreza, vulnerabilidad social y clientelismo político; que permitirán dar estructura a lo largo de la investigación. Se tiene como objetivo precisar el papel que desempeña el Estado como institución máxima, en la creación de políticas y programas sociales para combatir la pobreza. De esta manera, entender que su interacción e interconectividad posibilita percibir en qué medida la función gubernamental dimensiona la capacidad del Estado mexicano en el desarrollo social para producir los cambios que la sociedad demanda.

1.1 Estado y Política Social

Existe vasta información de teóricos, académicos, juristas, filósofos, políticos, analistas, entre otros, que explican, o en su caso, simplifican el concepto de *Estado* haciendo uso de diversos métodos y teorías para abordar su estudio, es decir, existe un amplio campo de conocimiento interdisciplinario. Sin embargo, todos los estudios concuerdan en que el nacimiento de Estado marcó el inicio de una época civil, significaba una organización más estructurada en diferentes ámbitos.

Dado que no es nuestro objetivo explicar cada teoría del *Estado* y sus representantes respectivos, mencionaremos algunas definiciones acordes a la investigación y características esenciales que permita adentrarnos a las funciones sociales.

Si partimos de la exposición de Jean J. Rousseau (1721-1778) acerca de que debido a que el hombre vivía en una época primitiva y por tanto gozaba de toda la libertad e igualdad con los demás, llega el momento en que el hombre comienza a desarrollarse y es el motivo por el cual genera enfrentamientos. Así, la única manera para recuperar su libertad fue someterse a un gobernante dando vida al *Estado* en el que los hombres ceden sus derechos a cambio de protección.

Tal pacto propició lo que el autor Ramiro Carrillo Landeros define como Estado:

[...] forma de ordenación política, jurídica, y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción, a

él le corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; también se le identifica como unidad soberana de acción y decisión, constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada de interés común. (1982:112 citado por Chávez, 1996:20)

Cabe destacar que el concepto de *Estado* es uno de los más complejos como objeto de estudio para la Ciencia Política, pero una de las teorías que ha tenido mayor aceptación entre los estudiosos de la teoría general ha sido la Teoría Jurídica. Para ésta Ignacio Pichardo Pagaza recalca que hay dos categorías: la primera sostiene la personalidad jurídica del Estado y sus exponentes principales son Ignacio Burgoa y Carré de Malberg; en tanto la segunda categoría de la misma teoría identifica al Estado con el *derecho*, proclaman su unidad, y el autor más destacado es Hans Kelsen. (págs.13-14)

De esta manera, concebir al *Estado* como el orden jurídico refiere a la voluntad individual de una colectividad, esto incluye a las autoridades e individuos/ gobernantes y gobernados, de dirigir sus actos y conductas con apoyo a normas jurídicas preestablecidas.

Para fines más prácticos a la tesis, una definición más de Estado sobre el papel que juega éste en el desarrollo social y partiendo de que es considerado como una obra humana que se construyó con el fin de atender fines sociales viene al caso decir que:

[...] El Estado como ente cultural tiene por objeto la obtención de un fin. Ya sabemos que todo producto de cultura se caracteriza por llevar dentro de sí una finalidad, aquello para lo cual es creado por el hombre. Siendo el Estado una institución humana tiene naturalmente un fin [...] los hombres que componen el Estado, los gobernantes y los gobernados, al agruparse formando la sociedad estatal, persiguen un fin. El Estado encierra en su actividad una intención que es determinante y motor de toda su estructura [...] El fin será el que determine las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado, y en función de esa competencia se crearán órganos [...ésta es...] la razón última del Estado y su diferencia específica con otras sociedades. (Pérez, 1999:198 citado por UDLAP, s/f: 27)

A partir de estas definiciones se observa que, el Estado hace referencia a diversos fines recalcando que en esencia que es una institución legítima para ejercer el poder político, en segunda instancia es crear un orden para asegurar la convivencia social aunado al establecimiento de medios para el desarrollo económico, político, cultural y social que al fin y al cabo cumplirá la finalidad del bienestar de la nación.

Pascual Alberto Orozco Garibay señala que para cualquier definición de *Estado* debe incluir elementos mínimos como: el *humano* o la *población*, *territorial* o *espacial*, *gobierno* o *autoridad* y *jurídico* o *derecho*.

- I. *Elemento humano o población*: definida como el “conjunto de seres humanos que habitan en un territorio” o “[...] son los individuos cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional [...]” (Kelsen, 1998:276)
- II. *Elemento territorial o espacial*: “[...] territorio del Estado como ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional, no es una superficie sino un espacio en tres dimensiones [tierra, mar y aire]” (Kelsen, 1998: 257)
- III. *Elemento de gobierno o autoridad*: “es el representante del Estado encargado de la creación y aplicación del orden jurídico. Es el órgano del Estado facultado y obligado a realizar funciones y finalidades de la organización política” (Orozco, 2004:19)

Para el caso mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 40 describe ser una forma de gobierno Republicana, Representativa, Democrática y Presidencialista.

- IV. *Elemento Jurídico o de Derecho*: “el Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional [...] el Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que lo constituye [...] todo Estado está necesariamente fundado sobre el derecho [...]” (Kelsen, 1973, citado por Orozco, 2004: 22)

Éste último elemento es aquel que da sustento y coherencia a los otros tres elementos del Estado, ya que puntualiza quiénes son sus ciudadanos, sus atribuciones y responsabilidades, prescribe la forma de gobierno y prescribe el tipo de Estado a construir.

De la misma manera en que el Estado comprende elementos necesarios, cuenta con determinadas funciones reguladas dada la división de poderes proyectados a lo largo de la historia y que se van adecuando a la realidad.

Uno de los grandes logros para no abusar del poder público, decía *Montesquieu* (1748) era que el poder detenga al poder, a través de la *división de poderes* cada uno con sus competencias y facultades y que en coordinación logren el fin del Estado. En este sentido para el caso mexicano el Supremo Poder de la Federación se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial para su ejercicio, se precisan tres funciones: legislativa: crear la ley; administrativa: aplicar la ley; y jurisdiccional: resolver conflictos⁶.

Si se considera que, el Estado como obra humana se construyó para atender los fines sociales de los miembros de la sociedad, aunado a lo que Aristóteles mencionaba sobre la razón de que el Estado nació de la necesidad de vivir y existe por la necesidad de vivir bien, ya que el hombre siendo un animal social no puede subsistir fuera de sus semejantes y es justamente la comunidad política como aquel motor de desarrollo para lograr el bienestar común dentro del Estado.

A partir de aquí, se navega en uno de los grandes debates de la historia del capitalismo sobre el papel que “debe” tener el Estado en el desarrollo social tomando como referencia dos postulados: los conservadores antiestatalistas que defienden el *statu quo* dentro de los límites del *laissez faire* y que exigen a las instituciones de gobierno permanecer apartados de la actividad económica y proporcionar ayuda limitada y de tipo asistencialista a los grupos más rezagados ante los efectos del capitalismo, las estrategias se centran en la focalización y acciones que permitan desarrollar en un contexto neoliberal; el otro postulado de corte reformista consideraba que el Estado debía actuar ante un contexto de desigualdad y fungir como mediador de los diferentes fenómenos sociales, tales como la vulnerabilidad social, la discriminación, la pobreza, etc. frente a los actores de producción.

⁶ Y que podemos constatar en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el Título Segundo, Capítulo I De la soberanía y de la forma de gobierno que comprende los artículos 39-41 constitucionales y en el Título Tercero de la misma, Capítulo I habla sobre la División de Poderes y en el Capítulo II, III y IV trata sobre las facultades de los poderes.

Dada la magnitud de los estragos de las guerras, de las grandes crisis económicas, políticas y sociales a nivel internacional y nacional fueron causas principales por las cuales se adoptaron políticas sociales que configuró, en su momento, un orden estatal interventor y en favor del progreso social. Es evidente que cobró importancia el postulado reformista aunque por tiempo limitado.

Para el caso de México la construcción de un constitucionalismo social se dio posterior a la Revolución Mexicana de 1910, donde se plasmaron formalmente las demandas sociales en la Constitución de 1917 por la modificación de artículos constitucionales claves 123 y 27 para elevar las condiciones sociales de la población por medios de diferentes políticas sociales con el fin de que la población en general pudiese ejercer sus derechos sociales con plenitud. Para la explicación puntual del Estado mexicano y su intervención en otros ámbitos serán tratados en el capítulo II. Para continuar es necesario tener presentes algunas definiciones claras y sencillas de Política Social, a fin de conocer sus principales ejes de acción u objetivos últimos.

Para Caballeras (1981), política social es un:

Conjunto de planes y aplicación de medidas realizadas por el Estado y otros organismos de eficiencia pública [o aquellos pertenecientes a la sociedad civil] que contribuyen a la eliminación o alivio de antagonismos sociales e impulsan el bienestar material y moral de la sociedad , colectivamente considerada, y prioritariamente el de los sectores de menos recursos, con el propósito adicional de fomentar el mejoramiento del nivel de vida y las aspiraciones lúdicas de todos, dentro de los lineamientos conjuntos o de gran amplitud. (Citado por Martínez, 2009:2)

La política social tiene que ver con el bienestar de las personas y contar con una operatividad dentro de un marco normativo, con la definición antes mencionada podemos identificar que tiene como fin buscar soluciones a los problemas sociales, enfocándose a las necesidades prioritarias de los grupos rezagados. Son un:

Conjunto de medidas que el Estado pone en práctica con el fin de estructurar la sociedad en forma más justa, mediante la creación y desarrollo de servicios sociales no inmediatamente rentables (educación, salud, vivienda, seguridad social, atención

a grupos especiales, etc.) y también a través de disposiciones que tienden a aliviar o mejorar la situación social de los económicamente débiles y jurídicamente desprotegidos. El alcance de la expresión en cuanto al contenido y práctica esta [...] relacionado a los aspectos de Bienestar Social, Desarrollo Social y últimamente [...] se vincula con la calidad de vida. (Ander-Egg, 1996 citado por Contreras, 2014:34)

Tomando en cuenta las concepciones anteriores se comprueba que, la postura predominante respecto a la obligación del Estado en garantizar servicios sociales a la población es la postura social demócrata, pues se defienden principios de democracia representativa, de instituciones políticas para la permanencia del Estado de Bienestar.

No obstante, el contexto en sus diferentes ámbitos es dinámico por eso se debe ir actualizando y puntualizando lo que es política social, sus rasgos, funciones que permitan ejecutar acciones reales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2000) reconoce la política social como un “conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad”

El desarrollo de la política social mexicana expone las diferentes estrategias que se implementan en las diferentes administraciones, pero lejos de mejorar las condiciones de la sociedad, teniendo como experiencias las políticas sociales y recomendaciones internacionales antes puestas en marcha, la situación es lamentable.

Para dar continuidad al siguiente tema cabe mencionar que existe un juego triangular para llevar a cabo una política pública, ya que existen intervenciones de grupos de poder, el Estado y la población; donde convergen distintos intereses que no siempre toman en cuenta a todos los actores involucrados lo que lleva a plantear que las políticas públicas y su derivaciones: políticas sociales, se crean por la acción de los grupos de interés más influyentes y parcializan la acción de resolver del Estado.

1.2 Política Pública y Proceso de Políticas

Como se ha enfatizado que, para analizar al Estado es necesario también conocer la situación actual para conocer la magnitud de su acción en el ámbito económico, político y social.

La intervención del Estado en materia de políticas públicas y por tanto de políticas sociales hasta antes de los años setentas, brindó al ciudadano la seguridad y acceso a diferentes servicios sociales, el Estado era la base y el soporte de proveer a quien necesitara. Aunque cubrir con dos grandes propósitos de crecimiento económico y de asistencia social se volvió un problema y, quizá, la principal causa de debilidad fue la debilidad organizativa y financiera del Estado mexicano.

Claude Offe (1984) sostuvo que el Estado de Bienestar fue perdiendo apoyo, produciendo un proceso de desintegración porque incluso las sociedades europeas organizadas se estaban desestructurando.

Se percata que, la crisis del Estado se centró en el ámbito económico y comenzó el llamado “costo social del ajuste” (Offe, 1984) ya que inicio un proyecto de transformación radical de las relaciones entre el Estado, mercado y la familia. En suma se demuestra la incompetencia estructural de Estado y se tiende a la privatización, en cuanto a las desigualdades en la sociedad se reduce el círculo de acción para atender solo a pequeños grupos de la población en situación de desventaja máxima, es decir se transita de universalidad a focalización. Situación que tomo mayor relevancia en México en la década de los ochentas.

Para Cecilia Satriano (2006) la intención de la política neoliberal fue reducir las responsabilidades y acciones del Estado, depositando en la sociedad civil la responsabilidad por el desenvolvimiento social, por lo que la consecuencia inmediata fue la diversificación de las políticas públicas en acciones puntuales y focalizadas. (p.64)

Con lo antes expuesto, es posible ir tejiendo la situación en que se desarrollan las políticas públicas en el marco de sociedades capitalistas desde qué son, su relación con el gobierno y su proceso o ciclo. Para eso, viene al caso apuntar que, no existe una definición universalmente aceptada de políticas públicas, por lo que haremos mención de algunas conceptualizaciones que permitan entender lo que son y lo que implican.

Las políticas públicas se refieren a “aquellas decisiones y acciones legítimas de gobierno⁷ que se genera a través de un proceso abierto y sistemático de deliberación entre grupos,

⁷ Por “Gobierno” entenderemos como aquel encargado de establecer y regular el marco social en que los ciudadanos nos desenvolvemos todos los días y que de alguna manera nos vemos afectados por las decisiones y acciones del gobierno.

ciudadanos y autoridades con el fin de resolver, mediante, instrumentos más específicos, las situaciones definidas y construidas como problemas públicos” (Arellano y Blanco, 2016: 36). Evidentemente dicha conceptualización está planteada en un contexto democrático como aspecto fundamental para su consolidación y desde luego una acción conjunta entre: autoridades y ciudadanos.

Por otra parte, en un régimen autoritario la actuación del gobierno será de modo unilateral son intenciones de consultar a sus ciudadanos para la solución de problemas, por el hecho de que no hay canales de comunicación entre gobierno y ciudadanía. Esta es una de las razones por las que un régimen democrático permite desarrollar una política pública considerando diversas opiniones de diversos actores. Entonces hablar de una política pública de excelencia corresponde a aquellos:

“cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática [...] desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados”. (Lahera, 2004:8)

En cuanto a la anterior definición del autor Eugenio Lahera, las políticas públicas son un factor común de la política, de esta manera es analizada desde diversos actores como búsqueda de establecer o en su caso de bloquear políticas públicas sobre determinados temas sin olvidar que son un requisito de desarrollo.

Finalmente, una tercera conceptualización es proporcionada por el autor Luis F. Aguilar que se refiere a éstas como “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes”. (2007:36 citado por Arellano y Blanco, 2016:34)

De esta concepción, las políticas públicas advierten que son una actividad compartida y permanente entre aquellos que posicionan como gobernantes y aquellos que son gobernados, de la misma manera se asegura que en un espacio democrático pueden desarrollarse de la mejor manera.

También, es factible percibir a las políticas públicas como instrumentos de gobernanza, que como mencionan Arellano y Blanco, además de promover la deliberación y participación de diferentes grupos de la sociedad en la formulación, deliberación y evaluación de la labor gubernamental, es un estilo de gobierno propio de las sociedades democráticas desarrolladas. Entonces, la misión fundamental de los gobiernos es su actuación y decisión para resolver problemas distintos y categorizarlos de acuerdo con las prioridades y factibilidades de implementación.

Ahora, se continuará con el *ciclo o proceso de políticas* que tiene que ver con las etapas que debe cumplir una política pública. En este sentido varían el número de etapas, sin embargo autores como Arellano y Blanco coinciden en que debe por lo menos incluir todo proceso o ciclo: el *diseño, la implementación y evaluación*. Para fines de la investigación, se seguirá las etapas que proponen y describen los autores, que son cinco, para ilustrar de la mejor manera el nexo entre políticas públicas y la democracia.

- 1) *Entrada a la agenda gubernamental*, en esta primera fase se precisa una situación en la agenda pública⁸ y luego en la agenda gubernamental⁹, esto es condición necesaria para la existencia de cualquier política pública en la medida que se reconoce como problema que amerita atención.

Existen varios elementos a considerar en esta primera fase, entre ellos está el distinguir un problema de una condición y ello será en función de si se le “puede o debe mejorar”. Otro elemento a considerar es que el “estatus del problema” no garantiza la atención por parte del gobierno mediante políticas públicas concretas. Ya que como se ha descrito en páginas anteriores, dado que nos encontramos en un contexto democrático tiene que generarse cierto consenso respecto de la afectación a la sociedad sea directa e indirectamente para que sea catalogado realmente como problema público y requiera atención inmediata.

- 2) *Definición del problema*, será entendido como “aquellos procesos mediante los cuales un problema ya aceptado como público y colocado en la agenda, es estudiado en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias”

⁸ Entiéndase *agenda pública* como el conjunto de asuntos elevados al estatus del problema público

⁹ De acuerdo con las autoras Casar y Maldonado, es el subconjunto del primero (agenda pública) efectivamente susceptible de atención por parte del Estado a través de la políticas públicas.

Se trata de entender y comprender la naturaleza del problema a fin de proponer soluciones coherentes, coordinadas, informadas y con la intención de impactar positivamente en el problema público identificado. En esta fase se enfatiza dónde comienza y termina el problema, cuáles son sus causas y efectos sobre otras cuestiones. Son elementos que evidencian que lo que ingresa en la agenda pública son problemas intermedios o síntomas de otros problemas originales.

- 3) *Diseño de la política*, “es la formulación de la estrategia que seguirá para intentar resolver el problema en su contexto particular, entendiendo por estrategia el conjunto de instrumentos coherentes integrados [...] En suma se trata de establecer una relación entre los medios manipulables y objetivos alcanzables dadas las condiciones del entorno”.

Desde luego que, esta fase además del conocimiento teórico, técnico, de la creatividad; es crucial tratar el elemento de factibilidad¹⁰ para que ya elegida la estrategia pueda llevarse al ámbito de las organizaciones públicas que implementarán los instrumentos determinados.

- 4) *Implementación*, fase más compleja a la que se enfrenta la política pública, pues es aquí donde se pone en ejecución la política programada para concretar el problema.
- 5) *Evaluación*, fase última a la que debería de llegar la política pública, tiene el objetivo de ofrecer una retroalimentación útil de lo que se hizo o se está haciendo correcta e incorrectamente en función de los criterios usados para mejorar la eficiencia de la gestión pública en la toma de decisiones.

Debido a que no existe un solo tipo de evaluación, sino que dependen de lo que el evaluador quiere conocer, algunos se enfocan a los objetivos o procesos y con mayor énfasis en los resultados de las políticas públicas y el desempeño de las organizaciones públicas que las ejecutan, que es para la presente tesis lo que se pretende analizar.

Por consiguiente, se identifica que algunas de las características de las políticas públicas son: tratar temas de diferente índole y que hay un punto de interconectividad; tienen un curso de acción preestablecida en el que se articulan propósitos y resoluciones; que la que la

¹⁰ Lo entenderemos como viabilidad o posibilidad real de llevar a cabo la estrategia.

democracia es el escenario que posibilita una gobernabilidad incluyente y estable; que no todo problema que ingresa a la agenda es público; y, que es inevitable que en el ciclo de las políticas públicas queden exentos los errores y discrepancias. Finalmente, la esencia de una sociedad se destaca por una ciudadanía informada y participativa para dar seguimiento al gobierno en sus acciones.

1.3 Pobreza, vulnerabilidad social y clientelismo político

Para desarrollar este apartado cabe aclarar que el orden de los conceptos puede variar dependiendo al interés de cada investigación, para este caso el orden de los conceptos será de acuerdo a la causa-efecto, primero la pobreza como condición que imposibilita y limita desarrollarse plenamente como seres humanos en diferentes espacios, lo cual, a su vez, agrava el nivel de vulnerabilidad de las personas que dada su condición, sea extrema/absoluta o moderada/relativa, están más propensos a sufrir eventos externos que los ponga en mayor desventaja social, económica y política. Esto genera a su vez que ciertos grupos vulnerables sean susceptibles del control y juego político cayendo en el tema de clientelismo político. Es posible apreciar que, la interconectividad de estos elementos va más allá de lo que aparentan y para comprenderlos continuaremos a analizar cada uno y posteriormente en su conjunto.

Primero, el fenómeno de la pobreza ha estado presente en la humanidad y sus causas son multidimensionales, pero asegura Gilberto Calderón Ortiz (2009), que su origen tiene como causa la “división entre dominantes y dominados en todos los escenarios de la vida social: económicos, políticos, ideológicos, educativos, etc.”¹¹ (p.2)

La incesante presencia de la pobreza obliga a reflexionar sobre la búsqueda de nuevos enfoques; y una de las medidas ya utilizadas en los últimos sexenios (desde la administración de Luis Echeverría Álvarez 1970-1976 hasta la actual administración del Presidente Enrique Peña Nieto 2012-2018) son las políticas públicas con sus diferentes políticas sociales y programas que ofrecen los espacios para enfrentar la pobreza en que se encuentran millones de mexicanos.

¹¹ La conceptualización del autor revisando otros textos indica que hace referencia a la *pobreza estructural* como resultados de patrones de desigualdad, desde luego se toma en cuenta las estructuras de poder, las estructuras económicas y políticas, la presencia de esta pobreza es resultado de procesos de desigualdad, exclusión, por la concentración de poder económico en pocas manos, por la violación a los derechos humanos, sociales y políticos.

Empero, que si bien no son la solución definitiva es viable y se tornaría como una de las mejores medidas si se toman diferentes estrategias de participación entre los involucrados: beneficiarias y beneficiarios, el Estado, las Instituciones, las Organizaciones de la Sociedad Civil para que haya proactividad y corresponsabilidad.

La finalidad de puntualizar lo anterior es para dejar constancia de que las democracias modernas necesitan de la participación social como condicionante para que el Estado garantice niveles mínimos de bienestar vitales para los individuos, se requiere un compromiso social.

Efectivamente, la pobreza no se reduce meramente a lo económico, pues el autor Amartya Sen plantea que, la pobreza se refiere a: “[...] las capacidades básicas desde un punto de vista que procura resolver la multidimensionalidad y multicausalidad de la definición de pobreza, concibiéndola como la privatización de las capacidades básicas para lograr elegir proyectos y formas de vida [...]”. (Luna y Castaños, 2004:31 citado por Rodríguez, 2004:33)

En este sentido, Calderón Ortiz (2009) identifica en la pobreza dos aspectos: objetivos y subjetivos como rasgos culturales para definirla:

“[El conjunto de] condiciones objetivas en que se desarrollan los seres humanos que se caracterizan por la falta o precariedad en alimentación, salud, educación, inexistencia o escasez servicios públicos [...] y condiciones subjetivas, como estados psicosociales que determinan la incapacidad en que se encuentran los individuos y grupos para desplegar sus potencialidades creativas que los lleva a realizar esfuerzos para superar la pobreza en que se haya inmersos”. (p.4)

Por su parte el Banco Mundial define la pobreza como la “incapacidad para alcanzar el nivel de vida mínimo”. (1990:26-27). A partir de esta conceptualización se entienden que son varias las causas o motivos de estar en situación de pobreza, pero como ya señalamos en páginas anteriores no sólo es respecto al nivel de ingresos para catalogar a alguien como pobre, aunque si podemos afirmar que es la más influyente para satisfacer las necesidades humanas fundamentales para la sobrevivencia humana.

Comúnmente se tiende a considerar que la pobreza es un problema de escasos recursos, y lo es en parte, aunque basarse únicamente en éste, el nivel de análisis y síntesis se vería muy

limitado, pues la pobreza es un fenómeno más complejo que aborda aspectos que van más allá de la insuficiencia de recursos monetarios. En esta dirección los autores García Rocha y Szekely (1990) consideran que “la pobreza en México es un fenómeno general de desarrollo insuficiente” (citado por Vélez, 1994:7). Ello tiene que ver, según Félix Vélez conque una persona es pobre cuando se encuentra en una situación precaria en la que carece de capacidades y oportunidades.

En este sentido, existen criterios distintos para definir la línea de la pobreza y medir sus niveles, al respecto Gary Fields (1980) afirma que “cualquier línea de pobreza debe estar definida de manera que no quede la menor duda de que los individuos que se encuentran por debajo de ella sean clasificados como pobres”. Para definir una línea de pobreza, asegura Vélez, se tiene que usar un indicador y hacer una enumeración de satisfactores esenciales y posteriormente agregar el nivel de pobreza de los individuos.

En consecuencia, se identifican diferentes niveles de pobreza y las más comunes para Levy (1990) son: 1) *pobreza extrema*, se considera una condición absoluta, se ubican aquellas personas que no tienen un nivel de nutrición suficiente y que desde luego incide directamente en un desempeño físico y mental deficiente, impidiendo participar en el mercado de trabajo y en actividades intelectuales. En pocas palabras, impide cualquier movilidad social y por lo general quienes nacen en esta situación difícilmente salen de ella. 2) *pobreza moderada*, se refiere a una condición relativa, y aquellas personas que se ubican dentro de ésta no cubren lo que se considera como necesidades básicas. Sí se cuenta con la capacidad pero no con las oportunidades de participar en actividades económicas e intelectuales. Su pobreza se refleja en que no tiene ciertos bienes y servicios que todos los habitantes deberían disfrutar dado el desarrollo económico del país.

Explícitamente se habla de pobreza como un problema de Estado desde 1970 y pasa a tomar relevancia en la agenda gubernamental a partir del año 1988 hasta la actualidad, 2018.

Con el predominio de la economía abierta al mundo, el papel del mercado en la vida económica y el repliegue de las funciones del Estado se generan cambios en las diferentes relaciones económicas-sociales, en las instituciones, provocando una adopción de valores distintos, dando entrada a la inseguridad e indefensión de grandes gruesos de la población mexicana y el resto del mundo. En resumen, el modelo de desarrollo económico vigente trae

consigo la pobreza, la mala distribución del ingreso y un Estado mínimo que en conjunto incrementan los niveles de vulnerabilidad social en la población.

Con todo y esto, se da entrada al siguiente concepto: vulnerabilidad social que para Moreno Crossley es “una condición de riesgo o indefensión, la susceptibilidad a sufrir algún tipo de daño o perjuicio, o de padecer incertidumbre.” (2008, 2-4 citado por González, 2009:2)

Al hacer referencia a dicho concepto, se infiere que es una exposición o probabilidad al riesgo causado por las condiciones de precariedad y por tanto, su relación con la pobreza alude a la escasez de ingresos para cubrir necesidades básicas de un hogar. Continuando con esta idea, Caroline Moser (1998) apunta que los resultados negativos del ámbito exterior, es decir a las circunstancias económicas, políticas, sociales y culturales sobre los individuos y sus hogares, está asociado con la posesión de activos¹² de forma directa. Y por eso la importancia de prestar mayor atención lo que las personas pobres poseen a lo que carecen, ya que las diversas situaciones de pobreza responden a diferentes formas en que los hogares administran sus activos.

Debido a que, la vulnerabilidad social se identifica con el conjunto de limitaciones o desventajas que las personas encuentran para acceder o usar los activos que se distribuyen en la sociedad, Kaztman (1999) clasifica tres tipos de activos: *capital físico*, *capital humano* y *capital social*, mismos que son generados por tres fuentes: *El Estado*, *el Mercado* y *la Comunidad* que en conjunto conforman una estructura de oportunidades. Aspectos que le permiten formular una definición de vulnerabilidad social como la “incapacidad de una persona o un hogar para aprovechar las oportunidades disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro (2000:13 citado por González, 2009:6).

Po eso en la medida que estos activos sean inestables habrá mayor exposición de ser vulnerable a la marginalidad, a la exclusión por el hecho de que las personas, grupos u

¹² En ideas de la autora se refiere al conjunto de bienes, recursos o atributos materiales y no materiales que pueden ser administrados para mejorar el nivel de bienestar. Un ejemplo puede ser la mano de obra que se transforma en ingresos. Cabe aclarar que hay activos que no se enajenan y no se traducen en ingresos necesariamente. Tal es el caso del capital humano, el capital social o las relaciones familiares.

hogares no obtienen empleo estable y de calidad, porque las redes sociales son débiles y porque el acceso a servicios públicos es irregular.

Con las dos concepciones anteriores sobre vulnerabilidad social, es visible que ésta es interpretada como “*fragilidad y riesgo*”. Vulnerabilidad como fragilidad porque, siguiendo el análisis del autor Leandro. M. González, es un atributo tanto del individuo, de los hogares o comunidades vinculadas a procesos estructurales que configuran situaciones de inestabilidad y debido a su dinamicidad afectan progresivamente las posibilidades de integración, de movilidad social ascendente o de desarrollo y por lo tanto, el resultado próximo es la exclusión social.

En cuanto a la vulnerabilidad social como riesgo, se preocupa por el efecto de los factores de riesgo que aquejan a diversas unidades sociales, el autor considera que los factores de riesgos están asociados a la desigual distribución de recursos y de bienes; de esta manera la atención se centra en el plano de la distribución de riesgos que son consecuencia de procesos colectivos.

Con lo hasta ahora expuesto, la vulnerabilidad social es una combinación de:

I) eventos, procesos o rasgos que entrañan adversidades potenciales para el ejercicio de distintos tipos de derechos ciudadanos o el logro de proyectos de las comunidades, los hogares y las personas; II) la incapacidad de respuesta frente a la materialización de estos riesgos; III) la inhabilidad para adaptarse a las consecuencias de materialización de estos riesgos” (CEPAL,2002b:17)

Definitivamente es un proceso de descalificación individual y social ya que reúne varias situaciones desventajosas para varios sectores de la población que se reflejan en el desempleo, dependencia de la ayuda proporcionada por sectores más estables, a la vez que son despreciados, mala salud, viviendas en malas condiciones, pérdida de vinculación con distintas redes sociales. Indiscutiblemente la población pobre es notablemente más vulnerable que otros grupos, son las víctimas directas del desamparo, de la inseguridad, de la exposición a riesgos, traumas, enfermedades, crisis, en general al daño.

Nótese que la pobreza y la vulnerabilidad social se refieren a la falta de recursos, de capacidades y oportunidades. Es posible asegurar que, éste es uno de los puntos de interés

por la asistencia social mediante políticas sociales con pretensión de mejorar la distribución del ingreso o ampliar el acceso a servicios básicos, discurso que se ha venido manejando desde administraciones pasadas dada las crisis económicas, la apertura económica y su reorientación hacia el mercado externo, pero que pocos han sido los avances de desarrollo social.

A consecuencia de lo anterior, las diferentes políticas y programas sociales se han convertido en instrumentos de control, en especial en zonas más necesitadas en el que sus habitantes por su estado de marginación son susceptibles al control y juego político. Con todo y esto finalmente se hablará de *clientelismo político* como compra del voto para asegurar resultados favorables para el patrón y el mediador dada una condición de pobreza y vulnerabilidad social de los clientes.

Para desarrollar este apartado, la guía principal serán autores como Jonathan Francisco Gómez Molina (2014) y Elizabeth Cobilt Cruz (2008) que retoman a su vez varios autores que clarifican el tema. Estudian el clientelismo político en un contexto de latencia¹³, destacando algunas referencias conceptuales, el origen, sus implicaciones, las figuras partícipes de una relación clientelar, los espacios de influencias, elementos, prácticas, ventajas y desventajas de practicar el clientelismo político.

Primero, señalar que el clientelismo político es un fenómeno de las democracias actuales, lo cual se concluyó era una etapa natural de los sistemas políticos subdesarrollados con fases tempranas de institucionalización bajo regímenes autoritarios y que durante su proceso de transición a la democracia dicha práctica desaparecería porque las sociedades llegarían al grado de desarrollo.

Sin embargo, como señala la autora Cobilt, “la competencia democrática también generó motivaciones fuertes entre actores políticos para mantenerse en el poder” (2008:7) al grado de que el clientelismo político haya permanecido y haya adoptado nuevas derivaciones en sus relaciones clientelares pasando de “sistemas cerrados a sistemas de intermediación

¹³ Término que utiliza la autora Cobilt Cruz (2008) para analizar el clientelismo político en periodos de elecciones y en el que los partidos políticos procuran mantener a sus votantes potenciales y hacerse de más clientelas a través de distintas estrategias. Caracteres que se refuerzan con las aportaciones de Gómez Molina (2014).

competitivos”. De aquí que la razón de existir del clientelismo político tenga que ver con la “incapacidad de diferentes órdenes de gobierno para cubrir las demandas de sus ciudadanos” (Gómez, 2014:2) y es así como el clientelismo ofrece una solución a dichas demandas, construyendo redes y mecanismos para intercambiar el voto por bienes o servicios provistos por la maquinaria partidista o por el gobierno en turno.

Casualmente las zonas pobres, vulnerables, marginales e indígenas son aquellas en que el comportamiento del voto se debe a la relación entre partidos políticos y votantes bajo el esquema de clientelas electorales. Aunque no sea posible medir el peso específico que tiene una elección en las prácticas clientelares, es más factible conocer el resultado de una elección considerando un amplio abstencionismo y una alta competitividad dado un contexto regional carente de bienes y servicios, además de ser rural y compuesto por campesinos dedicados principalmente a actividades agrícolas.

Gómez Molina señala que: “el clientelismo político ha sido asociado al nivel de desarrollo de los países [por lo tanto] a medida que el desarrollo (en especial el económico) es mayor, el clientelismo político tendría a desaparecer.” (2014:1-2) Y siguiendo esta idea, se puede establecer que el clientelismo político tiene mayor presencia en zonas marginadas, debido a que los habitantes pueden ser manipulados y poder comprar sus votos con beneficios inmediatos. Es decir, estos grupos más desfavorecidos son la estrategia de ganar o perder una elección considerando elecciones competitivas con un índice elevado de abstencionismo por parte de zonas no marginadas.

Hasta ahora, se tiene una idea clara de lo que implica clientelismo político, cuál es su población objetivo, por qué de su permanencia. Pero es necesario contar con referencias conceptuales que permitan entender con mayor plenitud lo que implica el concepto, para ello se proseguirá a realizar un análisis y síntesis de éste:

Donde *clientelismo* es: aquellas relaciones informales de intercambio recíproco y mutuamente benéfico de favores entre dos sujetos, basados en una amistad instrumental, desigualdad, diferenciada de poder y control de recursos, en las que existe un patrón y un cliente: el patrón propicia bienes materiales, protección y acceso a servicios diversos; y el cliente ofrece, a cambio, servicios personales, lealtad, apoyo político o votos. (Audelo, 2004:127)

Donde *político* deriva del latín *politicus* y significa “*Actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos*”. “*Arte o traza con que se conducen un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado; u orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en asunto o campo determinado.*” (Real Academia Española, 2001:1219 citado por Grau, 2018:1)

Por lo tanto, la primera concepción que retomaremos, será la de Guillermo O'Donnell que lo entiende como aquel “intercambio personalizado de favores, bienes y servicios por apoyo político y votos entre masas y élites que perdura como una institución extremadamente influyente, informal y a veces oculta” (1996:40 citado por Cobilt, 2008:17).

El autor considera el clientelismo político como una institución informal permanente, común en América Latina debido a la baja institucionalización de su democracia, razón por la cual otras prácticas no formalizadas cobran relevancia: patrimonialismo y corrupción.

Una segunda conceptualización se refiere a que:

Las relaciones clientelares [...son...] vistas como arreglos jerárquicos, como lazos de control y dependencia. Son lazos verticales basados en diferencias de poder y en desigualdad. Siendo altamente selectivas, particularistas y difusas, las relaciones clientelares se basan en el intercambio simultáneo de dos tipos diferentes de recursos y servicios: instrumentos (políticos y económicos) y sociales o expresivos (promesa de lealtad o solidaridad)” (Auyero, 1997:24 citado por Gómez, 2014:13)

Evidentemente se habla de apoyo político en procesos electorales en sistemas democráticos, es un intercambio entre electores y políticos, los primeros por lo general son ciudadanos en situación de pobreza, de vulnerabilidad social; en tanto que los segundos son las élites, aquellos que poseen la solución de los problemas de sus clientelas.

Una tercera definición explica que el clientelismo político es:

Consecuencia de una relación personal de intercambio en el ámbito de la política se establece en forma voluntaria y legítima, entre los que pueden ocupar u ocupan cualquier cargo público y los que desean acceder a unos servicios o recursos públicos a los que es más difícil llegar [...] Se trata de un intercambio extrínseco entre partes, que beneficia a ambas partes [...]” (Corzo, 2002:14-15 citado por Cobilt, 2008:31)

Retomando las tres referencias conceptuales, se prevé que la práctica del clientelismo político remarca una relación de dominio, dominadores y dominados, quienes se ubican en la primera categoría son individuos con un status socioeconómico mayor y que recibe el nombre de “patrón” y cuentan con la capacidad de brindar protección y beneficios a personas con menor status económico, que son denominados “clientes” y por tanto se ubican en la segunda categoría.

Dado que el clientelismo es un fenómeno complejo y que como se ha descrito en páginas anteriores implica interacciones, intercambios de participantes con jerarquías distintas, como son: *el patrón*, *el mediador* y *el cliente* quienes recrean la relación.

La figura del *patrón*, según Auyero es el generador de expectativas, posee el monopolio sobre la solución de problemas de sus clientelas, pide ayuda y apoyo político a sus mediadores. (Auyero, 2001:152 citado por Gómez, 2014:24)

Mientras que la figura del *mediador*, es en primera instancia un votante leal, es un medio entre los potenciales clientes y lo patrones, se dedican a hacer favores a sus clientes, son expertos manipuladores de información y gente, son conocidos como constituyentes centrales, cuenta con dos círculos de colaboradores, uno íntimo y reducido al que tiene mayor preferencia y uno numeroso y externo. (Auyero, 2001: 38-39, 83 y152 citado por Gómez, 2014: 24-26).

Para Richard Adams la relevancia del rol, del mediador, intermediario, gestor, padrino político o cacique es “la figura central a quien una o más partes conceden, asignan o delegan poder. Este poder se usa para negociar con un tercero [cliente]. El éxito de la negociación consiste en que el tercero también conceda [...] poder al intermediario para que éste pueda negociar con la primera parte [el patrón].” (Adams, 1983: 66-67 citado por Gómez, 2014:25)

El cliente al formar parte de esta relación, adquiere el compromiso moral de asistir el acto, se forman relaciones de lealtad y confianza y se genera reciprocidad como elemento para mantener y reproducir una relación clientelar.

Después de enfatizar en las figuras que crean la relación clientelar, es fundamental conocer los elementos, la clasificación e intensidades del clientelismo político retomando autores como Hickens (2011), Cobilt (2008) y Fox (1994).

Para Hickens los elementos presentes en una relación clientelar son cinco: 1) *relación de diada*; el intercambio supone la interacción de dos figuras: patrón y cliente creando un vínculo social y afectivo. 2) *contingencia*; es el elemento de reciprocidad, es decir el voto por un lado y los recursos que se esperan obtener por otro lado. La fractura de este elemento supone la existencia de la relación clientelar. 3) *reiteración*; es parte de un largo proceso de intercambio que resulta seguro y predecible, para ello es necesaria una organización en el partido que representa el patrón y la comunidad. 4) *jerarquía*; aquel que supone una diferencia de recursos marcada entre los involucrados del clientelismo político, se traduce en control y dominio. Notablemente esta red de dominio político es más común en sectores más bajos en ingresos que ofrecen su “bien”, el voto, y 5) *volición*; es la acción voluntaria de permanecer en una relación de tipo clientelar el beneficio es mutuo.

Cabe aclarar, que si bien estos elementos son importantes no necesariamente todas las relaciones clientelares deben presentarlas. Sin embargo, el elemento de “contingencia” será indispensable para diferenciar las Políticas Programáticas y las Políticas No Programáticas, pues lo que realmente interesa es la forma en que se obedece el criterio de distribución de bienes y servicios que sea público, es decir, sí se habla de una real distribución.

Y prosiguiendo al análisis de Gómez Molina, notamos que los estudios del clientelismo político van en la línea de investigación de *Políticas Públicas* que se tornan en Políticas No Programáticas por el hecho de violar criterios técnicos de eficiencia, justicia e igualdad en la distribución de Bienes y Servicios por parte del Estado y su aparato gubernamental.

Por lo tanto, sí el elemento de contingencia está presente en el apoyo político estamos frente a políticas clientelares destacando otras prácticas de clientelismo político en periodo de latencia como:

1. Compra Organizada (*CO*): práctica dirigida a votantes leales involucrados en la red del mediador. No se busca comprar al votante porque ya es ideológicamente a fin al partido, lo que se pretende es comprar su involucramiento en actividades de la maquinaria política.
2. Compra de presentarse a votar (*CPAV*): consiste en llevar al votante a que sufrague a cambio de un pago, lo cual para el caso mexicano se encuentra sancionado por el Código Federal de Procedimientos Electorales.

3. Combinación de presentarse a votar (*PAV*) con Compra de voto (*CV*)= (*CPACV*): estas prácticas son las más popularizadas en que las personas conciben al clientelismo se manifiesta la manipulación política a través de dinero, se manifiesta la manipulación de los medios de comunicación y coacción del voto. En esta práctica el votante no debe tener preferencia hacia el partido que compra su voto, de lo contrario no sería considerado como tal “compra del voto”.
4. Compra de abstención (*CA*): es la práctica más nociva, ya que se ofrecen beneficios a cambio de no participar, al respecto Cox (2001) lo define como *fraude deflacionario*.

Ahora, se reconoce con mayor facilidad que el clientelismo político en periodo de latencia con elementos de: contingencia y reiteración; con la práctica de compra de voto, que suponen políticas no programáticas y que obviamente es un clientelismo de tipo electoral. Y su intensidad varía de acuerdo al contexto económico, político y social de las zonas geográficas, para nuestro caso el estudio se centra en un municipio que se caracteriza por ser rural e indígena en situación de pobreza y con altos índices de vulnerabilidad social es por ello que la intensidad es de tipo “*denso*” (Fox 1994) ya que el intercambio objetivo se cumple y existe un manifiesto público por parte de los participantes en hacer saber el apoyo político que se está brindando.

Por estas múltiples razones expuestas, hay dos posturas de diversos autores acerca de las bondades y repercusiones negativas del clientelismo político. Pues autores como Boissevain (1966), Silverman (1970), Powel (1968-1977), Hernández (2006), Tosoni (2007), entre otros, argumentan que el clientelismo político era un paso positivo en términos de desarrollo político, ya que aumenta la participación electoral, existe un mercado de compra de votos en el que puede haber eficiencia si se benefician ambas partes tratantes resolviendo problemas de inestabilidad, así el clientelismo llega a ser más distributivo si la práctica es persistente en grupos más desfavorecidos.

En tanto, otros autores como Auyero (2001), Hernández (2006), Hickens (2011), Stokes (2013), entre otros, sostienen que el nacimiento del clientelismo político no coincide con la democracia, ni a la modernización porque se realizan políticas no programáticas haciendo

que la pobreza persista pues los votantes se encuentran en situación de pobreza extrema y moderada.

En todo caso, el clientelismo político es ir en contra de los principios democráticos como la libertad e igualdad, aunado a un sesgo en los resultados electorales provocando la casi nula o maniobrada rendición de cuentas de quienes ejercen el poder.

En pocas palabras, la pobreza y la vulnerabilidad social son factores determinantes en una zona geográfica en situación de rezagos sociales para la cuna del clientelismo político. Atinadamente se concluye considerando las aportaciones previas de los diferentes autores que, entre más pobre sea el votante, más probabilidades hay de que venda su voto y acepten un beneficio inmediato y mínimo, que un beneficio mejor a mediano o largo plazo. Prácticamente es hacer política de los pobres y se valen de políticas y programas sociales muy selectivos a la vez que excluyentes que lejos de desaparecer los malestares sociales, hace que el clientelismo político cobre mayor presencia, pues su estrategia política obvia es mantener la pobreza.

1.4 Política social y su importancia para el combate a la pobreza

Como se ha venido constatado en páginas anteriores, el combate a la pobreza ha tomado mayor relevancia para el sector público federal, independientemente de las diferentes iniciativas adoptadas en las distintas administraciones para erradicar la pobreza y sus diferentes efectos.

Para lograr tal propósito, la política social se debe entender según Grau León como aquella parte de una política general que tiene como fin específico: “promover” el bienestar tanto económico, político, social y cultural de la población. De esta manera, las intervenciones públicas tiene la obligación de asegurar un mínimo de bienestar. (2018:1)

En este sentido, hacer frente a las grandes problemáticas sociales, y en especial la pobreza, se han venido introduciendo diversas políticas sociales en las políticas públicas a partir de la década de los noventa, con mayor insistencia y preocupación, sobre todo en América Latina que es cuando iniciaron los grandes cambios económicos y políticos. Cambios que particularmente se dieron con mayor prontitud a partir de la celebrada *Cumbre de*

*Copenhague 1995*¹⁴, razón por la que se destinó un aumento al gasto social, a la creación de instituciones públicas, nuevas modalidades de gestión, etc.

Una primera razón obvia para decir que una política social es importante en una sociedad globalizada, y más por la situación de desventaja social, económica y política en la que se ubica México, es porque tiene como fin último mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales más rezagados y porque una auténtica política social ayuda a contribuir con el crecimiento económico del país.

Aunque, también hay que considerar que la política social por sí sola no asegura el éxito de toda una nación, sino que ésta es solo una pieza del rompecabezas. Los autores Cohen y Franco (2005) detallan este aspecto con mayor asertividad al sostener que:

La política social desempeña un papel indiscutible pero limitado, ya que por sí sola no puede lograr la responsabilidad de la equidad a la par de la política económica [...igualmente aclaran que] otro de los grandes límites para la eficiencia es la operatividad de los programas, desde el diseño hasta la implementación, porque hay pocos recursos destinados a las políticas sociales [...] Motivos [...]por los que se debe poner mayor atención a la formulación, evaluación, implementación y monitoreo de éstas; y claro una adecuada y funcional condición institucional¹⁵.(p.9-22)

¹⁴ Es importante recalcar que, en el año de 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 47/92, convocando una Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social. Con la adopción de ésta se estableció un Comité preparatorio para realizar la negociación sobre la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción a implementar. Comité que se reunió tres veces, en febrero y octubre de 1994 y en enero de 1995. Se acordaron medidas e iniciativas para avanzar en la implementación de los compromisos, que se centraron en tres temas principales: *la erradicación de la pobreza; promover el pleno empleo; y combatir la marginación social*. Dentro de los Compromisos de la Declaración fueron específicamente diez los elementos considerados cruciales para alcanzar un desarrollo humano sostenible, y fueron: 1) Crear un entorno económico, político, social y jurídico que permita el desarrollo social; 2) erradicarla pobreza en el mundo; 3) promover el pleno empleo; 4) promover la integración social; 5) lograr la igualdad y la equidad entre la mujer y el hombre; 6) acceso universal y equitativo a una educación de calidad y la atención primaria de la salud; 7) acelerar el desarrollo de África y países menos adelantados; 8) velar por los programas de ajuste estructural que incluyan los objetivos de desarrollo social; 9) aumentar y utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social; y 10) fortalecer la cooperación internacional, regional, subregional para el desarrollo social. En dicha Cumbre hubo representantes de 187 países, entre ellos 117 Jefes de Estado o Gobierno. Véase más en: Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague 1995). Disponible en: <http://data.inmujeres.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2015/04/Cumbre-Mundial-sobre-Desarrollo-Social-1995.pdf>

¹⁵ Aspecto a considerar para evitar lo que sucedió en la década de los años setenta, donde el Estado mexicano pretendía lograr dos objetivos de manera simultánea, que eran el crecimiento económico y la potencialización

Mencionado lo anterior es necesario subrayar que, las políticas sociales dada su transformaciones en cobertura, es decir de universalidad a focalización, es necesario que el gasto social vaya acorde a criterios de prioridad, entre éstas están: la salud, alimentación, educación, vivienda digna, empleos seguros, etc. a la vez que sean dirigidos a las zonas más necesitadas, para ir atendiendo a las zonas de mayor gravedad en rezago a la menos graves.

Así como la pobreza es multidimensional, existen variadas respuestas de su origen y soluciones, pero un argumento distinto de los autores que hemos venido mencionando, es el de Garrido (s/f) y de Cedeño Araujo (1971) que comparten la idea de que la pobreza se debe a la falta de capacidades, de oportunidades debido a la baja o precaria posesión de capital humano, capital social, capital físico; que en conjunto hacen el capital personal. Que según ellos no debe ser motivo para ser un pueblo pasivo, conformista, que espere a que el Estado resuelva sus necesidades, de ser así se cae en una “manía” de vivir a costa de los demás, el segundo autor lo llama *necesidad fraudulenta*.

Ante esta situación proponen ser un pueblo progresista con misión y visión de salir de una situación deprimente haciendo uso correcto y provechoso de las políticas sociales implementadas por tal o cual administración.

Ahora bien, algo indebatible es que el “*desarrollo humano integral*” es la nueva cuestión social del siglo XXI, como asegura Sergio Fernández Riquelme (2011), motivo suficiente por el cual las Ciencias Sociales tienen la obligación de repensar las bases teóricas, los instrumentos y las instituciones para definir la Política Social dado un mundo globalizado.

(p.1)

Y su importancia radica en ser “un instrumento para analizar el tipo y nivel de ejecución, siempre en busca del equilibrio [...] de sus fines material y formal [...]”. (Fernández, 2011:3). Que se refiere al Bienestar social en el primero y Justicia Social, en el segundo, adoptando planes y medidas por el Estado y otros organismos de eficiencia pública que contribuyan a la eliminación de antagonismos sociales y materiales persistentes como la pobreza, pero siguiendo un ideal y modelo de desarrollo con una dimensión moral.

de los derechos de la ciudadanía. El grave error de creer que la actividad económica implicaría un desarrollo social sin considerar los contextos coyunturales nacionales e internacionales.

Fernández Riquelme señala que en pleno siglo XXI el fenómeno globalizador y potencial de desarrollo señalan la existencia de un proceso de desarrollo, marcado por procesos sociales y económicos. Tan es así que, la economía del desarrollo está centrada en la optimización de recursos, la liberación de Mercado y la cooperación internacional, pero también parece mostrar la obligación de fundar un tipo de “*desarrollo integral, humano y humanizador*” que nos conduce bajo la interacción ética de la conciencia e intelecto, del reparto equitativo de recursos y de una solidaridad humana abierta a las relaciones recíprocas de la libertad y responsabilidad. (2011:8-10)

Motivo por el cual se tiene que mirar el desarrollo humano integral como política social ya que de esta forma se ilustra la oportunidad de reconstruir un equilibrio humano verdaderamente moral entre necesidades de bienestar y las exigencias de la justicia social.

Los programas y las políticas sociales contenidas en las políticas públicas tienen que potenciar el recurso humano, como primera condición, potenciar su participación en la vida económica, cooperar para el desarrollo económico para ir consolidando un desarrollo humano integral. En suma, es necesaria una política social posibilitadora del pleno desarrollo del ser humano a nivel individual-colectivo y material-espiritual; pero siempre en coordinación con la política económica.

Ante estos grandes retos, se debe plantear una política social fundada sobre un desarrollo humano integral, con las siguientes características:

- 1) Un desarrollo humano sostenible [...]
- 2) el papel central de la comunidad [...]
- 3) una protección social fundada en responsabilidades [...].

Estos aspectos centrales de la Política social del siglo XXI la deben configurar como un espacio de libertad [...] donde se limita al Estado, se restringe el Mercado y se impulsa la comunidad, al revalorizarse las sociedades humanas [...] se pretende lograr una interacción real en un doble sentido: sector público y sector privado en la génesis y gestión de “lo social” y entre las posibilidades de gasto y las necesidades sociales [...]. (Fernández, 2011:17)

No obstante, en el contexto de México, es que la cuestión social el de un país en vis de desarrollo, por tanto se visibiliza al por mayor desigualdades entre clases y zonas. Parece no

ser suficiente contar con una red internacional de instituciones dedicadas a reducir la pobreza, pues Ceja Mena (2004) asegura que los niveles de desigualdad y marginalidad se intensifican en nuestro país. Por eso viene al caso considerar como factor influyente en la pobreza la crisis económica, motivo por el que una política social no cumple con su objetivo dado el contexto general inestable.

De igual manera cabe aclarar que, es erróneo considerar que el Desarrollo Social descansa exclusivamente en la política social, o considerar que la política económica por sí sola logrará la equidad y mejoramiento social. Cuando lo correcto es la interconectividad de ambas con el mismo grado de coparticipación.

La relación entre Estado y Sociedad en el marco del neoliberalismo, años noventa, se recalcó que para alcanzar una democracia y un desarrollo era necesario cumplir con equidad, sustentabilidad y seguridad humana. Aunque en la Cumbre de Copenhague 1995, se manifestó que el mercado no lograría erradicar la pobreza y por tanto sería imposible cumplir con: *la erradicación de la pobreza; promover el pleno empleo; y combatir la marginación social*. Así que fue necesario redimensionar la pobreza para erradicarla y al mismo tiempo se precisó poner en práctica los derechos sociales-económicos.

Se refiere de manera general que, los postulados que se implementaron en México y el resto de América Latina plantearon una descentralización de recursos y acciones, se tenía que promocionar la equidad, participación, y lo más importante lograr un desarrollo humano. Que sería posible y viable mediante la alianza entre los sectores: privado y público; sin olvidar el objetivo principal de reducir la pobreza con la implementación de programas financiados por el Banco Mundial con enfoque de servicios a la educación, salud y alimentación. Es necesario dilucidar que las “recomendaciones internacionales” para un desarrollo humano de tipo integral han de caracterizarse de solidaridad y justicia con principios de subsidiariedad.

Ante esta nueva cuestión del siglo XXI, la pobreza es una manifestación de la existencia de individuos que no pueden ejercer sus derechos civiles, políticos, y sociales plenamente. Y justamente el ejercicio pleno de la libertad y la dignidad humana son motivos por los que el Estado debe intervenir para construir un desarrollo nacional. Razones simples por el que es ineludible considerar como clave el desarrollo humano integral en la política social y en la política económica mexicana.

Siendo así, la política social tendría que:

Redefinir sus funciones y medidas a nivel nacional y local, buscando la **actuación** responsable de las organizaciones de la sociedad civil, y la participación activa de los ciudadanos. Los sistemas de protección, previsión y asistencia social, para lograr sus **objetivos** de auténtico Bienestar y verdadera Justicia Social, debe atender a un cuadro de fuerzas profundamente transformados. El mercado global modifica los lugares y las relaciones de producción, y la Política globalizadora aumenta el impacto de los problemas sociales. La **red de seguridad** se debe reforzarse frente a los peligros sobre los **derechos** de los trabajadores, como derechos fundamentales del hombre, impulsar las formas comunitarias de **solidaridad**. [De esta manera] los sistemas de seguridad social pueden perder la capacidad de cumplir su tarea, tanto en países pobres como en los emergentes [...]”. (Fernández, 2011:11).

Conclusión

Con la exposición de los diferentes conceptos es posible identificar que, con el nacimiento del Estado se evoca al representante más significativo y por tanto ejerce la soberanía y coerción sobre sus súbditos a quienes tiene que atender sus diferentes demandas. Y debido a la reestructuración económica, política, social y cultural que ocasionó la ideología neoliberal es que se han ido adoptando, desde entonces, diferentes planes y medidas que ayuden a aliviarlos males sociales: pobreza, vulnerabilidad social, marginación, desnutrición, enfermedad, analfabetismo, etc. en ciertos segmentos de la población.

En decir se trata de medidas por las que opta el Estado para estructurar a su sociedad de manera más justa e incluyente mediante políticas públicas y a su vez por políticas y programas sociales con objetivos acordes a la realidad, partiendo de la capacidad de acción que tiene el Estado mexicano en los ámbitos: económico, político y social.

En esta medida, de la reducción de responsabilidades y acciones del Estado, las decisiones y acciones legítimas del gobierno tiene que ser una actividad compartida entre gobernantes y gobernados para cumplir eficientemente con el ciclo o proceso de políticas para que el impacto sea positivo. En esta dirección se irá construyendo una ciudadanía informada, proactiva y participativa en las acciones del gobierno.

Dado que las democracias modernas demandan la participación social para que el Estado garantice los niveles mínimos de bienestar, es necesario la participación de Estado-ciudadanía para identificar los antagonismos sociales y ejecutar medidas, acciones, programas o políticas sociales mejor definidas para contrarrestar la problemática. Es importante acentuar que, se trata de una coparticipación de la política social y de la política económica para que garanticen un desarrollo humano integral y evitar caer en el vicio del clientelismo político en periodos de latencia o hacer política de los pobres.

La relación entre ciudadanos y Estado es un elemento básico de las democracias reales, y la cohesión entre desarrollo social, político, social y derechos sociales anuncian la existencia de una auténtica ciudadanía a la vez que otorga mayor confianza y legitimidad al gobierno.

Capítulo II. Contexto de la pobreza en México y el Estado de México

En este capítulo se aborda el proceso de formación del Estado mexicano en términos de sus responsabilidades y funciones como agente de desarrollo en los diferentes contextos políticos, económicos, sociales y culturales; estables e inestables. Se tiene como objetivo conocer qué tipo de política social ha sido posible construir en México a partir de 1917 hacia el combate a la pobreza y señalar sus impactos. Con base en ello percibir en qué medida ha evolucionado la pobreza a nivel nacional y a nivel estatal: Estado de México, en los últimos años partiendo del supuesto de que la implementación de diversas políticas y programas sociales tienen como fin coadyuvar a disminuir los rezagos en la población mexicana.

2.1. Estado y reforma de la política social en México

Antes de reconocer si en México hubo la formación de un Estado de Bienestar, resulta importante conocer la trayectoria occidental para tener un piso básico de los rasgos que identifican a un Estado de Bienestar robusto y poder identificar si en México sucedió o no la construcción de un contrato social similar.

En la historia de las democracias permanece el debate sobre el papel que “debe” jugar el Estado en el desarrollo social, Ordóñez Barba (2002) identifica dos corrientes opositoras: conservadores y reformistas, el primero tiene que ver con la continuidad del *status quo* dentro de los límites del *laissez-faire* y que las instituciones de gobierno se mantengan al margen del ámbito económico; en cuanto la segunda corriente ven en el Estado una alternativa de solución a los problemas estructurales del capitalismo, es decir, el Estado debía asumir un papel activo ante situaciones de desigualdad y moderar aquellos fenómenos sociales perniciosos.

Y como es sabido, fueron las ideas de la corriente reformista que cobraron importancia en los gobiernos europeos a finales del siglo XIX, pues se “[abrieron...] nuevas posibilidades para encauzar la lucha política en el marco de la democracia liberal [...]”. (Ordóñez, 2002:19). De esta manera, el primer cambio registrado fue en Alemania durante el mandato del Canciller Bismarck, de Guillermo I, cuando se adoptó un sistema de protección con beneficio a algunas categorías de los trabajadores, mediante la aprobación de leyes, desde 1883-1889, con respecto a seguros obligatorios contra accidentes, enfermedades, de

invalidez y vejez. Negociaciones que fueron financiadas con las aportaciones de tres fuentes: “trabajadores y empresarios cubriendo el seguro de enfermedad, empresarios cubriendo el seguro contra accidentes de trabajo y trabajadores-empresarios- gobierno cubriendo los derechos a una pensión, vejez o invalidez”. (Venturi, 1994:110-111 citado por Ordóñez, 2002:22-23)

Como primer intento para la conformación de un nuevo ordenamiento que reconociera algunos derechos sociales, fue aceptable ya que el primer grupo social que se benefició fueron los trabajadores formales. A partir de 1918 en este mismo país y bajo la dirección del Partido Socialdemócrata comenzó a formarse un ordenamiento constitucional que sentaría las bases jurídicas y morales que “justificaban” la intervención estatal en el desarrollo de sus sociedades hasta llegar a consolidar un verdadero Estado de Bienestar.

Existieron dos Constituciones en el mundo que marcaron hito en la historia, por ser las primeras en definir un nuevo modelo de organización estatal: “El Estado social de Derecho”, y fueron: la Constitución Mexicana de 1917 y la Constitución de Weimar de 1919. Ubicándonos en la Constitución de Weimar debido a que abordamos el contexto europeo, por ahora, proyectaba según Barbosa (2002), a gran escala reformas con intervención estatal para el progreso social.

En este sentido, los sociales demócratas y liberales progresistas propusieron conciliar tres elementos: “intervención estatal, mercado y democracia”. (Barbosa, 2002:24). Evidentemente la participación activa del sector público en cuestiones económicas era indispensable por el bienestar de la sociedad, razón primordial por la que se otorgaron de facultades al Estado para intervenir abiertamente en aquellas prácticas que fueran contrarias al principio de justicia o bien general. Esto implicaba proveer a todos sus ciudadanos un mínimo nacional de ingresos y servicios, los cuales serían cubiertos con recursos de tres fuentes principales: Estado, trabajadores y empresarios.

La generalización del Estado de Bienestar en el escenario europeo tuvo como pioneros Alemania, Francia, Suecia, Dinamarca e Inglaterra, además de la Oficina Internacional de Trabajo, después llamada OIT, que implementaron paulatinamente leyes para la protección social en cuestión de salud, educación y vivienda. Diversos pensadores postulaban el

intervencionismo del Estado¹⁶ para corregir las desigualdades inherentes al capitalismo y a los movimientos cíclicos de la producción. En síntesis buscaban generar un ambiente favorable para la difusión de sistemas universales de bienestar. Se buscaba procurar: “un ambiente de libertad y respeto a sus derechos individuales y políticos, oportunidades de desarrollo, acceso a condiciones de vida acorde a la dignidad que exige la existencia humana” (Barbosa, 2002:27).

Mishra (1992) menciona que, al adoptar este nuevo orden el Estado se comprometió a “hacer al capitalismo más productivo y socialmente más justo” y su cumplimiento sería posible porque se dotó a los poderes públicos de facultades para intervenir en actividades e intercambios económicos; limitar el ejercicio de los derechos individuales y generar efectos distributivos.

Éstos a su vez constituyeron las bases del funcionamiento del Estado de Bienestar, ya que obligaba a la formación de una *economía mixta* regulada por políticas y empresas públicas, instrumentar *políticas sociales* de cobertura universal, establecer estrategias de política y disponer de recursos humanos, legales y financieros para *eleva los niveles de bienestar económico y social*.

En este orden de ideas, la existencia del Estado de Bienestar sería funcional a los intereses y necesidades del capitalismo industrial al establecer marcos reguladores para proteger y fomentar el crecimiento económico, es decir, la actuación del Estado no suponía riesgos para las prácticas del Mercado, tampoco se eliminaban los principios y valores que daban forma y sentido a la economía y las democracias liberales. (pp.33, 47-48 citado por Ordóñez, 2002:29). Dichas reformas eran el medio eficiente para atemperar las desigualdades y sus efectos, podemos notar que se trataba de una visión integral porque se dotaba al nuevo proyecto de Estado de soportes suficientes para iniciar su institucionalización. El fin era “erigir al Estado en el eje rector del desarrollo nacional” (Ordóñez, 2002:30).

Las medidas implementadas se dieron con el mayor de los éxitos debido a que durante los años cincuenta y sesenta, hubo estabilidad en los diferentes ámbitos, o por lo menos, no se presentaban acontecimientos internacionales que cambiaran drásticamente la situación, lo

¹⁶ Como Marshall, Pigou y Keynes para el caso del Estado de bienestar inglés.

cual favoreció en conjugar la ampliación de la cobertura y la mejoría de los servicios y prestaciones de la política de bienestar.

Ahora, fueron años que por muy favorables hacia la sociedad, no tuvieron una duración permanente cuando a mediados de los años setenta inició según García Cotarelo (1986) la llamada “crisis del Estado de bienestar” (Mishra, 1992:52-53 citado por Ordóñez, 2002:31) con la sobrevenida de acontecimientos internacionales que provocaron “el estancamiento de la producción, el aumento de los índices inflacionarios y el desempleo, así como el crecimiento sostenido del déficit público” (Artells, 1992:108-109, citado por Ordóñez, 2002:31).

También es válido añadir que, la imposibilidad de seguir redistribuyendo los servicios sociales, aumentaron los índices de marginación, de indigencia, desigualdades de la riqueza, incluso podemos afirmar que son escenarios negativos que siguen presentes y que seguimos presenciando la incapacidad de dar solución a problemas de antaño.

Desde luego que no se hicieron esperar las críticas por el hecho de haber erigido al Estado como eje rector, contraofensiva que remarcaban integrantes de la corriente conservadora. Los diagnósticos apuntaban a la necesidad de dismantelar el Estado de bienestar y regresar a los principios y valores del capitalismo liberal, el regreso a la economía de Mercado que exigía la renuncia del Estado a sus objetivos sociales y económicos, y si acaso, una posible intervención pública muy limitada y enfocado a aliviar situaciones de extrema necesidad.

Los neoconservadores enfatizaban que la intervención pública produjo cuatro errores:

- a) Crecimiento excesivo del gobierno derivado de los intereses de la burocracia y de las demandas del mercado político y la competencia electoral;
- b) desfase en ascenso entre los costos y las expectativas generadas por la política social y sus resultados;
- c) sobrecarga del sector público central como consecuencia de los anteriores problemas y como fuente de ineficacia, descoordinación y periodo del control administrativo;
- y d) desaceleración del crecimiento económico como resultado de las presiones fiscales elevadas, regulaciones excesivas y beneficios reducidos. (Mishra, 1992: 57-84 citado por Ordóñez, 2002:31).

Con el ascenso de neoconservadores al poder en países como Inglaterra y Estados Unidos, que eran los lugares donde imperaba el capitalismo, argumentaban que el igualitarismo era un obstáculo promovido por el Estado de bienestar, por tanto sí se pretendía mantenerlo se volvería a pasar por graves situaciones económicas, políticas y sociales; y debido a que en los setentas se buscaba un remedio para abatir las crisis, Thatcher y Reagan ponen en práctica el Programa Neoliberal así como en casi todos los países de Europa Occidental.

Prácticamente se perfilaron dos proyectos políticos divergentes en torno al Estado de bienestar, que de acuerdo con Mishra (1993) “[...] Por un lado, la derecha con una estrategia de desmantelamiento y liquidación; y por el otro, la socialdemocracia con una política de conservación”. (p. 41-70 citado por Ordóñez, 2002:34)

Los regímenes neoconservadores aplicaron una estrategia que generó una sociedad dual que paulatinamente incidió negativamente en el Estado de Bienestar. Mientras que los gobiernos socialdemócratas procuraban mantener los compromisos originales del Estado de bienestar que al final de cuentas se obtenían desviaciones en los propósitos por la excesiva burocratización. Sin embargo, las dos posturas terminaron por aceptar recortes presupuestales que eran destinados al sector social y a aceptar altas tasas de desempleo.

Lo anterior se puede sostener con lo que ejemplifica Ordóñez, al aclarar que existen dos paradigmas del Estado moderno, el primero que tuvo lugar en varios países de Europa occidental tras la finalización de la II Guerra Mundial con la formación de organizaciones estatales intervencionistas y con responsabilidades sociales; el otro paradigma es en el que el Estado ha jugado un papel menos relevante como agente distribuidor de riqueza y bienestar y hablamos de Estados Unidos.

Por tanto, existe una manera muy distinta para prosperar, donde en Europa el crecimiento tenía que ver el logro de un sistema de valores, en tanto que para Estados Unidos era lo contrario, pues enfatizaba el esfuerzo individual, la ética del trabajo y la libre empresa. (p.38)

Ahora bien, una vez puntualizada la formación del Estado de bienestar, sus principales características, principios y funciones en Europa occidental, así como su devenir; se procede al caso específico de México, en el que siguiendo el análisis de Manuel Ordóñez Barba se

identifican algunos elementos que dieron forma a un Estado comprometido con el interés general.

El autor inicia diciendo que con la formalización de las demandas centradas en la Constitución de 1917 fueron motivos que abrieron la posibilidad de construir una organización estatal comprometida con el interés general y otorgar al Estado facultades para intervenir en el desarrollo. No obstante, cabría hacer un recorrido histórico para asegurar si lo que planteamos en renglones anteriores se llevó a la práctica real.

Según Ordóñez, las medidas de bienestar en México ocuparon un lugar secundario debido a tres explicaciones:

- 1) Debilidad organizativa y financiera que padecía el Estado y por tanto impedía un compromiso con una reforma social profunda;
- 2) Los problemas y demandas en ese momento no eran servicios sociales sino derechos de los trabajadores y reparto de tierras; y
- 3) Las políticas de bienestar apenas cobraban relevancia en las agendas de gobiernos occidentales. (2002:39-40)

Con el vaivén de estabilidad y desequilibrios económico y político de nuestro país es que se daba poca importancia a la política social. A pesar de ello, efectivamente el Estado fue dotado de capacidades para construirse en el eje rector del desarrollo económico, al mismo tiempo protector de los intereses de la sociedad mexicana.

Ordóñez puntualiza que, el proceso de formación del Estado social mexicano inicia desde el momento en que se sientan las bases del orden constitucional, vez que marcó su institucionalización. La Revolución Mexicana, 1910, marcó un hito en la historia de México, para asentar las bases para la conformación de un orden normativo, donde con la Constitución de 1917 se impulsaron nuevos elementos para generar un “sistema económico socialmente más justo”, por las razones de que “se garantizaba el respeto a los derechos individuales, se abría un amplio campo de intervención estatal en los procesos económicos y sociales”. (Massieu y Valadés, 1983; Helú, 1991; y González, 1983: 112-122 citado por Ordóñez, 2002:54).

La intervención fue un instrumento que daba la capacidad al Estado en promover el interés público, distribuir equitativamente la riqueza y evitar que se ofendieran los derechos sociales, para Ordóñez también estaban: “reducir las desigualdades sociales inherentes a las relaciones de Mercado”, “aplicar políticas afines al manejo de la economía (artículos 4, 28, 73 y 131 constitucionales); decidir sobre la distribución social del territorio y de los mercados de trabajo (art. 123 constitucional)” (pp.55-57)

Hasta este momento, los beneficiarios en la provisión de servicios como educación básica (primaria), salud preventiva y servicios personales; seguridad social; y vivienda era el segmento de trabajadores. Para tal efecto se reformaron en principio los artículos 3,73 y 123.

En el cuadro siguiente se identifica que para la provisión de los diferentes servicios necesariamente participaban tres figuras: El Estado, los Empresarios y los Trabajadores. Era obvio que los beneficios se orientaban a sectores sociales emergentes de los procesos de industrialización y urbanización.

Cuadro 1

<i>Distribución de responsabilidades en la provisión de servicios sociales en la Constitución de 1917</i>			
<i>Servicios</i>	<i>Estado</i>	<i>Empresarios</i>	<i>Trabajadores</i>
Educación Primaria	Regular la oferta privada de servicios educativos.	Establecer escuelas para sus trabajadores y comunidades de influencia.	
Salud Preventiva Servicios Personales	Control de epidemias, enfermedades exóticas, alcoholismo y drogadicción.	Establecer enfermerías para sus trabajadores y comunidades de influencia.	
Seguridad Social	Promover la creación de cajas de seguros populares, de invalidez, vida, cesación, involuntaria de trabajo, accidentes y otros.	Indemnizar por accidentes en el trabajo o por enfermedades profesionales.	Aportar recursos para la creación y operación de las cajas de seguros populares.
Vivienda	Promover la creación de cooperativas para la construcción de viviendas.	Proporcionar a sus trabajadores viviendas en renta.	Aportar recursos para la creación y operación de las cooperativas de vivienda.

Fuente: Recuperado en Ordóñez, 2002:58

Nótese que aunque ya se encontraban plasmados en la Constitución de 1917 los alcances presentaban limitaciones, en primera porque no establecía el principio de universalidad en cobertura y desde esta perspectiva no podían ser considerados derechos sociales, y en segunda, las alternativas reales para el medio rural tenían que ver con el despojo y repartimiento de tierras.

De esta manera, es que se iniciaron las modificaciones al texto constitucional con el propósito de ampliar las responsabilidades públicas con el bienestar, hasta lograr la incorporación definitiva de los derechos sociales. Al respecto, Ordóñez Barbosa identifica los periodos del desarrollo social en México, donde inicia de *1917-1934: la Reconstrucción; 1935-1940: El cardenismo; 1941-1952: La política social de la industrialización; 1973-1982: La política social de desarrollo rural, 1983-1994: La política social de liberación y aperturas económicas*. Entre estos periodos abarca sub-periodos, *1983-1988, 1989-1994*, que tratan el rumbo de la política social en tiempo de crisis. (pp. 60-162).

En el primer periodo, *1917-1934: la Reconstrucción*, hubo escasas medidas de política social, pues recordemos que aún se recuperaba de los estragos de la guerra y la depresión internacional. Por tanto, los dos grandes problemas para esta época fueron la deuda pública y la inestabilidad militar y política. Lo cual dejaban en segundo plano los avances de bienestar social.

Durante el gobierno de Carranza 1917-1920 dos medidas en materia de política social fue la creación de dos Organismos dependientes del Ejecutivo Federal para hacerse cargo de la salud preventiva: el Consejo de Salubridad General (CSG) y el Departamento de Salubridad Pública. Cabe destacar que en este contexto se sigue dando preferencia a los trabajadores paraestatales y militares.

Durante la administración de Obregón (1920-1924) se funda en 1921, en materia de **educación**, la institución de bienestar más importante de todo el periodo: Secretaría de Educación Pública con el propósito de extender la educación primaria gratuita en el territorio nacional e integrarla a actividades económicas de cada región. (Prawda, 1987:27 citado por Ordóñez, 2002:65). En cuanto a las acciones de **salud**, se promovió la diseminación de las unidades sanitarias cooperativas y municipales. En **seguridad social** se llevaron a cabo las primeras discusiones sobre reformar el art. 123 constitucional para decretar de utilidad

pública la expedición de la Ley del Seguro Social reconocido diversos seguros con respecto al trabajo. Aunque esta medida se aplazó hasta 1943. Lo único concreto para este periodo fue la apertura de departamentos de pensiones civiles y militares en 1925.

Variedad de autores consideran esta etapa como “formación institucional” (Solís, 1990:76) o de “construcción y modernización nacionales” (Ayala, 1988:65-138). Pues las instituciones darían forma y estabilidad al sistema político que a su vez dotaría al Estado facultades reguladoras para una mayor intervención en la economía del país. Mientras que la estabilidad política se figuraba con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929. Motivos que visibilizaban una mayor importancia a la cuestión económica y política, más que a la social.

1935-1940: El cardenismo. Gobierno bajo el mandato del General Lázaro Cárdenas que marcó un rumbo distinto porque inició la “etapa creciente del intervencionismo estatal en todos los espacios de la actividad económica y social” (Wilkie, 1978:99-129 citado por Ordóñez, 2002:67).

Para Ayala (1988) esta etapa representó el lugar de las “reformas estructurales” que definieron las características políticas y económicas del México Moderno. Ordóñez asegura que Cárdenas consolidó el sistema político en dos movimientos estratégicos:

- 1) En 1936 expulsó del país a Calles (el Jefe Máximo de la Revolución)
- 2) En 1938 transformó la estructura elitista del PNR en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), creando una nueva organización corporativa de masas, creando los sectores obrero, campesino, popular y militar; y nutriendo sus filas con sindicatos nacionales como la CNC, la CTM, CROM, la CGT, sindicatos de empleos estatales.

Su ambicioso plan de gobierno era impulsar una política económica de corte intervencionista que provocó una fuerte ampliación del gasto federal¹⁷, redujo el gasto militar, incrementó el gasto social anual a 12% con 8.5% en educación y 2.71% en salud. Cárdenas inició con una etapa de crecimiento sostenido que inicio en 1933 y se interrumpió hasta 1982.

¹⁷ La política económica de Lázaro Cárdenas es identificable por la nacionalización de ferrocarrileros (1937) y el petróleo (1938) amparado de la Ley de Expropiaciones 1936. Creó la CFE en 1937, promulgó la Ley de la Industria Eléctrica en 1938. Véase más en Gómez-Oliver, 1996:38-39 y Werner, 1994:634-639.

En conjunto, la política social del cardenismo exhibe un comportamiento ascendente en todas sus variables. Sus avances más importantes radican en el reconocimiento de la educación primaria como un derecho de todo mexicano y en la aceptación de la asistencia pública como un compromiso de gobierno [...] ambos propósitos se tradujeron en medidas políticas muy concretas que se expresan en la creación de instituciones y dependencias [...]. En 1938, por vez primera [...] el gasto de bienestar superó al militar [...] No obstante [...] se observa que aún existe una capacidad de intervención pública limitada. (Ordóñez, 2002:72).

1941-1972: La Política social de la industrialización. Se da durante la administración de Manuel Ávila Camacho (1941-1946). La reorientación de las políticas se destina hacia políticas de apoyo al proceso industrializador por sustitución de importaciones que se mantuvieron hasta inicios de los años setenta, es decir abarcó hasta la administración de Luis Echeverría Álvarez 1970-1976. En 1943 el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) fue la institución más representativa y después la SEP.

Los principales beneficiarios fueron aquellas que se incorporaron a la industria. Como medida para impulsar el desarrollo económico se invirtió en petróleo, electricidad y comunicaciones buscando generar las condiciones favorables para inversiones de origen nacional, privado y estatal. De manera general, estas medidas de priorización económica propiciaron un descenso en asignación presupuestal, con menos del 10%, al desarrollo social.

Con Miguel Alemán (1946-1952) se hizo lo posible por recuperar el presupuesto social por ser inferior al conjunto de los gastos nacionales. Y fue de 1953 a 1972 que se presentó la política de urbanización que extendió su oferta a grupos sociales en alimentación y vivienda, ya que el proyecto económico predominante era la industrialización. De tal manera que al finalizar este periodo el gasto social se ubicó en alrededor del 30% de los egresos totales de la federación, por lo que lo ubicó como las proporciones más altas en la historia del país en este contexto.

1973-1982: La política social de desarrollo rural. A partir del año 1973 comienzan a notar la gravedad de la situación por las que pasaban los habitantes del medio rural y cobran vida acciones orientadas a mejorar su situación. Destacaron el Programa de Solidaridad del IMSS que ofreció salud asistencial a la población abierta que iba de consultas generales y la proporción de algunas medicinas con el Programa de Solidaridad Social por Cooperación

Comunitaria (PSSCC); hubo reformas a la Ley de Seguridad Social (LSS) para ampliar el sistema de servicios mínimos a todos los mexicanos; en 1973 se creó el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) con proyectos económicos y sociales; en 1976 se crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) con iniciativas bien aristas; en 1977 la SSA propuso el Programa de Extensión de Cobertura de los Servicios de Salud al Medio Rural y Suburbano (PEC) y el Programa Comunitario Rural; Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y Programas de Abasto a Zonas Marginadas (PAZM); Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).

Con ello no quiere decir, que la situación de los habitantes del campo se agravó solo en estos periodos, sino que ésta ya agonizaba en años anteriores, sin embargo, las prioridades se centraron en aquellos sectores que dejaban mejorías económicas. Porque si algo es irrefutable es que:

[...] la situación económica en el campo comenzó a empeorar a partir de 1965 producto de la aplicación de una serie de medidas que venían desfavoreciéndola consistentemente. Ante este escenario el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) pretendía ajustar el modelo de crecimiento en tres direcciones: racionalización del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, fomento a la producción agrícola, y reducción de desequilibrios sociales en el campo y la ciudad. En lo que toca al campo, las políticas adoptadas registraron un ascenso sin precedentes en los últimos 22 años. Entre 1971 y 1976 las partidas de “desarrollo social” y “desarrollo regional” crecieron 29.5 y 103.4% promedio anual, respectivamente [...] tendencia que llevo estos gastos a duplicar y triplicar su participación en el presupuesto federal de 5.8 a 10.1% y de 1.1 a 3.3% , en el mismo orden [...] recursos [que] sirvieron para tres cosas: incrementar el financiamiento gubernamental a las actividades agrícolas; aumentar la infraestructura rural [y] poner en marcha el primer programa nacional de combate a la pobreza rural: el PIDER. (Ordóñez, 2002:91-93)

Entonces, con el PIDER se inicia la lucha contra la pobreza, específicamente en el medio rural con el propósito de: “crear fuentes permanentes de trabajo que retengan a los

campesinos en sus lugares de origen y realizar obras de infraestructura y servicios”. (Secretaría de la Presidencia, 1976:430 citado por Ordóñez, 2002:93). Y evitar las magnitudes crecientes de migración hacia zonas urbanas y que ésta siguiera siendo el receptáculo de miles de campesinos.

1983-1994: La política social de liberación y aperturas económicas. Comprendió los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari, periodo en el que se puso en marcha un agresivo programa de reestructuración económica para transformar las bases de la estrategia de industrialización.

El modelo de desarrollo al que se transitó, como sucedió con la mayoría de los países, fue uno más abierto y acorde a las tendencias de globalización creciente tanto en el comercio, en los sistemas de financiamiento y la producción. Las medidas que se impusieron a llevarlas a cabo indicaban una reducción de las barreras arancelarias, modificaciones a la ley de inversiones extranjeras, la firma del TLC; en suma, esto constituyó el núcleo del proyecto de integración económica.

Ordóñez Barba describe que las prioridades que debió acatar el gobierno mexicano se resumen en: renegociar la deuda externa y costos, reducir la inflación, estabilizar la moneda, aminorar el déficit público, introducir reformas fiscales, iniciar con la campaña de venta de paraestatales; que en conjunto crearon originaron un severo ajuste al gasto público.

En los *Sub-periodos, 1983-1988, 1989-1994* comienzan a suscitarse severas crisis económicas que, aunque hubo recuperaciones moderadas de la economía tendían nuevamente a caer, mismas que incidieron negativamente sobre las políticas sociales que hasta ese entonces se habían implementado.

En el último año de gobierno de José López Portillo, en 1982, la situación económica era tan deplorable por la inflación histórica del 60%, el peso sufrió una devaluación del 500% y la deuda de la carga absorbió 32% del presupuesto nacional. Motivos que obligaron al gobierno a tomar medidas restrictivas y firmar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

Y, apenas iniciada la administración de Miguel de la Madrid, en el mes de diciembre hubo un segundo Acuerdo de Facilidad Ampliada con el FMI que incluía el compromiso del gobierno mexicano en aplicar un programa de estabilización económica en los tres años

siguientes. Para empeorar la situación, por desgracia, se sumaron otros problemas como los sismos de 1985 y 1986 y la caída de los precios internacionales del petróleo. Entonces no resultaba nada novedoso adoptar nuevos programas económicos y nuevos acuerdo con el FMI¹⁸.

La política de ajuste a las finanzas públicas permeó todos los niveles de la sociedad, los espacios, el bienestar social en general. Por lo que selectivamente solo se mantuvieron algunos programas para combatir la pobreza y la aceptación de contracciones en los rubros de salud, educación, desarrollo urbano y desarrollo regional.

Un acontecimiento que resultó paradójico, como lo afirma Ordóñez, es que, dada la situación inestable, hablando económica, política y socialmente, y la progresiva pérdida de recursos sociales, el Presidente de la Madrid envió en 1983 dos iniciativas de reforma al artículo 4º constitucional donde se establecía que: “toda persona tiene el derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa” (DOF, 3y7-II-1983).

Ante todo, lo expuesto en 1983 desaparecen la mayoría de los programas de lucha contra la pobreza rural, lo único rescatable fueron instituciones con misiones específicas para grupos específicos: INI, CONAZA, FIDEPAL y programas como: IMSS, COPLAMAR y CONASUPO-COPLAMAR.

Con la entrada de Carlos Salinas de Gortari al gobierno, se padecían aun problemas de inflación, déficit público, carga de la deuda externa, y una creciente inconformidad político-social debido una de las peores crisis de legitimidad derivado de insatisfacciones sociales, las dudas en torno a los procesos electorales, la corrupción gubernamental y deterioro de organizaciones corporativas como instancias de gestión y representación gubernamental.

No fue casualidad que, Carlos Salinas, en su toma de posesión propusiera: “un acuerdo nacional para ampliar la democracia, recuperar estabilidad y crecimiento, y mejorar el nivel de bienestar popular”. (Salinas, 1988 citado por Ordóñez, 2002: 139). En suma, el proyecto salinista buscaría ampliar las funciones del Estado como promotor del desarrollo social,

¹⁸ En 1983 con el Programa Inmediato de Recuperación Económica, en 1986 el Programa de Aliento y Crecimiento, mismo año se firmó un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. En 1987 se llevó a cabo un pacto social entre el gobierno y los sectores: obrero, campesino y empresarial, el pacto se llamó Pacto de Solidaridad Económica. Véase más en *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, 1988: 71-118.

dentro de una nueva racionalización de recursos, de selectividad a los estratos de la población más afectada. Los esfuerzos se enfocarían en erradicar la pobreza, garantizar la seguridad pública, dotar de servicios básicos a la población y establecer la calidad de vida en la Ciudad de México. Podemos notar que los objetivos planteados suponían la consideración de la población en general.

“La lucha contra la pobreza se convirtió en la principal cruzada de esta administración [...] Salinas anuncia la creación del tercer programa de combate a la pobreza: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)” (Consejo Consultivo de PRONASOL, 1991 citado por Ordóñez, 2002: 140). Percibimos que los diferentes programas, PIDER, COPLAMAR Y PRONASOL, con fines a combatir la pobreza resultaron atractivas y pasaron a convertirse en un vehículo de legitimidad.

Hasta ahora, se ha comprobado que México ha hecho esfuerzos por construir poderes públicos comprometidos con amplios segmentos de la población y que los avances han sido progresivos pues son equiparables a las que presentan las naciones capitalistas avanzadas.

La Constitución Mexicana reconoce los derechos sociales y realizando una comparación con las sociedades modernas se confirma que, en efecto son uno de los pilares que caracterizan a un Estado de bienestar robusto. Aunque el sistema de protección mexicano aún está alejado de las metas de universalidad. A estas alturas, es claro que la transformación del Estado debe pensarse como un proyecto de largo plazo con la participación de todos los que lo componemos.

2.2. Surgimiento de los programas de política social hacia la pobreza

Hasta aquí se ha abordado en el tema del papel del Estado y las diversas políticas sociales que se implementaron bajo distintas administraciones con el fin de contribuir a mejorar el nivel de desarrollo social. Así mismo, se percata que cada administración configuró un sistema de protección y bienestar subordinado al proyecto económico de cada periodo.

En este apartado corresponde mencionar el surgimiento de los Programas para combatir la pobreza, así como el conjunto de subprogramas para cumplir cabalmente con sus objetivos.

A lo largo de la historia de México, se corrobora que el primer programa como combate a la pobreza fue en 1973 con el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER); en 1976 se

crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); en 1988 se crea el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL); en 1994 se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA); en el 2000 el Programa Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO); y finalmente 2014 con PROSPERA Programa de Inclusión Social. Para analizarlos, en seguida se aborda cada Programa Federal resaltando sus aportaciones que contribuyeron de manera significativa a atender los rezagos más marcados en la sociedad.

Una primera anotación es que, las iniciativas instrumentadas de combate a la pobreza tendieron a focalizar cada vez más sus beneficios para generar, en teoría, un sistema de redistribución de recursos públicos más equitativos y eficaces. Por lo que resulta imprescindible considerar que:

[...] el combate a la pobreza como una política pública por medio de la cual cada gobierno ha orientado su acción desde posiciones distintas [...] con base en el conocimiento adquirido [...] de la problemática social y las alternativas de solución como de las formas operativas de la intervención pública [...] obligan a su estudio [de la política] en dos direcciones: como instrumento de cambio de condiciones sociales; y como estructura y estrategia de gestión gubernamental [para que los logros no sólo se reflejen en teoría y pasen a cobrar importancia en la realidad]. (Ordóñez, 2002:170-171).

Ahora bien, cada uno de los Programas ha identificado a la pobreza de manera distinta por el contexto que se vivía, así como a su población objetivo, sus estrategias y líneas de acción, etc.

Para el *Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER)* en 1973, identificaba que la causa de la pobreza era: “resultado de los desequilibrios generados por la estrategia económica aplicada entre 1940-1970, con la cual se privilegió la expansión de la industria y el desarrollo de actividades agrícolas de exportación, resultados mayormente desfavorecidos a los habitantes el medio rural [sin propiedades y medidas de sustento]” (SPP, 1981 citado por Ordóñez, 2002:172).

Tuvo como propósitos: “crear fuentes permanentes de trabajo que retengan a los campesinos en sus lugares de origen y realizar obras de infraestructura y servicios” (*Secretaría de la Presidencia*, 1976:430 citado por Ordóñez, 2002:177).

Entre sus compromisos estaban:

- I. Aumentar la producción de alimentos básicos
- II. Aumentar la productividad y el ingreso por hombre ocupado
- III. Distribución equitativa del ingreso generado
- IV. Elevar los niveles de bienestar en materia de salud, educación, vivienda y alimentación.

En cuanto a la organización y participantes sociales, el éxito de sus proyectos requería de una organización social estable que permitiera la formación de “unidades-producción” que generara “economías de escala”. Otra pieza clave fueron las “cooperativas de producción” como modelo de organización para atender los propósitos sociales.

En el caso de la *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)* en 1976, desarrolló el concepto de marginación caracterizando a grupos sociales que quedaban al margen de los beneficios del desarrollo nacional.

Establecía que la pobreza se encontraba asociada a “tanto a mecanismos provenientes de explotación provenientes de la esfera económica como a los rezagos sociales acumulados en la provisión de servicios de bienestar y al escaso apoyo institucional al desarrollo de las capacidades productivas de las comunidades marginadas”. (COPLAMAR, 1982:12 citado por Ordóñez, 2002: 172-173)

Su propósito se centró en combatir las causas y efectos de la pobreza; por tanto, su población objetivo eran habitantes del medio rural indígenas dispersas en el desierto, semidesierto, en los pantanos y zonas montañosas del país.

Las acciones de COPLAMAR se encaminaron a:

- I. Influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación interna del país [...]

- II. Actuar sobre los efectos más graves que ha dejado como secuela una marginación de centurias y que se manifiesta en el enorme déficit existente en las áreas rurales en materia de alimentación, educación, salud, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción y otros servicios colaterales. (COPLAMAR, 1982:21 citado por Ordóñez, 2002:178)

La organización y participaciones sociales emanan de las comunidades, que fueron el vehículo posibilitador para incrementar las capacidades de negociación y su posición como activos de los procesos de decisiones locales, regionales y nacionales para la gestión de sus necesidades y demandas. Además, se introdujo el trabajo comunitario para generar la participación de los beneficiarios y propiciar cohesión social.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en 1988, identificaba que las causas de la pobreza estaban relacionadas con: “la incapacidad del Estado para atender a un creciente número de habitantes por medio de sus políticas redistributivas y [...] el aumento de las desigualdades provenientes de la esfera económica”.

Por lo anterior, decidió combatir la pobreza de acuerdo a tres objetivos centrales: “a) mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares; b) promover el desarrollo regional equilibrado y crear condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población; y c) promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales”. (Consejo Consultivo del PRONASOL, 1991:15 citado por Ordóñez, 2002:202)

La población objetivo de este programa fueron todos los individuos del medio rural y urbano que se encontraran en situación de pobreza. Se declararon a los indígenas, campesinos, habitantes de colonias populares, jóvenes, niños y mujeres como grupos vulnerables.

Su misión era atender a 41.3 millones de personas (representaban el 50% del total nacional) de los medios: rural y urbano en situación de pobreza. Ubicando a la población objetivo de 17.3 millones de personas que vivían en pobreza extrema.

Los compromisos de PRONASOL iban en dos direcciones:

- I. Atender los rezagos de bienestar más urgentes de la población

II. Impulsar inversiones que generen empleo productivo y remunerado (Rojas, 1991 citado por Ordóñez, 2002:178-179)

Para PRONASOL, la superación de la pobreza exigía cumplir con cuatro principios básicos: 1) responsabilidad compartida socialmente; 2) actitud participativa por parte de los beneficiarios; 3) respeto a las iniciativas y formas de organización de las comunidades; y 4) honestidad y transparencia en el manejo de recursos. (Consejo Consultivo PRONASOL, 1994:58 citado por Ordóñez, 2002:204)

Por tanto, la promoción de la organización y las participaciones sociales se ajustaron a una estructura de Responsabilidades y funciones organizada en forma jerárquica, siguiendo una línea de mando que iniciada con el Presidente de la República y terminaba con los propios beneficiarios organizados en Comités de Solidaridad, pasando por un órgano de consulta social llamado Consejo Consultivo, había una Comisión Interinstitucional federal, una Comisión Nacional, una Coordinación General de PRONASOL, un sistema de Gestión Intergubernamental (CIG). (Consejo Consultivo, 1994:7 citado por Ordóñez, 2002:205)

Los Comités de Solidaridad fungían como enlace entre las comunidades y las autoridades, y era más viable que las comunidades participaran en un ejercicio de gestión pública con responsabilidades de definir prioridades, tramitar financiamiento, convocar la obra, administrar y fiscalizar la aplicación de recursos sociales.

En el siguiente cuadro pueden observarse el conjunto de subprogramas de PRONASOL clasificados por vertientes de acción: bienestar social, subprogramas especiales y apoyos productivos.

Cuadro 2

<i>Subprogramas del PRONASOL clasificados por vertientes de acción, 1989-1993</i>	
<i>Bienestar social</i>	<i>Subprogramas especiales</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abasto de alimentos ▪ Cocinas populares ▪ Agua potable ▪ Drenaje ▪ Electrificación ▪ Calles ▪ Espacios deportivos ▪ Espacios cívicos ▪ Proyectos ecológicos ▪ Seguridad pública 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Escuela digna ▪ Infraestructura educativa ▪ Niños en Solidaridad (becas) ▪ IMSS-Solidaridad ▪ Hospital digno ▪ Regularización de terrenos ▪ Solidaridad obrera ▪ Servicio social ▪ Jornaleros Agrícolas ▪ Crédito a la palabra (vivienda) ▪ Vivienda digna
<i>Apoyo productivo</i>	<i>Subprogramas especiales</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Solidaridad para la producción ▪ Solidaridad con los pueblos indígenas ▪ Jornaleros agrícolas ▪ Mujeres en solidaridad ▪ Empresas en solidaridad 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Caficultores ▪ Explotación forestal ▪ Pescadores ribereños ▪ Mineros en pequeño ▪ Piscicultores
<i>Desarrollo regional</i>	<i>Subprogramas especiales</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa Nueva Laguna ▪ Istmo de Tehuantepec ▪ Costa de Oaxaca ▪ Oriente de Michoacán ▪ Tierra Caliente de Guerrero ▪ Sur del Estado de Guerrero ▪ Regiones Centro y Carbonífera de Coahuila ▪ Costa de Michoacán ▪ Meseta Purépecha ▪ Sierra Norte de Puebla ▪ Costa de Chiapas ▪ Huasteca Potosina ▪ Zona Henequenera de Yucatán ▪ Tierra Caliente de Michoacán ▪ Los Ríos ▪ La Chontalpa ▪ Mixteca y Sierra Negra ▪ Negra de Puebla 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Solidaridad para la promoción cultural de las comunidades indígenas ▪ Fondos Municipales de Solidaridad ▪ Carreteras y caminos rurales
<i>Subprogramas sin clasificación</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Solidaridad Penitenciaria <ul style="list-style-type: none"> ▪ Paisano ▪ Teléfonos, correos y telégrafos <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sepultura digna 	

Fuente: Recuperado en Ordóñez, 2002:210

Al respecto de la tabla anterior, es cierto que se construyó a partir de una visión gradual ascendente, sin embargo, en la práctica difícilmente logró cambios duraderos y mejorías en las condiciones de vida de los beneficiarios. Asegura Ordoñez que el conjunto de subprogramas mantuvo una “amplia diversificación de objetivos y escasa o nula interconexión entre ellos” (p.211)

El diseño de PRONASOL, según Ordóñez, representaba hasta ese entonces la más acabada estrategia, en comparación con PIDER y COPLAMAR, porque su implementación abarcaba el medio rural y urbano, planteó que como alternativas para salir de la pobreza era necesario fusionar el bienestar social con al apoyo de actividades productivas y desarrollo regional. Además del involucramiento de los gobiernos locales y los beneficiarios en las etapas de gestión, con ello se demostraba que permanecía la comunidad como unidad básica de trabajo.

Como primer alternativa innovadora se tenían altas expectativas de transitar hacia la construcción del Estado solidario, es decir, del “Estado social, democrático y de derecho” (Ordóñez, 2002:199). Y logro jugar un papel estratégico en cuanto a la conducción del gobierno, que según Dresser (1994) pues daba salida a la pérdida de legitimidad y al deterioro social causados por la inestabilidad económica y posteriormente a crear condiciones de estabilidad social y política que posibilitaron la continuidad y cumplimiento de los objetivos macroeconómicos comprometidos en los planes de apertura y liberalización (pp.262-299).

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en 1994 como combate a la pobreza fue desarrollado e instrumentado bajo la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Desarrolló cambios drásticos en la política de combate a la pobreza pues consideró factores como la crisis económica del mismo año y la rápida descentralización.

Durante esta administración y con el Programa en marcha se entendía por pobreza como: “la incapacidad del individuo para generar de manera permanente el ingreso que le permita satisfacer sus necesidades básicas” (PND, 1995:113 citado por Ordóñez, 2003:61). Al referirse a las necesidades básicas priorizó la educación básica, la salud y la alimentación, dado que se tenía que racionalizar los recursos de la manera más eficiente posible.

Se propuso como objetivo: “el establecimiento de condiciones materiales para impulsar la incorporación de los grupos más vulnerables o desfavorecidos a los procesos de desarrollo y

[...] elevar los niveles de bienestar. [De esta manera la estrategia del gobierno en turno] fue tratar de detener los efectos sociales de las crisis tomando como punto de referencia las políticas de largo plazo [...]” (PND, 1995:113 citado por Ordóñez, 2003:61)

Objetivo primordial que buscaba dar un enfoque integral continuo y de largo alcance que buscaba erradicar las condiciones estructurales que están en la raíz de la pobreza. Para ello se definieron otros objetivos centrales como:

- I. Mejorar sustancialmente las condiciones: alimentación, salud y educación de familias pobres
- II. Brindar apoyo a la economía familiar procurando que el hogar dispusiera de recursos suficientes para que sus hijos completaran la educación básica.
- III. Inducir la corresponsabilidad y participación activa de todos los miembros de la familia, en especial de los padres.
- IV. Promover la participación y respaldo comunitario a las acciones que se emprendieran para que los servicios educativos y de salud beneficiaran al conjunto de las familias, sumando esfuerzos e iniciativas de población en acciones complementarias que reforzaran la eficacia y cobertura del Programa. (Favela, Calvillo, León, et-al, 2003:40). Ello establecería las condiciones dignas de bienestar e ingreso para las familias en condición de pobreza extrema.

Con base al análisis de los autores: Alejandro Favela, Miriam Calvillo, Alfonso León, Israel Palma y Pablo Martínez (2003), Zedillo centró sus esfuerzos a combatir la pobreza extrema, contemplando cinco áreas de acción y que respondían con los objetivos planteados anteriormente: “1) infraestructura física, 2) servicios para mejorar la salud, 3) la nutrición; 4) la educación; y 5) programas de empleo” (p.25). Aplicar las distintas líneas de acción permitiría estrechar las brechas de desigualdad entre las diferentes regiones del país con la canalización recursos para la inversión productiva en zonas con mayores índices de rezago.

Su población objetivo se concentró en: “las familias que vivían en condiciones de pobreza extrema, independientemente de su composición, estructura familiar y lugar de residencia. Para la selección de las familias se implementaron una serie de criterios y procedimientos, como analfabetismo, inasistencia a la escuela en niños y jóvenes, instrucción incompleta en

personas de 15 años en adelante, vivienda con piso de tierra, sin drenaje, sin agua, promedio de ocupantes por cuarto y población ocupada en el sector primario. (p.42)

Este programa consistió, básicamente en:

“impulsar las capacidades básicas de los individuos [y...] consciente el Gobierno Federal del círculo vicioso de la pobreza, este programa parte del concepto teórico y práctico de que las capacidades básicas de los individuos son el punto básico que debe armonizar la productividad y remuneración de las actividades económicas con el derecho de una vida digna, conjuntado con la justicia social y equidad [...]”. (Favela, Calvillo, León, et-al, 2003:39)

La meta del PROGRESA era establecer un círculo de atención y apoyo en salud, nutrición y educación; y abarcaría desde la gestación hasta la conclusión de los estudios secundarios. Mientras que la innovación de PROGRESA se debió a la localización de la marginación en niveles municipales, pretendía atacar desde una perspectiva integral los aspectos más crudos de la pobreza extrema.

Para la operación de PROGRESA participaban a nivel Federal, las secretarías como SEDESOL, SEP, IMSS; bajo la coordinación de Salud y coordinar acciones con el resto de las entidades. A nivel estatal se encontraban las Delegaciones como responsables de otorgar los servicios de educación, salud y alimentación, dar seguimiento de la operación, y se encontraban integrados en un Comité Técnico Estatal de ProgresA. A nivel municipal era indispensable el apoyo de autoridades para desarrollar acciones distintas como revisar que las localidades contaran con un acceso adecuado de servicios básicos. Otra figura importante que destacó fueron las Asambleas Comunitarias quienes daban seguimiento a las acciones y eran el vínculo de apoyo para las familias beneficiarias del Programa.

En síntesis, este programa mostraba un enfoque más acotado en el combate a la pobreza y con una mayor focalización. Ello se debía a que con el enfoque económico neoliberal adoptado, los márgenes de acción social por parte del Estado se tuvieron que concretar en acciones limitadas pero efectivas. La racionalización de recursos ya no era una alternativa sino una condición de Organismos Internacionales que ejercían constantemente presiones sobre México. Ante este panorama la eficiencia de PROGRESA enfrentó varios retos en

cuanto al cumplimiento de sus objetivos y metas; como primer señalamiento es que, al aplicar la focalización en las mismas zonas rurales para proporcionar los servicios de educación básica, salud y alimentación no parecían suficientes para que los beneficiarios en un periodo de mediano plazo pudieran tener una mejor calidad de vida.

PROGRESA aparece como un programa más técnico, menos politizado en comparación con PRONASOL, más centralizado y con alcances menores y promotor de una participación social de baja intensidad.

Los impactos que tuvo dicho Programa es que efectivamente hubo un incremento significativo, para el rubro de salud y alimentación se identificaba que “el uso de servicios de salud de las clínicas públicas para medidas de salud preventiva, [...] control prenatal, vigilancia alimenticia y revisiones rutinarias para los adultos. [Disminuyó] el número de hospitalizaciones, lo cual consiste con la hipótesis de que Progresá [contribuyó] a disminuir la incidencia de enfermedades severas [...]” (Gertler y UC-Berkeley, 2000:4 citado por Favela, Calvillo, León, et-al, 2003:73). En cuanto a los impactos positivos en el rubro de educación las tasas de inscripción para las mujeres en el rango de 12 a 14 años de edad aumentaron, y una medida que se optó como incentivo para que continuarán insertándose las mujeres en la educación fue canalizar mayores recursos hacia ellas.

De manera general, la administración de Zedillo fue reconocida como exitosa por parte del Banco Mundial, fue uno de los logros más importantes, debido a que:

“Después de la crisis de 1994, México tuvo un crecimiento económico con promedio anual de 4.9%, la inflación se redujo de 52% en 1995 a 9% para el 2000. [...] hechos que fueron posible gracias a que Zedillo se basó en...] a) una política monetaria restrictiva y claramente independiente; b) un régimen cambiario flexible; c) un paquete de financiamiento extranjero proactivo; y d) una posición fiscal conservadora.” (Giugalde, 2000:4-26 citado por Favela, Calvillo, León, et-al, 2003: 75-76).

A continuación, se presentan los programas de combate a la pobreza en la administración de Zedillo, con respecto a los rubros que abordaba el PROGRESA: educación, salud y alimentación.

Cuadro 3

Carácter de Los Programas De Combate a la Pobreza en la Administración de E. Zedillo			
Programa	Carácter	Ámbito	Alcance
Programa Tortilla (Liconsa)	Asistencial	Alimenticio	Corto
Programa De Abasto Social De Leche (Liconsa)	Asistencial	Alimenticio	Corto
Programa De Abasto Rural (Diconsa)	Asistencial	Alimenticio	Corto
Programa Crédito a la Palabra	Productivo, asistencial	Arraigo	Mediano
Programa Maestros Jubilados	Asistencial	Empleo	Corto
Programan Nacional con Jornaleros Agrícolas (Pronjag)	Productivo, asistencial	Arraigo, empleo	Corto
Programa de Empleo Temporal	Asistencial, capacitación, productivo	Empleo	Mediano
Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional (Insol)	Productivo, capacitación	Empleo	Mediano
Programa de Coinversión Social	Productivo, capacitación	Arraigo, empleo	Largo
Programa de Servicio Social Comunitario	Asistencial, capacitación		Corto, mediano
Programa de Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales	Productivo, investigación		Corto
Programa Fondos Compensatorios en Chiapas	Productivo	Empleo	Mediano
Programa de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (Conaza) y del Programa de Atención de Zonas Áridas (Panza)	Productivo	Empleo, ambiente	Mediano, largo
Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (Vivah)	Asistencial	Arraigo, vivienda	Mediano, largo
Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart)	Productivo, asistencial	Empleo	Mediano
Programa Del Instituto Nacional Indigenista (INI)	Asistencial, productivo	Educación, salud	Mediano, largo
Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres)	Asistencial	Arraigo	Mediano, largo

Fuente: Obtenido de Favela., Calvillo., León., Palma y Martínez.2003: 80.

Nuevamente con la implementación del PROGRESA, se constata que no es posible divorciar la política económica de la política social para configurar un sistema de bienestar básico. Así mismo es necesario la confluencia de los diversos programas en las localidades vulnerables para que lleguen los servicios básicos necesarios y no se pretenda que con el hecho de captar el apoyo de un solo programa se combatirá con la pobreza eficientemente.

El Programa Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) en 2000. Se planteó la necesidad de llevar a cabo líneas de acción que tuvieran como alcance el beneficio de los más desprotegidos y abandonados por los regímenes post-revolucionarios que no habían cumplido con temas como la justicia y democracia social. Prácticamente fue la continuación de PROGRESA con algunos ajustes.

El PDHO, tuvo como misión:

“potenciar las capacidades de la población que vive en condiciones de pobreza extrema, promoviendo su acceso a los servicios de educación y salud, a una mejor alimentación, por medio de apoyos monetarios, y en especie, así como la coordinación con otros programas sociales que fomenten el empleo, el ahorro y el ingreso de las familias en situación de pobreza [...] con el fin de que dicha población alcance mejores niveles de autonomía, bienestar y acceso a las oportunidades de desarrollo integral.” (Secretaría de Gobernación, 2006 citado por Rodríguez M. y Rodríguez P, 2007:166).

Las líneas de acción de este gobierno, bajo la dirección de Vicente Fox Quesada, sin perder de vista el marco del Banco Mundial se concentraron en cinco, según González (2005):

1. Consolidar ganancias en materia macroeconómica, combinando la reforma tributaria integral y la estabilización de los ingresos del petróleo.
2. Acelerar el crecimiento a través de mayor competitividad
3. Reducir la pobreza a través del desarrollo del capital humano, se sugería aprovechar el potencial humano a nivel individual como colectivo, pero antes se tenía que contrarrestar deficiencias en servicios educativos y de salud.
4. Equilibrar el crecimiento y reducción de la pobreza con protección de los recursos naturales

5. Lograr todo lo antes planeado por medio de un gobierno eficiente, responsable por sus acciones y transparente. (p.124-125 citado por Rodríguez M. y Rodríguez P, 2007:164)

En cuanto a la política de desarrollo social, se plasmaron seis ejes de acción:

1. Mejorar los niveles de educación y bienestar de la población, rompiendo con el círculo viciosos de la pobreza, atendiendo a comunidades indígenas apartadas o aisladas. Lo cual tendrían que aumentar la capacidad y cantidad de servicios básicos con miras a reducir la pobreza.
2. Acrecentar la equidad de los programas y la igualdad de oportunidades para que hubiera una asignación eficiente de recursos
3. Impulsar la educación para el desarrollo de capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva promoviendo el capital social y humano. Para ello se analizarían los niveles de escolaridad, competencias laborales y sociales, capacidad emprendedora y de innovación.
4. Fortalecer la cohesión social, aumentar la solidaridad entre las personas en aras del bien común, con esto se hacía necesario contar con políticas y proyectos incluyentes, donde la participación social, individual o colectiva es fundamental, se evaluaría a partir de la participación comunitaria en función de las Organizaciones civiles y sociales y la existencia de valores solidarios.
5. Generar un desarrollo en armonía con la naturaleza y proteger los recursos naturales como un elemento esencial del desarrollo social.
6. El buen desarrollo de la administración pública en arar de recuperar la credibilidad en las estructuras institucionales y de gobierno. (González, 2005:126-128 citado por Rodríguez M. y Rodríguez P, 2007:164-165).

Es perceptible que, las medidas que adoptó Fox las hace dentro de un marco de una cultura laboral y empresarial. De la misma manera se identifica que PROGRASA y PDHO fueron muy similares y lo diferente radicaba en, además del nombre, que en 2003 se diseñaron estrategias para los pobres en zonas metropolitanas mediante la vinculación de programas productivos de empleo y vivienda de las ciudades más grandes del país: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

Al respecto Preciado confirma en que PROGRESA y PDHO fueron dos programas principales de combate a la pobreza y que en esencia son similares, pues los esfuerzos en salud, alimentación permanecieron. Tan es así, que el

[...] Programa de desayunos Escolares, el Programa de Abasto social de Leche (LICONSA), el Programa de Abasto Rural (DICONSA), el Fideicomiso de Liquidación al Subsidio de la Tortilla (DIDELIST), el Programa de Empleo Temporal (PET), y el Programa de Oportunidades Productivas [permanecieron durante el implemento del PDHO bajo la administración de Fox]” (Preciado, 2006:110-111 citado por Rodríguez M. y Rodríguez P, 2007:167).

En cuanto a la cobertura y financiamiento del programa fue en aumento entre 2002 y 2003, pues casi se duplicaron los recursos, lo mismo paso con las familias beneficiadas al pasar de 2 millones 476 mil en 2000 a 4 millones 240 mil para 2002.

Otra de las novedades en cuestión social para esta administración fue la creación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) decreto que se publicó en el DOF el 20 de enero del 2004. Dentro de sus objetivos estaban garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la CPEUM, señalar las obligaciones de las instituciones encargadas del desarrollo, definir principios a los que se sujetaría la Política Nacional de Desarrollo Nacional.

En suma, la LGDS se encarga de establecer, determinar, fomentar, promover todas acciones necesarias para progresar socialmente y hacerlo dentro de los parámetros permitidos. Aunque visto desde el análisis de investigadores, para ser realistas “la LGDS no significa un cambio estructural, ni garantiza los derechos sociales de los residentes del país, pero sin duda es un paso correcto en la dirección correcta” (Boltvinik, 2006:146 citado por Rodríguez M. y Rodríguez P, 2007:169). Obviamente es importante la coordinación funcional de todos los elementos que componen la política social porque cada uno es una pieza clave del funcionamiento, y sí una falla afecta al resto del sistema que gradualmente se vuelve en un problema aparentemente irresoluble.

En junio del 2003 se dieron a conocer cifras sobre la disminución de la pobreza puesto ya en marcha el PDHO. Datos que fueron publicados por SEDESOL en el documento de *Medición*

del Desarrollo de México 200-2002, donde según los datos la pobreza había disminuido en todos los niveles y ámbitos territoriales, y que se debió, según este informe, a la expansión y mejor focalización de los programas sociales, al aumento en la compra de los salarios, al aumento en el flujo de remesas del exterior y a la reducción en los precios de algunos productos de consumo básico. Desde luego que, ello provocó alboroto entre los actores políticos y sociales que cuestionaron su validez.

Y para refutar lo que se había presentado en dicho Informe, Fernando Cortés analizó el periodo 2000-2002 en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), a lo que concluyó:

[...] sólo disminuyeron la pobreza alimentaria rural y capacidades urbano [...] las explicaciones oficiales confunden los factores que habrían operado en contextos rurales y urbanos [...] los ingresos provenientes de las remesas y programas sociales habían ayudado a abatir la pobreza alimentaria en el medio rural, mientras que el aumento en los sueldos y salarios se habría limitado a incidir sobre la pobreza de capacidades urbanas. Sin embargo, dicha explicación no había considerado el rol que habría jugado el aumento de la renta estimada por el uso de la vivienda propia, tanto en zonas rurales como en zonas urbanas” Cortés, 2006: 222 citado por Rodríguez M. y Rodríguez P, 2007:171).

Definitivamente a pesar de una mayor asignación presupuestal en el PDHO (25 mil millones de pesos en 2004 y 33 mil millones en 2005 (Ornelas, 2006:105 citado por Rodríguez M. y Rodríguez P, 2007:173) y aunque haya habido una suma importante del financiamiento internacional (el BID apoyó con mil 200 millones de dólares destinados a educación, salud y alimentación) no significa que el crecimiento en el desarrollo social tenga que ser consistente, sino que existen muchos otros factores a los cuales hay que tratarlos de manera urgente, la realidad revela que las demandas rebasan los servicios que se proporcionan, el nivel de vulnerabilidad y rezago es perceptible en el medio rural y urbana y parece que la gravedad del asunto va en aumento. Lo cual debería de dejar, a estas alturas, que el problema no se resuelve de manera profunda con la repartición de dinero a los hogares, sino que hace falta una estrategia innovadora donde la relación entre sociedad y gobierno sea la base de la estructura para decidir cómo utilizar los recursos eficientemente, combatiendo a las causas y

no a los efectos de la pobreza. También es necesario una conciliación verdadera entre la política social y la política económica, que haya una subordinación de la segunda con respecto a la primera, como hemos venido mencionando a lo largo de la investigación.

Con lo antes expuesto se reafirma la idea de que, uno de los grandes vicios de las políticas y programas sociales implementados en las distintas administraciones para asegurar el acceso a los diferentes servicios, es acentuar las desigualdades geográficas. Donde sí, se pertenece una ubicación geográfica favorable en cuanto acceso, gozarás indudablemente de los beneficios; en contraste, sí vives en zona rural alejada del municipio y el acceso a la comunidad es casi imposible estarás privado de acceder a los servicios mínimos que el Estado proporcione.

2.3. Aspectos cuantitativos de la pobreza en México

En este apartado se presentará información sobre la evolución de la pobreza extrema y moderada a nivel nacional y a nivel Estado de México. En ella identificará si ha habido un impacto favorable para la población desde que se pusieron en marcha los diferentes programas sociales de combate a la pobreza ya que éstos buscaban superar de cierta manera los rezagos más profundos mediante la provisión de servicios específicos y para sectores de la población específicos.

Primero, viene al caso apuntalar que:

[...] la pobreza económica es la insatisfacción de necesidades básicas, hay dos caminos para abatirla, el crecimiento económico y el aumento a la proporción de recursos sociales que se destinan a los satisfactores básicos. Lo ideal es la combinación de ambos procesos [...queda constatado que] para que se asignen cantidades crecientes de los recursos sociales a los satisfactores básicos hay dos caminos [a complementar]: 1) lograr que el ingreso de los hoy pobres crezca más rápido que el de los hoy no pobres; [...] 2) aumentar la participación del gasto público social en el PIB y [...] asignar crecientes montos a los satisfactores básicos. [...]”.
(Boltvinik, 2006:2 citado por Rodríguez M. y Rodríguez P, 2007:181)

Lo anterior confirma, nuevamente, que las políticas sociales y económicas deben estar coordinadas e integradas. Porque solo así son la clave para combatir fehacientemente las

desigualdades de oportunidades y sus derivaciones. Mismo modo, el trabajo y el ingreso son requisito fundamental para una política económico-social incluyente.

Para entrar de lleno en los niveles de comportamiento de la pobreza en nuestro país presentaremos el siguiente cuadro que presenta la proporción de la población en situación de pobreza extrema y moderada desde 1984-1998, y lo interesante es que rescata las proporciones a nivel nacional y en los ámbitos rural y urbano.

Cuadro 4

<i>Proporción de población en situación de pobreza extrema y moderada, 1984-1998</i>						
<i>Grados de pobreza</i>	<i>1984</i>	<i>1989</i>	<i>1992</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>	<i>1998</i>
<i>Nacional</i>						
Pobreza extrema (1)	15	19	16	17	21	19
Pobreza moderada (2)	27	29	28	28	31	28
Pobreza (1+2)	42	48	44	45	52	47
<i>Ámbito urbano</i>						
Pobreza extrema (1)	10	13	10	9	14	10
Pobreza moderada (2)	26	29	27	28	31	29
Pobreza (1+2)	36	42	37	37	45	39
<i>Ámbito rural</i>						
Pobreza extrema (1)	25	28	26	28	32	31
Pobreza moderada (2)	28	29	29	29	31	28
Pobreza (1+2)	53	57	55	57	63	59

Fuente: Obtenido de Ordóñez, 2002:162.

Las estimaciones históricas de la CEPAL y el INEGI indican que entre 1984 y 1989 la proporción de pobre en el país creció de 42 a 47% y la de indigentes paso de 15 a 19%, es decir, que aumento de 12 a 27% durante 14 años. El agravamiento muestra que el mayor problema ha sido con respecto a habitantes del campo.

Actualmente la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) indica que, para medir la pobreza, se toma en cuenta los indicadores como: “ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacio en la vivienda, acceso a los servicios básicos de vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.” (CONEVAL, 2014). Sin embargo, el problema de la pobreza es un fenómeno multidimensional, con:

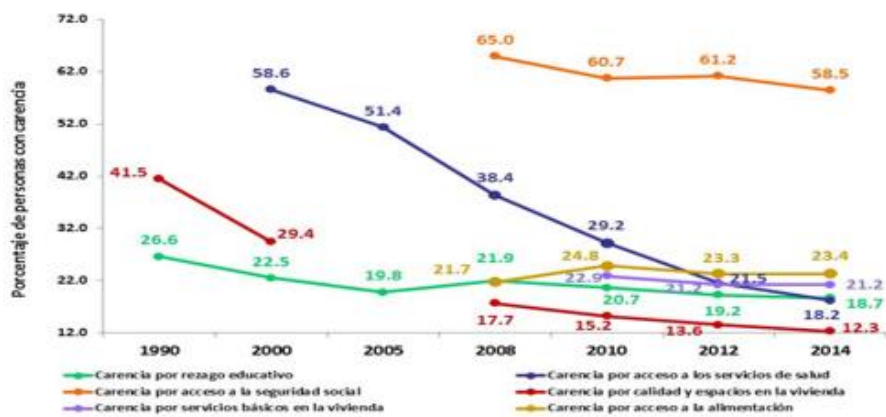
“implicaciones éticas, económicas, y políticas de primer orden. Atenta contra los derechos humanos [al] mantener a sectores amplios de la población en situación de desempleo, desnutrición y marginalidad. Al mismo tiempo [...] compromete seriamente la estabilidad democrática [...], sin progresos social y estabilidad democrática, no se dan las condiciones prescindibles para afrontar las exigencias del desarrollo económico en nuestros días [...]”. (Zumbado, 1993: XVII)

Ahora, en cuanto a la pobreza nacional se debe adoptar la meta prioritaria de superar la pobreza, lo cual implica amplios pactos sociales. La inequidad debe ser reemplazada por estructuras más razonables en beneficio colectivo.

Por ello es urgente que el papel del Estado cobre la importancia necesaria para que actúe de manera eficiente en las situaciones que le competen, es decir, aquellas que tienen que ver con el campo social. Por estas razones es necesario hacer más eficientes los procesos de ejecución de las políticas y programas sociales, para cambiar el rumbo de la pobreza por carencias sociales.

Con datos que proporciona el CONEVAL 1990-2014, se observa que en pleno siglo XXI aún se padecen problemas que se supone han venido trabajándose de antaño, las carencias sociales siguen presentes en México y se agudizan en las zonas del medio rural y zonas urbanas vulnerables. No se ha cumplido en la práctica con las disposiciones de varios documentos legislativos, entre ellos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de asegurar los derechos sociales para todos.

Gráfico 1



Fuente: Obtenido de CONEVAL (2014).

Durante la III Cumbre Iberoamericana¹⁹ se subrayó que, el principal problema que enfrentan los países es superar la pobreza, lo cual es un tema que habría que tratar con la rapidez inmediata, ya que el futuro de la democracia depende de este campo. En ésta se destacaron datos alarmantes con respecto a la situación de los países de América Latina, donde: tienen porcentajes de su población en situación de pobreza que va del 35% al 80% y las cifras van en aumento, ello conduce a que el consumo por habitante haya caído en la década de los años ochenta en casi todos los países de la región y esta tendencia progresa en los sectores más vulnerables y del medio rural y permea cada vez más en el deterioro de la clase media.

En el cuadro siguiente podemos constatar lo que planteamos en renglones anteriores a nivel nacional y por entidad federativa. Donde se destacan ligeros progresos de reducción de la pobreza, pero no hay beneficios a corto y largo plazo porque la tendencia de la pobreza vuelve a cobrar importancia.

Cuadro 5

Clave	Entidad	Evolución de la Pobreza por Ingresos									Grado de Cohesión Social		
		Alimentaria			Capacidades			Patrimonio			Coeficiente de Gini		
		1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
15	Estado de México	17.8	17.6	18.2	25.2	24.8	26.3	48.3	47.7	51.2	0.520	0.498	0.438

Fuente: Cuadro tomado y modificado del CONEVAL (2014).

Las estimaciones de pobreza del cuadro anterior fueron realizadas con base a los ingresos y el índice de Gini de 1990 a 2010, con el que se puede apreciar que los cambios de la desigualdad económica y la concentración del ingreso son desiguales. Se puede inferir que la principal causa es que los ingresos y las oportunidades se distribuyen de manera muy desigual y puede ser que los sistemas tributarios son otra de las debilidades constantes; para que haya brechas increíbles entre un estado y otro.

¹⁹ La Cumbre Iberoamericana se celebró en el Salvador de Bahía en 1993.

En estudios más recientes, la población en situación de pobreza en 2016 fue de 43.6%, que representó a 53.4 millones, en cuanto al porcentaje de nivel de pobreza extrema en el mismo año representó en 7.6%, es decir 9.4 millones, menor que en los años registrado en 2014 con 9.5%, en 2012 con 9.8% y 2010 con 11.3%.

Cuadro 6

Cuadro 1
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2016
Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2016

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos											
	Porcentaje				Millones de personas				Carencias promedio			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Pobreza												
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	43.6	52.8	53.3	55.3	53.4	2.6	2.4	2.3	2.2
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	36.6	35.9	39.8	41.8	43.9	44.0	2.2	2.0	1.9	1.9
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	7.6	13.0	11.5	11.4	9.4	3.8	3.7	3.6	3.5
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	26.3	26.8	32.1	33.5	31.5	32.9	1.9	1.8	1.8	1.7
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	7.1	7.0	6.7	7.2	8.5	8.6	0.0	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	20.5	22.6	22.8	23.2	24.6	27.8	0.0	0.0	0.0	0.0
Privación social												
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	72.4	70.4	85.0	86.9	86.8	86.3	2.3	2.2	2.1	2.0
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	22.1	18.7	32.4	28.1	26.5	23.0	3.6	3.5	3.5	3.4
Indicadores de carencia social												
Rezago educativo	20.7	19.2	18.7	17.4	23.7	22.6	22.4	21.3	3.1	2.9	2.8	2.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.6	18.2	15.5	33.5	25.3	21.8	19.1	3.0	2.8	2.8	2.7
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	58.5	55.8	69.6	71.8	70.1	68.4	2.5	2.3	2.3	2.2
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	15.2	13.6	12.3	12.0	17.4	15.9	14.8	14.8	3.6	3.4	3.3	3.1
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	21.2	19.3	26.3	24.9	25.4	23.7	3.3	3.2	3.1	2.9
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	23.4	20.1	28.4	27.4	28.0	24.6	3.0	2.9	2.8	2.6
Bienestar												
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	20.6	17.5	22.2	23.5	24.6	21.4	2.9	2.5	2.5	2.4
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2	50.6	59.6	60.6	63.8	62.0	2.3	2.1	2.0	1.9

Fuente: Obtenido de CONEVAL (2017)

“No se trata de buscar la convivencia pacífica con la pobreza, se trata de erradicarla. Este es el tamaño del desafío [...] que se plantea” (Blanco, 1993: XXII). La década de los ochentas a los noventa fue un avance casi arrollador de la pobreza en América Latina y que no ha retrocedido por la infinidad de causas que ya hemos mencionado. Y una afirmación dicha por Townsied, por muy cruda que parezca reafirma la gravedad de la pobreza en pleno siglo XXI: “Quien es pobre se muere antes. Mis investigaciones prueban que la pobreza mata [...] se trata de un hecho científico” (1988, citado por Kliksberg, 1993:8)

Un punto interesante que se destaca del análisis del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, es que “la ausencia de compromiso político y no la falta de recursos financieros, es con frecuencia la causa verdadera del abandono en el que se encuentra el hombre”. (Kliksberg, 1993:9).

Para la realidad mexicana se reluce la desarticulación, cuando notamos que el sector mejor posicionado es el económico que sesga el sector social, sin duda, para un “desarrollo” general se necesita de la asociación, de la codependencia de la política social y de la política económica, que compartan objetivos, propósitos, líneas y estrategias de acción para que las posibilidades del desarrollo humano adquieran una potencia continua.

Conclusión

Hemos hecho un recorrido de la historia mexicana para identificar la configuración de la política social, ha habido avances, retrocesos, estancamientos, por factores coyunturales nacionales y externos y de índoles distintas. Sin embargo, se asegura que México se encuentra alejado de las características que definen a un Estado de Bienestar avanzado, porque no sólo se trata de tener fundamentos legislativos excelentes e incluyentes, sino que el reto se trata de identificarlos en la práctica. De lo contrario solo son letra muerta todos aquellos derechos sociales que se reconocen.

Que nuestra nación tenga fundamentos legales, que reconozcan los derechos sociales, que las políticas públicas y programas sociales enfocados a combatir la pobreza se sigan y se implementen bajo una reorientación con principios de desarrollo humano en el que participe la política económica; son motivos en “pro” de lograr establecer un verdadero sistema de bienestar social. Aunque también hay que ser realistas con los acontecimientos que pueden impedirlo: es que aún persisten la debilidad estructural económica, limitaciones en el financiamiento público, descentralización de servicios asistenciales que m que no se han sabido encauzar por la estructura limitada y desarticulada. En efecto, ha habido avances muy importantes, pero lo serán más en el momento en que se visibilicen en nuestra realidad.

Capítulo III. El Programa Prospera en México y el combate hacia la pobreza

En el presente capítulo se tiene como objetivo analizar los diferentes componentes de PROSPERA Programa de Inclusión Social y bajo qué características y ámbitos actúan a fin de fortalecer el cumplimiento efectivo de derechos sociales de las personas en situación de pobreza. Para ello se analizarán sus reglas de operación, los fundamentos legales que permiten su acción, así como los impactos que ha tenido el Programa en el Estado de México para mejorar los niveles de desarrollo social en las familias beneficiarias, para esto se revisarán los diferentes índices que permiten decir si hay o no un desarrollo social.

3.1. Antecedentes del Programa y fundamentos legales

Dentro de la Legislación mexicana a través de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se fundamenta que le corresponde a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión señalar los programas que recibirán subsidios, de igual forma asegurarse que éstos se sujeten a reglas de operación general para asegurar “eficacia, economía, honradez y transparencia [...]” en la aplicación de recursos públicos. (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:1)

Así mismo, a través del “Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social” los programas subsidiados, entre ellos PROSPERA tendrán como destinatarios prioritarios aquellas “entidades federativas [...] exclusivamente [con] población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, de adultos mayores, de rezago y de marginación [...] (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:1), obviamente, siguiendo los criterios que defina el Consejo Nacional de Población, las evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Declaración de Zonas de Atención Prioritaria.

Otro de los fundamentos legales para ejecutar políticas públicas, lo establece el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social, que además de considerar las propuestas de cada entidad por el contexto económico, político, social y cultural, indiscutiblemente se deben seguir “acciones que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación; la salud; la alimentación nutritiva y de calidad; la generación de empleo e ingreso; autoempleo y capacitación; protección social y programas asistenciales; y el fomento del sector social de la economía”. (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:1).

Con esta aprobación se da paso a la formulación de las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social que están comprendidas en el artículo 34 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017, y del que se señala se tendrá como objeto:

“Articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad” (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:2).

En el presente Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social para el ejercicio fiscal 2017 se identifican dos piezas claves para la operación y articulación: la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social y el Comité Técnico de la Coordinación Nacional del mismo programa.

Cabe mencionar que el 05 de septiembre del 2014 a través de un Decreto Presidencial el Programa Oportunidades se transformó a PROSPERA Programa de Inclusión Social publicado en el Diario Oficial de la Federación y fue la Coordinación Nacional que se encargó de formular las reglas de operación de PROSPERA, así como de realizar modificaciones pertinentes, pero sujeto a la aprobación del Comité Técnico.

Dicho Comité está integrado por los diferentes representantes de las diferentes Secretarías: de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Economía, Educación Pública, Salud, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Trabajo y Previsión Social y del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Recalquemos brevemente que ante la situación de inestabilidad económica, política y social que ha venido presentado nuestro país, siguen permanentes los elementos que fracturan la sociedad mexicana en todos los ámbitos y espacios de la vida. Para simplificar antes lo expuesto podemos referirnos a las cifras de pobreza emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) donde destaca que en el año 2014 el 46.2% de la población vive en condiciones de pobreza. Ello significa que 55,314.6

personas carecen de condiciones necesarias para el goce efectivo de sus derechos (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:3) y en cifras más recientes, 2016, se destaca que la población mexicana en situación de pobreza es de 43.6% equivalente a 53, 418.2.

Conviene subrayar que son múltiples los factores que contribuyen a que un problema tan grave y complejo como la pobreza siga mutando de tal manera que en pleno siglo XXI las carencias en:

Educación, salud y alimentación sean causa y efecto de dicha condición [de pobreza y tan es así que diferentes grupos poblacionales] están insertos en un círculo intergeneracional de la pobreza que les impide salir de dicha condición al presentar altas tasas de mortalidad, mala nutrición y bajo nivel de escolaridad [por consecuencia, hay pocas posibilidades de insertarse a] actividades productivas [y sí es así, es] en condiciones desfavorables caracterizadas por bajos ingresos y [con] carencia de seguridad social, principalmente. (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:4)

Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Sectorial de Desarrollo, el Programa de Educación, el Programa Sectorial de Salud y el Programa para Democratizar la Productividad [...] plantean que el combate a la pobreza debe ser una estrategia que comprenda acciones [...] en materia de inclusión productiva y financiera, fomento al empleo formal [...] en complemento a las acciones [...] de capacidades en materia de educación, salud y alimentación. (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:4).

Los últimos tres derechos sociales, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, con los Objetivos de Desarrollo Milenio y la Ley General de Desarrollo Social, son rubros indispensables para la conformación y consolidación de capital humano de las y los mexicanos que se encuentra en situación de vulnerabilidad social y pobreza.

Basándonos en las presentes Reglas de Operación de PROSPERA 2017, señala que trabajar sobre el rubro de Educación permitirá eficientemente una movilidad social real enriquecida de conocimientos y habilidades para consolidar de manera reflexiva y razonada, la pugna por el cumplimiento de otros derechos enmarcados en el Esquema de Derecho y de la Política Social de Nueva Generación. Continuando la explicación de los derechos sociales,

corresponde el rubro de Salud que, según estas Reglas de Operación, no significa estar únicamente ausente de enfermedad, sino que se trata de un estado de bienestar físico, mental y social, por ello es de suma importancia que el Estado Mexicano garantice mecanismos efectivos para la prestación de servicios médicos, priorizando a aquellas familias que por sus condiciones de rezago estén más lejos de satisfacer esta necesidad primaria. Y llegando al tercer derecho social: la Alimentación, como uno de los compromisos urgentes a resolver en la presente Administración pues se puntualiza la erradicación del hambre y la disminución de indicadores como desnutrición infantil, primordialmente.

Considerados así sumariamente los derechos sociales, basta teoría nos permite asegurar que existe una interdependencia entre los tres (educación, salud y alimentación), así mismo actúan como causa y efecto, donde si hay carencia de alguna, inevitablemente habrá efectos en los niveles de pobreza. Y para dar cuenta de ello, el ejemplo más ilustrativo es un hogar con pobreza extrema que por su limitada capacidad de generar ingresos es más probable malas condiciones de alimentación, de salud, posible inasistencia escolar o rezago educativo, y ello reduce la esperanza y calidad de vida del hogar.

Hemos de realzar que, para romper con el ciclo de la pobreza, es necesaria la acción conjunta y simultanea de intervenciones intersectoriales:

Una, destinada a mejorar el ingreso disponible de los hogares en la pobreza y el acceso de sus integrantes a sus derechos para el desarrollo social; otra, asociada a la acumulación de mayor capital humano en los integrantes más jóvenes [y con la] probabilidad de acceder a fuentes de ingreso permanentes, y una tercera que permita consolidar la mayor acumulación de capital humano alcanzada [...] mediante acciones que faciliten su incorporación a las actividades productivas. (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:4).

El párrafo anterior cobra sentido cuando se constata que efectivamente en los artículos tercero y cuarto [de nuestra] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen como derechos, el acceso a la alimentación, educación y salud, inherentes a toda persona para recibir una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, así como de impartir educación [básica] y otorgarle protección a la salud.

A esto se añade la LGDS en su numeral 6, donde reconoce a la educación, a la salud, y la alimentación como derechos para el desarrollo social”.

Y en cuanto al contexto internacional, México ha sido partícipe de importantes acuerdos internacionales como los Objetivos de Desarrollo Milenio, que entre ellos están: la reducción de los niveles de pobreza y hambre.

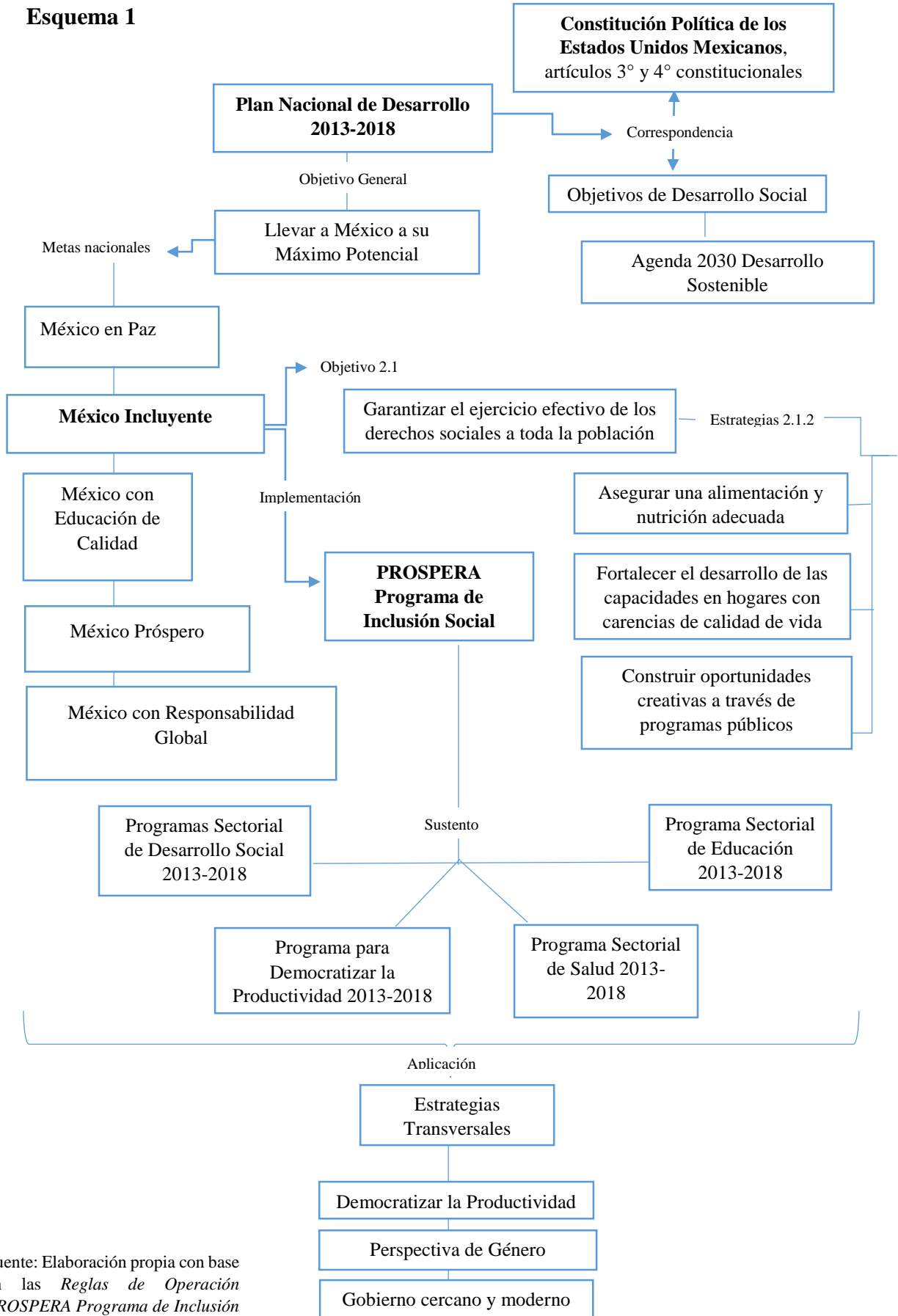
De estas circunstancias nace el hecho de que el Estado Mexicano consolide una “política social de nueva generación” a fin de dar “una respuesta más inclusiva, que trascienda el asistencialismo, incorpore la participación social, la inclusión productiva y laboral, enfatice la coordinación interinstitucional y entre órdenes de gobierno y articule los esfuerzos institucionales para el abatimiento de la pobreza”. (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:5).

Con lo antes mencionado se comprende del por qué implementar un programa con fin social dado determinado contexto y de sus intenciones por combatir de la mejor manera posible los malestares de la sociedad mexicana. Así que PROSPERA Programa de Inclusión Social asegura:

[ampliar] las capacidades de educación, salud y alimentación principalmente de niñas, niños y jóvenes de familias en pobreza, a la vez que amplía el radio de acción de sus intervenciones intersectoriales al ámbito del fomento a la inclusión productiva, laboral y financiera [...] así como su acceso efectivo a los derechos sociales. (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:5)

A continuación, se presenta un esquema para ahondar de manera más sintética en la articulación entre acuerdos internacionales y nacionales que dan cuenta del compromiso por generar una política social de nueva generación y que, finalmente, son fundamentos legales de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

Esquema 1



Fuente: Elaboración propia con base en las *Reglas de Operación PROSPERA Programa de Inclusión Social 2017*

Entrando de lleno, ahora, a PROSPERA Programa de Inclusión Social se puede percibir que su composición responde a objetivos, estrategias y líneas de acción de acuerdos internacionales y del mismo PND 2013-2018, partiendo del común denominador: terminar con la pobreza.

Dicho programa contribuye con el desarrollo de capacidades, el acceso a los derechos sociales y el bienestar de la población a través de cuatro componentes:

- a) Alimentación, a través de la entrega de apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias, para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación.
- b) Salud, a través de las acciones de promoción de salud para la prevención de enfermedades, así como el impulso para el acceso a servicios de salud.
- c) Educación, por medio de una mayor cobertura educativa, con el otorgamiento de becas como incentivo para la permanencia y avance escolar.
- d) Vinculación, a través de otorgar asesorías, brindar información y promover el acceso a las familias beneficiarias a programas o acciones de fomento productivo, generación de ingreso, capacitación y empleo, educación financiera, acceso a esquemas de ahorro, seguros de vida, créditos a través de la coordinación interinstitucional. (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:6).

De la misma manera se añade como eje central de la operatividad, la participación no solo de los promotores del programa, de las autoridades locales y federal, sino de los mismos beneficiarios por medio del “desarrollo comunitario, voz ciudadana, exigibilidad de los derechos y rendición de cuentas” que en suma permitan el máximo “desarrollo humano y la cohesión social dentro de un Esquema de Derecho [...]” (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:6).

3.2. Visión y Misión

En el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2017, éstas tienen como objetivo:

Establecer las características y ámbitos de acción de PROSPERA Programa de Inclusión Social, además de asegurar una aplicación eficiente, eficaz y transparente

de los recursos públicos destinados a su operación, así como contribuir a la implementación de la Cruzada contra el Hambre como eje transversal de los Programas de Desarrollo Social” (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:6).

Misión de PROSPERA Programa de Inclusión Social

Mejorar el Ingreso y el bienestar de las familias mexicanas en situación de pobreza, a través de la articulación de acción con otros programas y estrategias de la política social y de la política económica bajo un enfoque de colaboración interinstitucional, entre los tres niveles de gobierno, con la sociedad civil organizada y la iniciativa privada. (PROSPERA Programa de Inclusión Social, 2018).

Mencionado lo anterior, se comprueba que, para cualquier intento de proyecto consistente para la sociedad mexicana en materia de contribuir al desarrollo social, la coordinación y colaboración “inter” es una condición necesaria para gestionar en los niveles de gobierno municipal, estatal y federal, partiendo de la premisa de la participación entre los diferentes agentes sociales.

Visión de PROSPERA Programa de Inclusión Social para 2030

Un México donde todos y todas los (as) mexicanas disfruten plenamente de sus derechos sociales y puedan desarrollar sus capacidades con igualdad de oportunidades; donde las familias hayan superado su condición de pobreza partir de la generación de ingresos por cuenta propia y su integración a la vida productiva del país. (PROSPERA Programa de Inclusión Social, 2018).

Es evidente que la visión de PROSPERA, está articulada a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que además de terminar con la pobreza, se pretende llegar a ser una sociedad plenamente igual y justa.

Para cumplir tal propósito es imprescindible promover temas de inclusión, de derechos humanos, de participación, de compromiso, etc. que de manera conjunta permita construir las bases de una sociedad que en un futuro no muy lejano se le permita ser próspero. Porque a fin de cuentas los 193 países Miembros comparten prioridades de crecimiento económico inclusivo, ciudades sostenibles, reducción de desigualdades en todas sus manifestaciones, el goce pleno de los derechos sociales al conjunto de sus ciudadanos, entre otros.

Objetivo General de PROSPERA Programa de Inclusión Social

Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso en otras dimensiones del bienestar. (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:6).

En significativa importancia que tiene la estructuración de PROSPERA con relación a sus lineamientos para atender la magnitud del objetivo general ha establecido objetivos específicos para asegurar coherencia con la metodología. Por lo que a continuación se enuncian:

Objetivos específicos

Ampliar las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación, y el acceso a otras dimensiones del bienestar de las familias beneficiarias del Programas a través de:

1. Proporcionar apoyos a las familias para mejorar la alimentación de todos sus integrantes
2. Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud y la ampliación progresiva a las 27 intervenciones de Salud Pública del CAUSES, con el propósito de impulsar el uso de servicios de salud preventivos y de autocuidado de la salud y nutrición a todos los integrantes de la familia, con énfasis en la población más vulnerable como niños, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
3. Otorgar apoyos educativos crecientes en primaria, secundaria, media superior con el fin de fomentar su inscripción, asistencia regular a la escuela y su terminación.
4. Fomentar el compromiso y participación activa a todas las personas integrantes de la familia en las acciones asociadas a las intervenciones del Programa.
5. Promover que la población atendida acceda a servicios financieros en condiciones preferenciales, así como la oferta institucional de programas sociales de fomento productivo, generación de ingreso e inclusión laboral que incrementen sus capacidades productivas en otras dimensiones del bienestar
6. Establecer la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre como estrategia de inclusión y bienestar social

7. Potenciar los efectos del Programa mediante la entrega de otros apoyos monetarios que establezca el Gobierno de la República para la población beneficiaria del Programa. (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:6).

Parece perfectamente claro que con los objetivos específicos descritos influyen en los componentes de PROSPERA: Educación, Salud, Alimentación y Vinculación; y cada uno orienta sus acciones dependiendo al esquema de apoyo y al tipo de población objetivo. Sin embargo, trataremos este tema más adelante después de tocar los temas de población objetivo, criterios de elegibilidad, selección de localidades, es decir, la metodología de focalización para la identificación y permanencia de los Hogares y Esquemas de Apoyo.

Continuaremos, entonces, con los criterios y requisitos de elegibilidad partiendo de qué tipo de población es acreedora a ser beneficiaria de PROSPERA.

Población Objetivo

[...] se refiere a los hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LBMa)²⁰ con condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación. Adicionalmente el Programa considera como población objetivo aquellos hogares previamente incorporados, cuyo ingreso per cápita estimado se encuentre por debajo de la Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS)²¹, y que cumplen con las características demográficas establecidas en el numeral 4.4.3.2 Esquema Diferenciado de Apoyos.

En otras palabras, se puede decir que la población objetivo de PROSPERA son hogares que padecen desempleo, mala alimentación, las condiciones en la vivienda son deplorables, no tiene acceso a los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, etc. factores que

²⁰ Línea que permite cuantificar a la población que no puede adquirir lo básico para su alimentación a pesar de haber utilizado todo su ingreso. Esta línea es resultado del modelo de focalización para estimar los ingresos de cada hogar valiéndose del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Hogares (MCS-ENIGH) para generar parámetros de estimación del ingreso total per cápita, ejercicios que se realizan en los ámbitos: rural y urbano. Véase más en http://cn.prospera.gob.mx/swb/es/gobmx/Metodologia_de_Focalizacion_para_la_identificacion_y_permanencia_de_los_hogares

²¹ Línea definida como el valor monetario en el que un hogar que cuenta con ingresos suficientes para cubrir la canasta alimentaria pero con condiciones carentes o de rezago educativo y de salud. (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:67).

determinan un índice de desarrollo social muy bajo. Ahora bien, las condiciones difieren y se agudizan dependiendo el ámbito rural y urbano, la zona geográfica de los hogares y la poca cohesión social, que en suma dan alerta para atender el foco rojo de rezago.

Criterios y Requisitos de Elegibilidad

Siendo una familia con ingreso mensual per cápita menor a la LBMa, se priorizarán aquellos hogares con: “[...] Integrantes menores de 22 años, [...] con mujeres en edad reproductiva y [...] con integrantes con alguna discapacidad.” (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:8).

Dentro del proceso de identificación de familias beneficiarias consta de dos etapas: a) selección de localidades; y b) focalización de familias. En la primera, según las Reglas de Operación PROSPERA, señala que del universo de atención son las localidades que comprende México, de las cuales se atenderán primordialmente a las localidades con hogares que estén registrados en el Sistema de Focalización para el Desarrollo (SIFODE), de igual manera se atenderán aquellas localidades donde haya ausencia del Programa y se tomaran como referencia los índices de rezago social que proporciona el CONEVAL y los índices de marginación que establece el CONAPO²².

Posterior a la priorización de localidades más necesitadas, se continua a recabar información socioeconómica para identificar aquellos elegibles para PROSPERA. En este punto de la metodología la lleva a cabo la Coordinación Nacional aplicando un cuestionario único y complementario que se aplica nivel nacional sea en ámbito rural o urbano, esto con apoyo del personal de las Delegaciones Estatales, y es el: Cuestionario Único de Información Socioeconómica-Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (CUIS-ENCASEH)²³.

En la encuesta CUIS-ENCASEH se registran los datos sobre el hogar y sus condiciones, aspectos socioeconómicos, demográficos de todos los integrantes de la familia con la

²² Para mayor información sobre los índices de rezago social y marginación social que proporcionan CONEVAL y CONAPO, respectivamente, Véase más en: www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx y www.gob.mx/conapo

²³ Para ver el formato de CUIS-ENCASEH véase en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/215773/FORMATOS.pdf>

finalidad de asignar a cada integrante un número de identificación, mismo que consta de 11 páginas.

Una vez captados los cuestionarios se incorporarán al SIFODE para evaluar la posible atención. Cabe destacar que la información de socioeconómica de los hogares tendrá una vigencia de cuatro años cuando la encuesta haya resultado completa y elegible.

Esquemas de Apoyo

En este apartado se puntualiza que la viabilidad o no de operar simultáneamente los componentes: educación, salud, alimentación y vinculación depende de la cobertura y capacidad de atención. Razón por la cual PROSPERA instrumento dos esquemas:

- 1) Apoyos CON Corresponsabilidad: [...] la cobertura y capacidad de atención de los servicios de educación y salud permiten operar de forma simultánea los componentes: educativo, de salud y alimentario, por los que las familias pueden recibir los apoyos de todos los componentes del Programa.
- 2) Apoyos SIN Corresponsabilidad: [...] la cobertura y capacidad de atención de los servicios de educación y salud, no permiten operar de forma simultánea los componentes: educativo, de salud y alimentario, por los que las familias pueden recibir los apoyos de los componentes alimentario, de vinculación, así como los apoyos de educativos de Educación Superior. [...] las familias no están sujetas a acciones de corresponsabilidad para recibir los apoyos del Programa. (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:9-10)

A causa de las diferencias de Apoyo. Los montos económicos bimestrales varían en distintas proporciones para cada esquema, pues el monto y el tipo de apoyo recibido no es el mismo, por mencionar un ejemplo de ello es que para el primer esquema comprende el apoyo alimentario, alimento complementario, infantil y adultos mayores; en tanto el segundo esquema no incluye adultos mayores, pero si el apoyo alimentario Sin Hambre. Para diferenciar entre uno y otro con mayor claridad es oportuno describir los componentes de PROSPERA y cómo se rigen bajo los dos esquemas de apoyo.

3.3. Componentes del programa

I. Componente Educativo

El Programa orienta sus acciones a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la educación primaria, secundaria de las hijas e hijos de las familias beneficiarias, asignadas al Esquema de Apoyos con Corresponsabilidad.

A su vez, busca coadyuvar con los esfuerzos del Gobierno Federal para reducir la prevalencia del trabajo infantil en México.

Adicionalmente apoya la transición escolar de las y los jóvenes que concluyen la educación media superior, otorgando apoyos a quienes ingresan a primer grado de educación Superior. (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:10).

De lo anterior se desprende que las Becas Educativas para los niveles Primaria y Secundaria será para niños y jóvenes en escuelas de modalidad escolarizada, mientras que para la juventud de Educación Media Superior podrán estar inscritos en escuela modalidad escolarizada, no escolarizada o mixta.

Cabe recalcar que las becas son apoyos monetarios que se incrementa a medida que el grado que se cursa es más alto. Solo los becarios(as) de primaria, secundaria y educación especial recibirán un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares, en tanto al alumnado del nivel medio superior lo recibirán una sola vez.

El apoyo a becarios (as) de Educación Superior se suma el apoyo para transporte público que ingresan al primer grado de Licenciatura o Técnico Superior Universitario, en colaboración con la Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior (CNBES) con duración de 12 meses (1 año).

Ahora bien, cabe señalar el monto de los apoyos monetarios para becas educativas de niveles: primaria, secundaria, media superior y superior, de acuerdo al Esquema de Apoyos CON y SIN Corresponsabilidades:

Cuadro 7

Monto Mensual de Apoyos Educativos vigentes de Julio- Diciembre 2014			
Esquema de Apoyos CON Corresponsabilidad			
Primaria	Hombres y Mujeres		Condicionamiento
Primero	\$175.00		La entrega de las becas está sujeta a la certificación de la inscripción y asistencia escolar. En caso de irregularidades por ausencia del becario a la escuela, el monto del apoyo disminuye.
Segundo	\$175.00		
Tercero	\$175.00		
Cuarto	\$205.00		
Quinto	\$265.00		
Sexto	\$350.00		
Secundaria	Hombres	Mujeres	
Primero	\$515.00	\$540.00	
Segundo	\$540.00	\$600.00	
Tercero	\$570.00	\$660.00	
CAM Laboral	Hombres	Mujeres	
Primero	\$865.00	\$990.00	
Segundo	\$925.00	\$1,055.00	
Tercero	\$980.00	\$1,120.00	
Educación Media Superior	Hombres	Mujeres	Condicionamiento
Primero	\$865.00	\$990.00	Sujetos (as) a la inscripción y permanencia escolar. Adicionalmente se otorga un apoyo monetario en el último mes del ciclo escolar que se asignara proporcionalmente con el número de talleres comunitarios asistidos de capacitación para el autocuidado de la salud. ²⁴
Segundo	\$925.00	\$1,055.00	
Tercero	\$980.00	\$1,120.00	

Fuente: cuadro tomado y modificado de PROSPERA, Reglas de Operación 2017: 16.

²⁴ De acuerdo con las Reglas de Operación PROSPERA 2017, los y las becarias “deben cubrir 6 temas para el autocuidado de la salud tomando en consideración 32 temas o 50 subtemas de los 9 determinantes que corresponden a su edad y situación epidemiológica [...] serán especificados por el Sector Salud [...]”. Existen tres maneras de que los becarios cumplan su corresponsabilidad: “Un taller en línea, del tema que se haya seleccionado, [...] la participación en la estrategia de Tutores Comunitarios de Verano del CONAFE [...] y la participación en sesiones informadas y recreativas establecidas por el Grupo de Adolescentes Promotores Salud (GAPS) [...]”. Véase más en: PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:13-22).

Cuadro 8

Monto Mensual de Apoyos de Educación Superior vigentes a partir de Septiembre 2016		
Nivel	Monto	Condición
Beca Educación Superior	\$750.00	Se emiten a las familias que forman parte del padrón de beneficiarios y que cuenten con integrante inscrito en la Educación Superior en el Esquema de apoyo CON y SIN Corresponsabilidad.
Apoyo Transporte	\$200.00	

Fuente: cuadro tomado y modificado de PROSPERA, Reglas de Operación 2017: 16

Cuadro 9

Monto de Apoyo de Útiles Escolares vigentes Julio- diciembre 2014		
Esquemas de Apoyo CON Corresponsabilidad		
Nivel	Adquisición de Útiles	Reposición de Útiles
Primaria	\$235.00	\$115.00
Secundaria	\$440.00	n/a
CAM Laboral	\$440.00	n/a
Educación Media Superior	\$440.00	n/a

Fuente: cuadro tomado de PROSPERA, Reglas de Operación 2017: 16

Cuadro 10

Monto Máximo Mensual por Familia vigente desde Julio-diciembre 2014		
Esquema de Apoyo CON Corresponsabilidad		
Apoyo	Con Becarios (as) en Primaria y Secundaria	Con Becarios (as) en EMS
Alimentario	\$335.00	\$335.00
Alimento Complementario	\$140.00	\$140.00
Subtotal	\$475.00	\$475.00
Monto Máximo Becas	\$1,350.00	\$2,470.00
Monto Máximo Apoyos	\$1,825.00	\$2,945.00

Fuente: cuadro tomado de PROSPERA, Reglas de Operación 2017: 16

II. Componente Salud

Éste aplica a aquellas familias asignadas al Esquema de Apoyos CON Corresponsabilidad y su operatividad va en función de tres estrategias:

- a) Proporcionar [gratuitamente] el Paquete Básico Garantizado de Salud y la ampliación progresiva a las 27 intervenciones de Salud Pública del CAUSES [...]
- b) Promover la mejor nutrición de la población beneficiaria, en especial para prevenir y atender la mala nutrición (desnutrición y obesidad) [...] a través de la vigilancia y seguimiento [...] así como la entrega de suplementos alimenticios [a infantes], mujeres embarazadas y en periodo de lactancia [...]
- c) Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias beneficiarias y de la comunidad mediante la comunicación educativa de la salud, priorizando la educación alimentaria nutricional, la promoción de la salud, la prevención de enfermedades y el apego a tratamiento de pacientes crónicos. (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017: 11)

Para esta sección se enfatiza que los servicios se proporcionan gratuitamente a las familias beneficiarias a través de citas programadas y mismas que se registran en un documento denominado: “Citas para la Familia” y los formatos de seguimiento se denominan por “S1 (para el área rural) y SI-U (para el área urbana).

Para el seguimiento y control se realizarán dos tipos de actividades: 1) consulta médica y 2) valoración y seguimiento del estado de nutrición.

Para promover la salud se consideran tres modalidades: “Capacitación para el autocuidado de la salud; información, orientación y consejería de manera individualizada durante las consultas; y emisión de mensajes colectivos dirigidos a las familias beneficiarias de acuerdo a la edad, sexo y eventos de vida [...]”. (PROSPERA, Reglas, de Operación, 2017:13).

Cuadro 11

Monto Mensual de Apoyos vigentes desde Julio- Diciembre 2014		
Esquema de Apoyo	Monto Monetario	Intervenciones de las Unidades de Salud
CON Corresponsabilidad		-Están sujetos al cumplimiento de las acciones de corresponsabilidad de los Servicios de Salud. -Sujetos a la asistencia de citas médicas semestrales. -En caso de inasistencia el concepto monetario por cada apoyo disminuye.
Alimentario	\$335.00	
Alimento Complementario	\$140.00	
Infantil	\$120.00	
Adultos Mayores	\$370.00	
SIN Corresponsabilidad		
Alimentario	\$335.00	N/A
Alimento Complementario	\$140.00	
Alimento Sin Hambre	\$88.00	
Infantil	\$120.00	

Fuente: cuadro tomado y modificado de PROSPERA, Reglas de Operación 2017: 13

III. Componente Alimentario

“[...] otorga apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias, asignadas al esquema de apoyos CON y SIN corresponsabilidad, buscando contribuir a que mejoren [...] la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación”. (PROSPERA, Reglas de Operación 2017: 14).

A lo que respecta este componente, se compone de los Apoyos: Alimentario Complementario, Infantil, Adultos Mayores, Alimentario Sin Hambre, Especial de Transición. Donde el Esquema de Apoyo CON Corresponsabilidad abarca los primeros tres, mientras que el Esquema SIN Corresponsabilidad además de los tres primeros abarca alguno de los dos últimos y los montos para cada esquema corresponden al segundo semestre del 2014, es decir:

Cuadro 12

Monto Mensual de Apoyos vigentes desde Julio-diciembre del 2014		
Esquema de Apoyos CON Corresponsabilidad	Monto Monetario	Beneficio Extra
Alimentario	\$335.00	N/A
Alimento Complementario	\$140.00	
Infantil	\$120.00	
Adultos Mayores	\$370.00	
Esquema de Apoyos SIN Corresponsabilidad	Monto Monetario	
Alimentario	\$335.00	Las familias podrán adquirir productos del Sistema DICONSA incluyendo Leche LICONSA
Alimento Complementario	\$140.00	
Alimento Sin Hambre	\$88.00	
Infantil	\$120.00	

Fuente: cuadro tomado y modificado de PROSPERA, Reglas de Operación 2017: 15

IV. Componente Vinculación

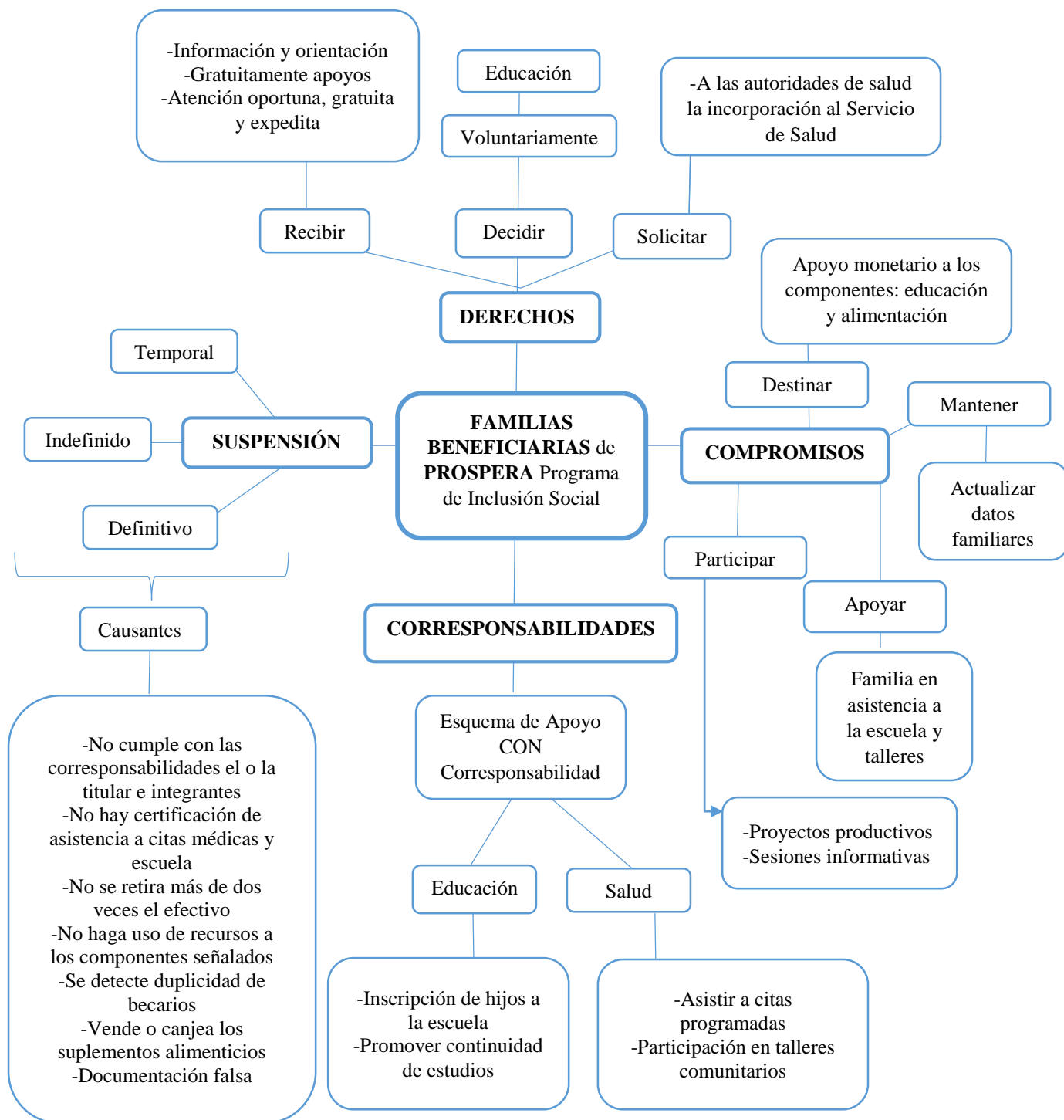
Consiste en: Articular y coordinar la oferta institucional de Programas y Acciones de política social con Institución públicas, de la Sociedad Civil y organismos nacionales e internacionales, para brindar apoyos y beneficios complementarios a las familias beneficiarias.

El programa promoverá la inclusión social, productiva, laboral y financiera de la población objetivo para mejorar el ingreso de las familias beneficiarias a través de articular y coordinar la oferta institucional de programas de fomento productivo, generación de ingresos, servicios financieros, capacitación y empleo; y acceso a otros derechos sociales. (PROSPERA, Reglas de Operación 2017: 14).

Obsérvese que se trata de proporcionar asistencia técnica, formar parte de las capacitaciones y empleo que permitan insertarse formalmente al mercado laboral, lo cual permitirá la facilidad de acceder a servicios financieros, de ahorro, créditos y seguros de vida; y así, progresivamente el o la beneficiaria tendrá mayores posibilidades de acceder a otros derechos sociales.

Ya presentados los componentes del Programa y enfatizando en cada uno el monto monetario que corresponde dependiendo el Esquema de Apoyo (con y son corresponsabilidad) y en lo que consisten. Ahora, me es relevante presentar a continuación un esquema que rescata los derechos, los compromisos, corresponsabilidades y suspensión de PROSPERA Programa de Inclusión Social de las Familias beneficiarias.

Esquema 2



Fuente: elaboración propia con base a las Reglas de Operación PROSPERA Programa de Inclusión Social 2017. Págs. 18-26.

3.4. Cobertura y recursos para la implementación

El Programa tendrá cobertura en todos los municipios del país²⁵, con base en la disponibilidad presupuestal, y de las acciones que permitan operar los componentes del Programa.

La estimación de la meta de cobertura de PROSPERA Programa de Inclusión Social se realizará considerando el presupuesto asignado al Programa, la cobertura de las familias alcanzadas al cierre del Ejercicio Fiscal inmediato anterior, la estimación bimestral de bajas de familias, reactivaciones, así como la incorporación para la compensación de las bajas. (PROSPERA, Reglas de Operación 2017: 7).

Lo que he venido señalando confirma que PROSPERA es una pieza elemental de política pública del gobierno para apoyar en primera instancia a aquellos hogares que menos tienen, extendiendo beneficios de salud, educación, alimentación y vinculación.

Sin embargo, viene al caso conocer el presupuesto asignado a PROSPERA para asimilar la viabilidad de cumplir con el objetivo general, la orientación, el destino y tipo de gasto con lo que en la realidad sucede.

Por esta razón, importa traer a colación el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación 2018 para conocer el Gasto total que se refieren al desarrollo social y entre los cuales comprende PROSPERA.

En el Anexo 1 Gasto Neto Total del PPEF para el ejercicio fiscal 2018, Apartado B: Ramos Administrativos del Gasto Programable se asigna \$997, 241, 921,539 pesos. Mientras que para el Ramo Administrativo 20: Desarrollo Social se asigna: \$106, 645, 504,028. En total el subsidio asignado a PROSPERA Programa de Inclusión Social del gasto total es de \$46, 396, 000,660.

A continuación, se presenta un cuadro que explica brevemente el presupuesto asignado a PROSPERA Programa de Inclusión Social en el actual ejercicio fiscal, 2018.

²⁵ De acuerdo con el INEGI, existen 2457 municipios y 16 Delegaciones políticas (Ciudad de México) en los Estados Unidos Mexicanos. Véase más en: INEGI. Encuesta Intercensal 2015. En: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/defecult.aspx?tema:T>

Cuadro 1

Anexo 1 Gasto Neto Total para el Ejercicio Fiscal 2018(pesos)	
B: Ramos Administrativos	\$997, 241, 921, 539
Gasto Programable	
<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de gasto que se destina a proveer de bienes y servicios públicos a la población como: protección social, educación, salud, vivienda, espacios recreativos, etc. • Se destina a funciones de: Gobierno, Desarrollo Económico y Desarrollo social 	
20: Desarrollo Social	\$106, 645, 504,028
PROSPERA Programa de Inclusión Social	\$46, 396, 000,660

Fuente: elaboración propia con base en el PPEF 2018, págs. 67-68 y https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/docs/20/r20_ppcer.pdf

Resulta más claro que el Gobierno requiera de recursos para cumplir con sus distintas funciones, recursos que se denomina “Gasto Público”, es por ello que se formula el Presupuesto de Egresos de la Federación que “especifica el monto y destino de los recursos económicos que el Gobierno requiere durante el ejercicio fiscal [un año] para obtener los resultados comprometidos y demandados por diversos sectores de la sociedad”. (SHCP, s/f:1).

En resumidas acciones, el Gasto Público es utilizado por el Gobierno Federal con fines de:

- Proporcionar servicios educativos y de salud;
- Construir carreteras y viviendas;
- Apoyar al desarrollo del campo;
- Generar y distribuir electricidad;
- Garantizar la soberanía y la seguridad nacional;
- Procurar e impartir justicia;
- Desarrollar actividades legislativas;
- Transferir recursos a los estados y municipios;
- Sostener relaciones con otros países; y
- Atender el costo financiero de la deuda, entre otros. (SHCP, s/f: 1).

La antes brevísima exposición basta para comprender que el gasto público se canaliza en rubros de desarrollo socio-cultural, de desarrollo económico y en el rubro de Gobierno.

Lo expuesto a lo largo del capítulo, resulta enfocarnos, ahora, al índice de desarrollo humano del Estado de México tomando en cuenta PROSPERA para fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales y la posibilidad de potenciar las capacidades de los mexiquenses. Así pues, se dará paso al siguiente y último tema del presente capítulo.

3.5. Desarrollo regional y evaluación en el Estado de México

Se iniciará con su ubicación geográfica, donde se localiza en la zona central de la República Mexicana, en la parte oriental de la mesa de Anáhuac. Colinda al norte con los estados de Querétaro e Hidalgo; y al sur con Guerrero y Morelos; al este con Puebla y Tlaxcala; y al oeste con Guerrero y Michoacán, así como con [la Ciudad de México] al que rodea al norte, este y oeste. (Indesol, 2014:1).

Al año de 2015 cuenta con 125 municipios y 16 regiones: Amecameca, Atlacomulco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Ixtapan de la Sal, Lerma, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tejupilco, Texcoco, Toluca, Tultitlán, Valle de Bravo y Zumpango²⁶.

La población total del Estado de México en el 2015 contaba con 16 millones 187mil 608 habitantes, de los cuales 8millones 353mil 540 son mujeres y 7millones 823mil 068 son hombres. La población estatal representa el 13.54% del total de la población del país. Añádase a esto que en cuanto a su distribución el 87% de la población es urbana y el 13% es rural, y en promedio viven 724 personas por km².

En lo relativo a la esperanza de vida en promedio del año 2016, para las mujeres mexiquenses fue de 77.9 años y para los hombres mexiquenses fue de 73.0 años, en tanto a nivel nacional la esperanza de vida promedio del mismo año figuro en 77.8 y 72.6 respectivamente. (INEGI, 2015).

Descendiendo a otras particularidades, pasaré a presentar los datos económicos importantes del Estado de México, donde: El Producto Interno Bruto (PIB) constante del estado permite

²⁶ Véase más en: INEGI. Encuesta Intercensal 2015. En: http://www.cuentame.inegi.org/monografias/informacion/mex/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=15

conocer en qué medida crece, se comporta y se compone la actividad económica mexiquense, así como su contribución a nivel nacional.

Siendo así, el PIB del Estado de México Variación porcentual anual 2016 fue de 2.9%, lo que permite ver que su crecimiento es mayor al nacional, pues la variación porcentual anual es de 2.7%. Ello supone que, según el INEGI, su contribución al crecimiento en 2016 lo coloca en el tercer lugar, después de la Ciudad de México y de Jalisco, con el 0.26%.

Cuadro 14

Actividad Económica Total	Millones de pesos a precios constantes de 2013		Variación porcentual en valores constantes	
	2015 ^R	2016 ^R	2015 ^R	2016 ^R
Entidad federativa				
Estados Unidos Mexicanos	16,571,270	17,020,559	3.2	2.7
México	1,438,522	1,480,882	2.3	2.9

Fuente: INEGI (2018). *PIB y Cuentas Nacionales*

Ahora bien, siendo más específica se presenta a continuación su participación por actividad económica en valores corrientes 2016:

Cuadro 15

ESTADO DE MÉXICO	
Sector de Actividad Económica	Porcentaje de Aportación
Actividades Primarias	1.60%
Actividades Secundarias	26.20%
Actividades Terciarias	72.20%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (2018)

A continuación, se presenta una tabla que muestra el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) en el segundo trimestre del año 2018 de acuerdo con el sector

de actividad económica, del cual se percibe que la variación es muy mínima contrastando datos del Gobierno del Estado de México y del INEGI del presente año, por lo que resulta confiable dada la magnitud de error mínima.

Cuadro 16

Indicadores estratégicos de ocupación y empleo, segundo trimestre de 2018									
Indicador	Nacional		Estado de México				Diferencia		Edomex/ Nacional
	2018	Part.	2017	Part.	2018	Part	Absoluta	Real	
Población ocupada por sector económico	53 785	100%	7 255	100.0%	7 553	100	297,489	4.1%	14.0%
	257		642		131	%			
Primario	6 717	12.5%	311 363	4.3%	333	4.4	22,200	7.1%	5.0%
	753				563	%			
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	6 717	12.5%	311 363	4.3%	333	4.4	22,200	7.1%	5.0%
	753				563	%			
Secundario	13 786	25.6%	1 903	26.2%	2 047	27.	144,292	7.6%	14.9%
	824		359		651	1%			
Industria extractiva y de la electricidad	417 200	0.8%	42 046	0.6%	38	0.5	-	-9.4%	9.1%
					111	%	3,935		
Industria manufacturera	8 903	16.6%	1 282	17.7%	1 368	18.		6.6%	15.4%
	071		780		039	1%	85,259		
Construcción	4 466	8.3%	578 533	8.0%	641	8.5		10.9	14.4%
	553				501	%	62,968	%	
Terciario	32 960	61.3%	5 008	69.0%	5 135	68.	126,944	2.5%	15.6%
	001		074		018	0%			
Comercio	10 109	18.8%	1 613	22.2%	1 637	21.		1.5%	16.2%
	798		552		482	7%	23,930		
Restaurantes y servicios de alojamiento	4 018	7.5%	529 542	7.3%	517	6.9	-	-2.2%	12.9%
	289				655	%	11,887		
Transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento	2 799	5.2%	543 733	7.5%	529	7.0	-	-2.5%	18.9%
	865				989	%	13,744		
Servicios profesionales, financieros y corporativos	3 844	7.1%	622 080	8.6%	688	9.1		10.7	17.9%
	426				701	%	66,621	%	
Servicios sociales	4 425	8.2%	571 006	7.9%	613	8.1		7.5%	13.9%
	435				821	%	42,815		
Servicios diversos	5 525	10.3%	753 951	10.4%	824	10.		9.4%	14.9%
	234				711	9%	70,760		
Gobierno y organismos internacionales	2 236	4.2%	374 210	5.2%	322	4.3	-	-	14.4%
	954				659	%	51,551	13.8	%
No especificado	320 679	0.6%	32 846	0.5%	36	0.5		12.3	11.5%
					899	%	4,053	%	

Fuente: Gobierno del Estado de México (2018). *Secretaría de Desarrollo Económico: Ocupación y empleo.*

Y efectivamente, la PEA se concentra en mayor magnitud en el sector terciario. Según información de la SEDECO y la UIPPE destacan que la población ocupada en 2017 correspondió al 46.4% (7, 255,642) y para el segundo trimestre de 2018 corresponde al 95.9% (7, 553,131), nótese que la variación fue de 00.5 entre el año anterior y parte del presente.

Confrontaremos lo anterior con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la entidad, pues si bien se ha visibilizado que el Estado de México, relativamente, tiene buen desarrollo y crecimiento económico resultaría fácil deducir que implica un IDH alto o muy alto. Pero antes de dar por hecho lo anterior vale la pena aclarar aspectos muy importantes que atiende el IDH.

Comprendemos que el IDH tiene como objetivo “medir el conjunto de capacidades y libertades que tienen los individuos para elegir entre formas de vida alternativas” pues finalmente los esfuerzos en contextos internacional y nacional es erradicar la pobreza, que los niveles de desigualdad disminuyan, y desde luego, lograr el acceso universal a los servicios básicos, condición prioritaria para la obtención de un nivel mínimo de bienestar.

Por esta razón, para calcular el IDH se toman en cuenta tres dimensiones para el desarrollo y son: “1) la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable; 2) la capacidad de adquirir conocimientos; y 3) la oportunidad de tener recursos que permitan un nivel de vida digno”. (PNUD, 2014:13). En otras palabras, las tres dimensiones aluden al Índice de Salud, al Índice de Educación y al Índice de Ingreso.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sostiene que el criterio imprescindible para elevar el desarrollo del país es que “las personas y sus capacidades”, de esta forma la intención es dar una visión general del desarrollo social a nivel municipal, estatal y nacional sobre los mayores y menores rezagos, igualmente se hacen recomendaciones por parte del Fondo Regional (FONREGION) de tal manera que sirvan de utilidad para reasignar los recursos a rubros que así lo demanden. (2015:5).

Con lo expuesto hasta ahora, viene al caso hacer notar que, en el año 2012, el IDH a nivel nacional fue de 0.746 que se mantuvo así hasta 2015, mientras que, para el Estado de México del 2012, el IDH fue de 0.745 ubicándose en la categoría “Alto” ya que el rango de esta

categoría es de 0.745-0.760. (PNUD, 2015:6) y ello depende del número de personas que integren la población por cuartiles.

En concreto, la medición del desarrollo humano sirve para identificar el nivel de bienestar y posición que ocupa cualquier entidad federativa y notar sus mejorías, sus retrocesos o su constancia. Razón por la cual las dimensiones del IDH se llevan a cabo mediante el cálculo de: Tres índices normalizados: Índice de Salud (IS), Índice de Educación (IE) e Índice de Ingresos (II). [...El primero] refleja la capacidad básica de contar con una vida larga y se calcula mediante la esperanza de vida [...El segundo] mide el progreso relativo de las entidades tomando como referencias los años promedio de escolaridad para personas mayores de 24 años y los años esperados de escolaridad para personas entre 6 y 24 años [... y el tercero] refleja el acceso a recursos que permite gozar de una vida digna. Para calcular [éste] se usa el Ingreso Nacional Bruto (INB) expresado en términos per cápita y en dólares estadounidenses. (PNUD, 2015:8-9)

Para los fines del argumento, a continuación, abordare el IDH del Estado de México y sus dimensiones, así mismo identificar si ha habido avances, retrocesos o estancamiento, por decirlo de algún modo.

Cuadro 17

Entidad	Índice de Desarrollo Humano (IDH)			Posición Nacional-IDH			Cambio en la posición 2008-2012
	2008	2010	2012	2008	2010	2012	
Nacional	0.728	0.738	0.746	-	-	-	-
Estado de México	0.728	0.740	0.745	16	16	16	0
IDH- NACIONAL	2008	2010	2012	2008	2010	2012	2008-2012
IS	0.831	0.830	0.835	-	-	-	-
IE	0.607	0.624	0.625	-	-	-	-
II	0.766	0.775	0.794	-	-	-	-
IDH- MÉXICO	2008	2010	2012	2008	2010	2012	2008-2012
IS	0.838	0.838	0.842	16	16	16	0
IE	0.612	0.624	0.619	14	15	18	-4
II	0.752	0.776	0.793	19	15	16	3

Fuente: Cuadro tomado y modificado con base al PNUD (2015).

Registrado esto, se percibe que la entidad tiene una tasa de crecimiento del Índice de Salud precaria entre el periodo comprendido 2008-2012 ocupando la posición número 17 con 0.5%. En cuanto al crecimiento del Índice de Educación del mismo periodo ocupa la posición número 28 con el 1.1% aproximadamente, mientras el crecimiento del Índice de Ingreso ocupa un lugar más privilegiado con la posición número 7 con el 5.4% aproximadamente. (PNUD, 2015:12-13).

Y en efecto, el Estado de México ha presentado una “movilidad relativa de desarrollo” pues en cierta medida ha cambiado de un estado de desarrollo a otro. Tan es así que:

Dos entidades consiguieron movilidad ascendente; Querétaro paso de un desarrollo humano alto a muy alto y el Estado de México de medio a alto [...]. Si bien en términos absolutos la movilidad de desarrollo es positiva, en términos relativos resultó casi nula, lo que deja un saldo modesto de igualación de oportunidades [...] (PNUD, 2015:14 y 18).

Recapitulando en fechas más reciente, los indicadores de la entidad mexiquense demuestran que:

Cuadro 18

Estado de México		
Variable	Valor	Observación
Índice de Desarrollo Humano	0.745 ²⁷	El grado de marginación es Bajo y la posición que ocupa es el número 21.
Índice de Marginación	-0.57 ²⁸	
Índice de Pobreza	47.9 ²⁹	
Índice de Pobreza Extrema	6.1 ³⁰	

Fuente: elaboración propia con base en datos del PNUD (2015), CONAPO (2015) y CONEVAL (2016)

Lo anterior trae de nuevo la necesidad de indagar a PROSPERA y sus impactos en el Estado de México, recordando que es un programa que busca contribuir a que todas las personas afiliadas hagan efectivo sus derechos sociales de manera que puedan potenciar sus

²⁷ El IDH corresponde al año 2012 de acuerdo con PNUD (2015). *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015: avance continuo, diferencias persistentes*. México. págs. 6-22

²⁸ El IM corresponde al año 2015 de acuerdo con el CONAPO. Véase más en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion

²⁹ El Índice de Pobreza corresponde al año 2016 de acuerdo con el CONEVAL. Véase más en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

³⁰ *Op cit.*

capacidades en alimentación, salud y educación y puedan salir de la pobreza en cualquiera de sus dimensiones.

Así mismo recuérdese que PROSPERA Programa de Inclusión Social es:

Una política pública que articula y coordina la oferta institucional de programas y acciones de política social que tiene el Estado mexicano [...que incluyen] el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza. (PROSPERA Programa de Inclusión Social, 2016 citado por Mendoza, 2017: 9).

Se ha dicho que la población mexiquense en 2015, según INEGI, fue de 16, 187, 608 y la cobertura de PROSPERA en la entidad actualmente, 2018, asciende a 10, 161, 405 beneficiarios únicos³¹, con 14, 267, 218 total de intervenciones³², 12 Dependencias³³ y 45 Padrones. (SEDESOL, 2018). Y considerando estas cifras se calcula, entonces que 6, 026, 203 habitantes son los que se encuentran afiliados a PROSPERA.

Póngase atención que, ya enunciados y conocidos los objetivos específicos de PROSPERA, indican ampliar las capacidades en alimentación, salud, educación y fomento productivo, mismos que permiten realizar una comparación de las diferentes carencias sociales para determinar el rezago social mexiquense. Siendo así, los indicadores: pobreza y carencia social demuestran:

³¹ Entiéndase por beneficiarios Únicos a aquellos que reciben al menos un programa de Desarrollo Social y se cuantifican sin repetir la cifra por el número de poyos que recibe.

³² Serán aquellos programas entregados a través de los Programas de Desarrollo Social.

³³ Abarca solo Dependencias Federales y no estatales, como: SEDEOL, ENNOSEC, CULTURA, SEMARNAT, SEDATU, STPS, SSA, SEP, SE, SCT, SAGARPA Y SHCP. Véase más en: <https://pub.sedesol.gob.mx/spp/resúmenes/padronunico.jsp>

Cuadro 19

Indicadores	AÑO		
	2014	2015	2016
Pobreza			
Población en situación de Pobreza	49.6%	-	47.9%
Población en situación de Pobreza Moderada	42.4%	-	41.7%
Población en situación de Pobreza Extrema	7.2%	-	6.1%
Carencia Social			
Población Vulnerable por Carencias Sociales	23.7%	21.8%	21.3%
Rezago Educativo	15.3%	13.2%	13.7%
Carencia por acceso a los servicios de salud	19.7%	19.9%	15.5%
Carencia por acceso a la seguridad social	60.6%	57.7%	55.5%
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	10.3%	10.0%	12.6%
Carencia por acceso a la alimentación	21.3%	20.2%	20.8%

Fuente: Cuadro tomado y modificado del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Así, haciendo un balance en los índices, se percibe que, en los rubros de educación, de calidad y espacios de vivienda, de servicios básicos en la vivienda y de alimentación hay un incremento ligero de personas que lo carecen. De igual manera estos datos duros dejan entrever un hecho innegable: que aún existen limitaciones para acceder completamente a los derechos sociales mínimos, y lo preocupante es que ese porcentaje, por muy reducido que “parezca” aumenta anualmente. En palabras del experto en análisis de pobreza del CONEVAL indicó que: “las autoridades han implementado coberturas sociales para combatir el flagelo; sin embargo, hay un problema estructural en el ingreso de las familias, lo cual impide un avance [...]”. (Corona, 2017).

Cabe añadir que en 2015 hubo un incremento preocupante en las diferentes carencias sociales y poca cobertura de PROSPERA en la población en situación de pobreza para mitigar sus carencias, el ejemplo más claro de esto lo expone concretamente el autor Roberto Mendoza Magaña (2017) quien señaló el impacto de PROSPERA en el Estado de México.

La tesis que sostiene Mendoza es:

Los índices de pobreza y de carencia social se han incrementado desde el 2012 a 2015 en un promedio de 43% y 6.3% respectivamente. Por lo que el programa PROSPERA, en un análisis de marco cuantitativo, no ha contribuido a disminuir los índices de pobreza ni de

carencia social, puesto que no se cumple con el 100% de atención por parte del programa a la población vulnerable, por carencia social, ni pobreza, ya que solo se cubren el 61.43% y el 29.3% respectivamente de la población mexiquense que vive en esas condiciones. (2017:28-29).

Para llegar a esa afirmación, el autor, considero a los beneficiarios de la entidad en el periodo marzo-abril de 2016, que representaban a 2, 423, 217 beneficiarios, y para compararlo con el índice de rezago social se valió de los habitantes analfabetos que representaban el 3.34%, de la población sin derechohabiencia que representaba el 20.63% y 23.7% de la población vulnerable por carencia social.

De esta manera, para sacar el porcentaje de impacto de PROSPERA en la población vulnerable por carencia social que representaba el 23.7% (3, 944, 800 mexiquenses) resultó que sólo abarcaba el 61.43% (2, 423, 290 mexiquenses) que tienen carencia social. Mientras que para determinar el impacto de PROSPERA en la pobreza, sólo abarco el 29.3% (2, 423, 217 mexiquenses) de 49.6% (8, 269, 900 mexiquenses) en situación de pobreza. (Mendoza, 2017:27-29).

En definitiva, se visibiliza en el análisis del autor que entre teoría y práctica existe una preocupante brecha entre los índices de pobreza y de carencia social en contraste con los beneficiarios de PROSPERA. Pues se comprueba de este modo lo advertido por Mendoza, “un resultado sería el número de personas beneficiarias con cierta política pública [en este caso PROSPERA] que fomente los derechos sociales, mientras que el impacto sería el nivel de pobreza o rezago que esa sociedad beneficiada tiene”. (2017:29).

Conclusión

Por todo lo anterior, se ha desembocado que los diferentes gobiernos a nivel internacional, nacional, estatal y municipal tienen como prioridad emprender estrategias y líneas de acción para mejorar los niveles de vida de sus sociedades. Y como se ha notado, la primera acción es promover la superación de la pobreza atendiendo los rubros de educación, salud, alimentación y vinculación productiva bajo esquemas de corresponsabilidad, pues dichos rubros cumplen una doble función: ser causa y efecto de la pobreza.

Razón por la que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, junto con la Ley General de Desarrollo Social, la ONU y demás intervenciones intersectoriales plantean que, para combatir la pobreza, deben optarse por acciones en materia de educación, salud, alimentación e inclusión productiva para la conformación de capital humano.

De estas circunstancias, el Gobierno Federal se ha comprometido en consolidar una política pública y política social de nueva generación, así es como cobra existencia el PROSPERA Programa de Inclusión Social asegurando ampliar las capacidades de la población que se encuentran inmersas en el ciclo intergeneracional de la pobreza mediante los componentes ya repetidos, que aunado a éstos deben estar el compromiso y la participación activa de todas las personas integrantes de las familias beneficiarias de PROSPERA bajo esquemas de derechos, compromisos y corresponsabilidades.

Desde luego que la metodología que utiliza PROSPERA para elegir a los presuntos beneficiarios requiere de las aportaciones de SEDESOL, CONEVAL, CONAPO, SIFODE, ZAP, etc. Sin embargo, su capacidad de cobertura y acción dependen, en mayor medida, del presupuesto asignado del gasto programado del Ramo Administrativo 20, para este año, 2018, asciende a 106, 645, 504, 028 en contraste con el año anterior, 2017, que fue de 105, 339, 637, 538; es decir, 002, 305, 866, 450 de diferencia. Aunque para este año se pretenda aumentar el presupuesto asignado, resulta claro que no significarían mejores condiciones de vida, pues hay regiones y localidades que reciben beneficios del Ramo Administrativo 20: Desarrollo Social en mayor magnitud, que incluye PROSPERA, pero que su condición de bienestar no mejora, razón que tendría que verse desde el motivo por el que se instrumentan diferentes esquemas de poyo.

En concreto, se puede decir que PROSPERA Programa de Inclusión Social se ubica como una política pública distributiva porque se genera una transferencia obligada de recursos de unos ciudadanos a otros por conceptos de alimentación, salud y educación, siguiendo la clasificación de Vallés (2010).

Ciertamente coincido con la afirmación de Mendoza (2017) al enfatizar que la “administración” permite y limita lo que la política propone, permite dar solución a algún problema, pero limita al contraponerse intereses particulares, la opinión pública y consecuentemente el recorte de los presupuestos disponibles. Bajo este planteamiento se

advierte diferenciar un “resultado” de un “impacto”. Que para el caso de PROSPERA en los mexiquenses el resultado se refleja en los millones de beneficiarios que esperan fomentar sus derechos sociales; en tanto el impacto se refleja en los niveles de pobreza y rezago social que tiene la población beneficiaria de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

Capítulo 4. Análisis de PROSPERA en el Municipio de

San Felipe del Progreso

Este capítulo último, se abordará el análisis de los resultados e impactos que PROSPERA tiene en las familias sanfelipenses beneficiarias. Se comenzará mencionando los aspectos sociodemográficos y políticos del municipio de San Felipe el Progreso, posteriormente se reiteran los objetivos y características del Programa para dar cuenta del reto que tiene PROSPERA en cumplir con sus objetivos en una zona rural tan plural; luego se proseguirá a analizar el padrón de los beneficiarios, seguidamente se analizarán las opiniones de las mismas beneficiarias y de las autoridades del Programa.

Detallado lo anterior, se puede corroborar que el objetivo es determinar los mecanismos, los alcances y limitaciones de PROSPERA Programa de Inclusión Social en el municipio de San Felipe del Progreso para combatir la pobreza y para hacer efectivos los derechos sociales básicos.

4.1 Aspectos sociodemográficos económicos y políticos del Municipio

Para desarrollar este apartado, las fuentes de consulta oficiales serán *el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018 de San Felipe del Progreso* y *el Programa de la Región II Atlacomulco 2012-2017*, que contienen estadísticas más recientes, además de que abordan en su plan las principales características de la región municipal, hablando de su limitación y estructura en los ámbitos económicos, políticos y socioculturales.

Del mismo modo, el *Sistema Nacional de Información Municipal* brinda información política y sociodemográfica, misma que la presenta por quinquenios a partir de 1990, siempre y cuando la fuente así lo permita. Enseguida se pasará a exponer, en primer lugar, el medio físico que comprende la región municipal San Felipe del Progreso.

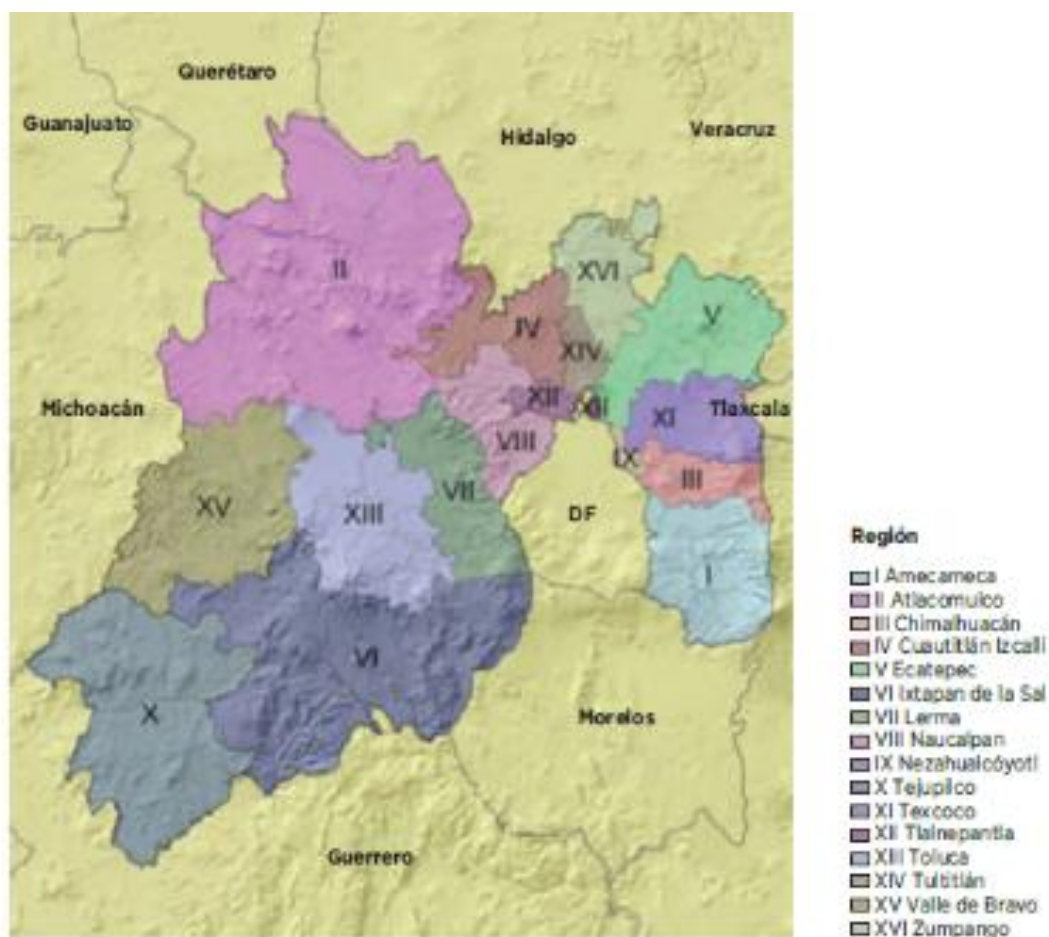
Localización y características generales

La información proyectada proviene del Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, donde se plantea la necesidad de generar programas de desarrollo regional que impulsen estrategias y acciones en beneficio de los municipios (125) que componen la entidad federativa.

En este sentido, se fundamenta el *Programa de la Región II Atlacomulco 2012-2017* que es el medio garante de una política de desarrollo territorial en concordancia con los objetivos estatales: “i) consolidarse como un Gobierno municipalista, ii) establecer una Gestión Gubernamental que genere Resultados, y iii) alcanzar un Financiamiento para el Desarrollo” (COPLADEM, 2013:15).

La Región II Atlacomulco se localiza en la zona norte de la entidad, ésta comprende 16 municipios, entre ellos San Felipe del Progreso, y éste junto con el municipio de Ixtlahuaca sobresalen por sus demarcaciones y densidad poblacional, que conjuntamente suman el 27.35% del total de los habitantes de la región II.

Mapa1. Integración de las Regiones del Estado de México, 2012



Fuente: Tomado del *Programa de la Región II Atlacomulco 2012-2017*:30

Cabe aclarar que, de acuerdo con información más reciente del *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018 de San Felipe del Progreso*, en 2015 se llevó a cabo una redistribución de las regiones, por lo que ahora la Región II Atlacomulco se integra por 8 municipios (Aculco, Acambay, Atlacomulco, El Oro, San Felipe del Progreso, Timilpan y Temazcalzingo).

En relación a la *delimitación y estructura territorial municipal*:

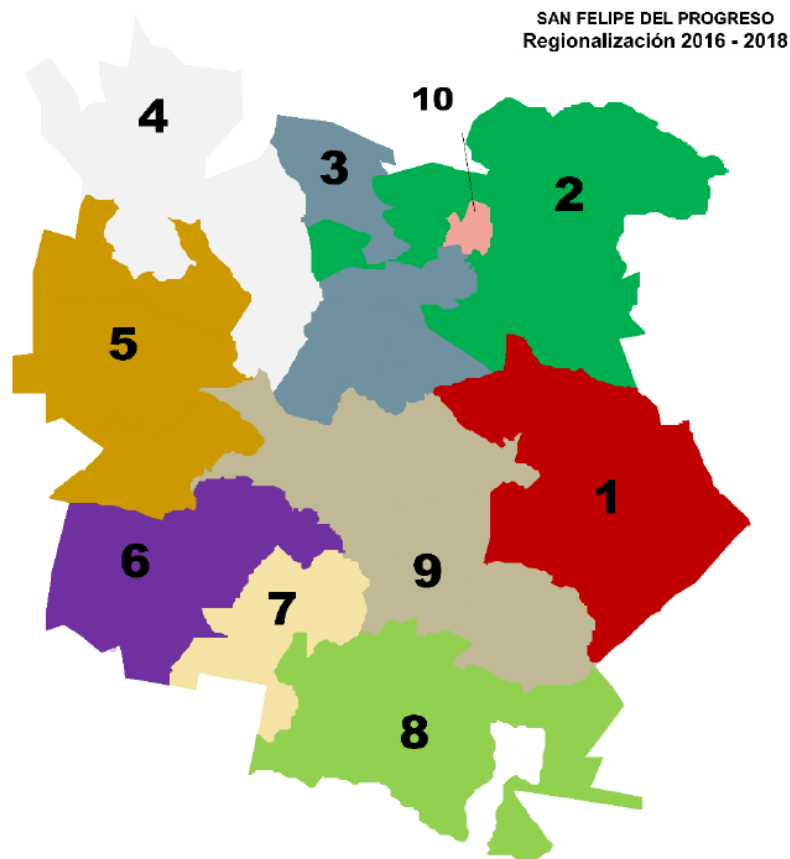
San Felipe del Progreso se ubica a los 19°29'58'' de latitud mínima y 19°47'07'' máxima y a los 99°52'01'' de longitud mínima y 100°16'26''. La cabecera municipal se ubica a los 2,565 metros de altitud y a 120 km con dirección al norponiente de la Ciudad de Toluca [...].

El municipio limita al norte, con los Municipios del Oro y Jocotitlán; al sur, colinda con los Municipios de Villa Victoria, San José del Rincón y Almoloya de Juárez; al este, con el Municipio de Ixtlahuaca; y al oeste con el Municipio de San José del Rincón. [Todos los municipios pertenecen al Estado de México]. (Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018:39)

Así mismo, el municipio está integrado por: “1 Cabecera Municipal, 100 delegaciones y 29 subdelegaciones” que lo establece el Bando Municipal 2016, en el artículo 14.

El fin de regionalizar el municipio es para atender eficientemente las demandas de sus habitantes. Su regionalización consta de 10 zonas estratégicas a modo de abarcar el número de localidades de manera proporcional.

Mapa 2. Regionalización del Municipio San Felipe del Progreso



Fuente: Tomado del *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018 San Felipe del Progreso*: 40

En cuanto al *clima*, el municipio de San Felipe del Progreso se caracteriza por ser:

Templado subhúmedo con lluvias en verano; en la parte alta predomina el clima semifrío subhúmedo. La temperatura anual oscila entre los 12° y 18°C; el mes más cálido es mayo, con una temperatura media anual de 15°C; en cambio el mes más frío es enero, cuenta con temperaturas que oscilan entre 11° y 12°C en promedio; [y] la temperatura máxima media es de 33°C y la mínima de 9°C. Con respecto a la incidencia de lluvias es en el mes de julio [y el] periodo de sequía abarca desde diciembre al mes de abril [...]. (Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018:45)

De lo anterior se desprenden las condiciones y usos del suelo para las actividades socioeconómicas, donde a nivel Región II Atlacomulco la potencialidad es de tipo agropecuario y forestal. Incluso ello se demuestra con las cifras de las superficies urbanas y no urbanas que, a continuación, se ejemplifica detalladamente:

Cuadro 20

Uso del suelo en la Región II Atlacomulco y el Municipio de San Felipe del Progreso, 2010.									
Ámbito	Superficie total	Superficie no urbana		Superficie urbana		Uso de la superficie urbana			
	ha	ha	%	ha	%	Habitación	Comercios Servicios	Industria	Otros
Región II Atlacomulco	500,098.30	478,556.52	95.69	21,541.78	4.31	2,716.16	58.97	118.80	296.05
San Felipe del Progreso	35,838.00	35,279.87	98.44	558.13	1.56	-	-	-	-

Fuente: Cuadro tomado y modificado de: *Programa de la Región II Atlacomulco 2012-2017:36*

Como bien se puede apreciar en el cuadro anterior, la región en general es de categoría rural y en específico el municipio de SFP (San Felipe del Progreso) lo es en mayor proporción; por lo que se identifica que las actividades primarias son fundamentales para la economía familiar.

Resulta trascendente señalar que el desarrollo urbano del municipio se caracteriza por la ocupación no apta para asentamientos humanos y aquellos que hay se refieren a tierras comunales y ejidales que se han ido subdividiendo paulatinamente, lo que genera mayor esparcimiento y los problemas a los que se enfrentan los habitantes son la falta de servicios como agua potable, electricidad, servicio de salud, escuelas, por mencionar algunos ejemplos.

Siendo más minuciosa al *uso del suelo* dentro del municipio de SFP, SAGARPA en 2013 informó que el 57.9% del total de la superficie (35, 838.00 ha) se destina a la Agricultura tanto de riego como de temporal, y de éste 57.9% y el 12.22% son tierras de riego y cultivo de maíz, frijol, cebada, avena y papa; mientras que la otra parte de la superficie agrícola de temporal se destina exclusivamente al cultivo de maíz.

Por otra parte, el uso del suelo para la ganadería en el municipio se registra un 28.3%; el uso forestal es del 10.50% y el 1.83% es suelo erosionado. (Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018:48).

Antes de seguir con la presentación de la dinámica demográfica del municipio, es importante dejar constancia que el 02 de octubre del año 2001, se configuró la circunscripción territorial del municipio de SFP con la creación del municipio de San José del Rincón, pues éste último pertenecía como localidad de San Felipe del Progreso.

Dinámica demográfica

Aclarado lo anterior, en 2010 la población total del municipio de San Felipe del Progreso contemplaba a “121, 396 habitantes” (INEGI, 2010) y con respecto a la Encuesta Intercensal de 2015 del INEGI, el municipio aumentó su cifra de habitantes a “134, 143” de los cuales el 52.41% son mujeres (70, 310), mientras que los hombres representan el 47.59% (63, 833). Como se identifica, el incremento de 2010 a 2015 en el municipio fue de 12, 747 habitantes más.

En tanto, la tasa de crecimiento anual de 2005-2010 para el municipio de San Felipe del Progreso fue de 4.21 y para el periodo de 2010-2015 fue de 9.5. Con respecto a la población de acuerdo a su estructura quinquenal, dentro del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018, se señala que el grueso de la población se concentra en las edades de 10-14 años, de 05-09 años, de 15-19 años y de 20-24 años.

Los datos arrojados con respecto a la pertenencia indígena fueron: 79.59% (106, 764 personas) se considera indígenas, el 3.38% (4, 534 personas) se considera parte de un pueblo indígena, el 15.15% no se considera indígena y el 1.40 no sabe y el 0.48% no específico. (INEGI, 2015).

El pueblo mazahua es el más numeroso, ya que en 2010 la población hablante de la lengua indígena originaria de 3 años y más representó el 27.8% (33, 646 personas). (Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018:56-58).

La evolución de la densidad de la población en el municipio de San Felipe del Progreso durante los años 1990-2010, partiendo de una superficie de 369.17 km² se comportó de la siguiente forma:

Cuadro 21

Densidad de la población del municipio de San Felipe del Progreso, 1990-2010.						
Ámbito	Superficie total (km ²)	Densidad (habitantes/km ²)				
		1990	1995	2000	2005	2010
Región II Atlaconomulco	5, 004.37	128.25	147.72	164.08	168.73	192.03
San Felipe del Progreso	369.17	381.49	422.51	480.23	271.42	328.83

Fuente: Cuadro tomado y modificado de: *Programa de la Región II Atlaconomulco 2012-2017:40*

Visiblemente el lustro más significativo del municipio correspondió a 2005-2010 ya que en 2005 la densidad de la población era de 271.42 hab/km², el cual se incrementó para el año 2010 a 328.83 hab/km².

En lo competente al saldo migratorio, según la información que contempla el Programa de la Región II Atlaconomulco 2012-2017, el Índice de Intensidad migratoria (IIM) y el Grado de Intensidad Migratoria (GIM) para el año 2010 a nivel San Felipe del Progreso fue de -0.65 y por tanto, un grado bajo. (p.64).

Hasta ahora, con lo expuesto es claramente identificable que el municipio de San Felipe del Progreso es un territorio municipal rural, ya que solo 13 de sus localidades tienen más de 2, 500 habitantes.

Economía. Para analizar este apartado, será necesario la revisión de estadísticas economías, pero antes, es imprescindible mencionar lo que se entenderá por actividad económica, y ésta se refiere a: “cualquier proceso mediante el cual se adquieren productos, bienes y servicios para cubrir las necesidades de la población, y que además contribuyen con el crecimiento económico”. (COPLADEM, 2013:116).

Respecto a ello, los indicadores relacionados que se proporcionan en el Programa de la Región II Atlaconomulco 2012-2017 son el Valor Agregado Censal Bruto (VACB), producción agrícola y producción pecuaria.

En el periodo de 2004-2009 a nivel estatal el VACB tuvo una tasa anual de crecimiento del 0.2%; a nivel Región II A. correspondió al 0.8%; y en lo correspondiente al municipio de

San Felipe del Progreso la tasa anual de crecimiento registro el -0.05%, es decir, una tasa negativa de crecimiento.

Ahora, si se analiza el *VACB* por sector de actividad en los años 2004 y 2009 se obtiene:

Cuadro 22

Porcentaje del VSCB por sector económico, 2004 y 2009						
Ámbito	2004			2009		
	Sector económico			Sector económico		
	Primario	Secundario	Terciario	Primario	Secundario	Terciario
Estado de México	0.01	56.38	43.61	0.01	69.33	36.00
Región II Atzacmulco	0.03	60.56	39.42	0.01	73.21	26.78
San Felipe del Progreso	0.06	10.38	89.56	0.14	19.88	79.98

Fuente: Cuadro tomado y modificado de: *Programa de la Región II Atzacmulco 2012-2017:118*

A efecto del *VACB* del año 2009, el Índice de *Especialización Económica* (IEE) respecto del sector económico a nivel estatal, Región II Atzacmulco y municipio San Felipe del Progreso se tuvo:

- Estado de México, IEE en el Sector primario: 0.03%; IEE en el sector secundario: 1.10%; y su IEE en el sector terciario: 0.86.
- Región II Atzacmulco, IEE en el sector primario: 0.05%; si IEE en el sector secundario: 1.26%; y su IEE en el sector terciario: 0.64%.
- Municipio de San Felipe del Progreso, IEE en el sector primario: 0.75%; IEE en el sector secundario: 0.34%; y su IEE en el sector terciario: 1.91%. (COPLADEM, 2013:127-130).

En el año 2011, “el Producto Interno Bruto [PIB] de San Felipe del Progreso fue de 1, 177.63 (millones de pesos conforme al índice de precios de 2003), lo que representó para la entidad el 0.10%”. (Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018:128).

Para dar sustento al dato anterior (PIB) viene al caso identificar la distribución de la población por condición de actividad económica según su sexo. Y como antecedente se tomara en cuenta el informe del INEGI 2000 junto con el Sistema Nacional de Información Municipal:

Cuadro 23

Distribución de la población por condición de actividad económica en el municipio San Felipe del Progreso, 2000.

Sector de actividad económica	Total	Hombres	Mujeres	% Hombres	% Mujeres
Población económicamente activa (PEA) ⁽¹⁾	37,262	28,968	8,294	77.74	22.26
Ocupada	36,724	28,494	8,230	76.47	22.09
Desocupada	37,262	28,968	8,294	77.74	22.26
Población no económicamente activa	67,259	20,812	46,447	30.94	69.06
Estudiante	15,144	8,147	6,997	12.11	10.40
Dedicada al hogar	33,007	791	32,216	1.18	47.90
Jubilada o pensionada	122	45	77	0.07	0.11
Con incapacidad permanente para trabajar	584	426	158	0.63	0.23
Otro tipo de actividad	18,402	11,403	6,999	16.95	10.41
No especificado	443	217	226	48.98	51.02

Fuente: Cuadro tomado del *Sistema Nacional de Información Municipal, 2000*.

Ahora, con base en el INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, la Población Económicamente Activa (PEA) del municipio de San Felipe del Progreso abarca personas de 12 años y más que trabajaron, tenían un trabajo, pero no trabajaron o buscaron un trabajo en la semana de referencia.

Cuadro 24

Participación económica del municipio San Felipe del Progreso, 2010.

Indicadores de participación económica	Total	Hombres	Mujeres	% Hombres	% Mujeres
Población económicamente activa (PEA) ⁽¹⁾	38,873	29,352	9,521	75.51	24.49
Ocupada	36,018	26,820	9,198	74.46	25.54
Desocupada	2,855	2,532	323	88.69	11.31
Población no económicamente activa ⁽²⁾	44,374	9,815	34,559	22.12	77.88

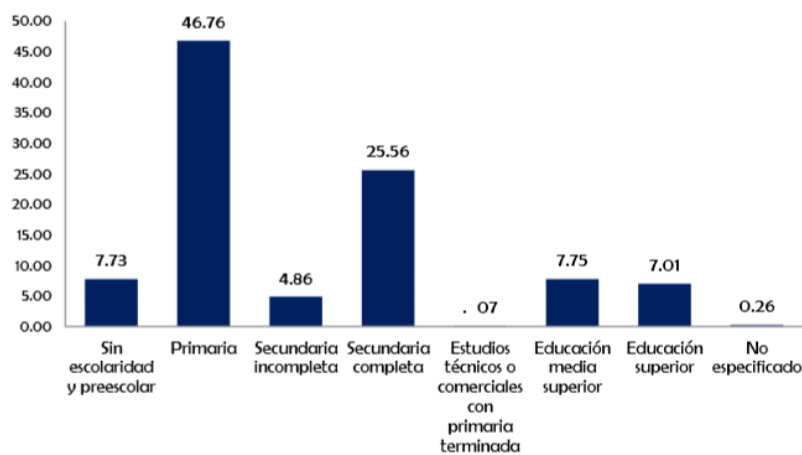
Fuente: Cuadro tomado del *Sistema Nacional de Información Municipal, 2010*.

Evidentemente hay más Población Económicamente Inactiva (PEI), es decir, que no tienen ninguna actividad económica y equivale al 36.55% de la población total del municipio (121,396 habitantes del año 2010). Respecto de la población Económicamente Activa (PEA) equivale el 32.02%. También se identifica que son los hombres con mayor participación, ya que en la PEA representan el 75.51% (29,352 hombres) y las mujeres tan solo el 24.49% (9,521).

En el mismo año, 2010, el nivel de instrucción de la población ocupada en el municipio correspondió a:

Gráfico 2

PEA ocupada por escolaridad en el municipio San Felipe del Progreso, 2010.



Fuente: Gráfico tomado del *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018 San Felipe del Progreso: 130*

Como se observa, el perfil de la población ocupada respecto a su nivel de instrucción sobresale el 46.76 con nivel primario, en segundo lugar, está la población que tiene la escolaridad secundaria completa y en tercer lugar el 7.75 con educación media superior, enseguida del 7.73 que no tiene escolaridad. Dichas cifras representan un tema preocupante en el rezago educativo en los sanfelipenses.

En el mismo sentido, viene al caso identificar la situación económica de la población mediante indicadores como la tasa de empleo y desempleo por sector de actividad en los años 2000 y 2010.

Cuadro 25

Empleo por sector de actividad y desempleo en la Región II Atlacomulco y San Felipe del Progreso, 2000 y 2010.				
Ámbito	Tasa de empleo		Tasa de desempleo	
	2000	2010	2000	2010
Región II Atlacomulco	98.75	93.26	1.25	6.74
	Sector Primario			
	25.74	26.77		
	Sector Secundario			
	33.27	30.17		
	Sector terciario			
	38.07	42.38		
Municipio San Felipe del Progreso	Tasa de empleo		Tasa de Desempleo	
	2000	2010	2000	2010
	98.56	92.66	1.44	7.34
	Sector primario			
	32.79	31.83		
	Sector secundario			
	32.99	32.53		
	Sector terciario			
	31.62	35.16		

Fuente: Cuadro tomado y modificado del Programa de la Región II Atlacomulco 2012-2017:131-133

Visiblemente, la tasa de empleo disminuyó para el año 2010 tanto a nivel municipio como a nivel región y desde luego, a nivel estatal; en tanto la tasa de desempleo creció considerablemente del año 2000 a 2010, donde el municipio de San Felipe del Progreso fue del 5.9%.

Enfocándonos al Sector Primario con respecto a la población económicamente activa y no activa se percibe que:

A nivel Región II Atacomulco predomina la PEA no agrícola alcanzando una participación de 74.12% [...] para el año 2010. En este rubro los municipios [...] que presentaron mayor participación [...] fueron Atacomulco, Jocotitlán e Ixtlahuaca con 87.50, 82.44 y 79.72% respectivamente.

La participación de la PEA agrícola sobresale en municipios como San José del Rincón y Acambay con el 43.67 y 33.96% respectivamente. No obstante, en general se observa que, en la región las actividades primarias son fundamentales para la economía [...] considerando que más del 90% del territorio regional se destina a este sector. (COPLADEM, 2013:41).

Para condensar a nivel municipal lo anteriormente señalado, se tiene que entre la PEA agrícola y la PEA no agrícola existe una brecha de gran magnitud, lo que permite inferir, que el nivel de urbanización es muy bajo, dado que no hay localidades con poblaciones mayores a 15, 000 y gran porcentaje de la población se dedica a actividades del sector primario.

Cuadro 26

PEA agrícola y PEA no agrícola en el municipio de San Felipe del Progreso					
Municipio	Población ocupada	PEA Agrícola		PEA no Agrícola	
		Población	%	Población	%
San Felipe del Progreso	36, 018	11, 466	31.83	24, 552	68.17

Fuente: Cuadro tomado y modificado del Programa de la Región II Atacomulco 2012-2017:42

Hablando propiamente del municipio, en el sector primario sobresale la cuestión de

La problemática principal del sector agropecuario [que] radica en la relación costo-beneficio; es decir, los costos de todos los insumos y la fuerza de trabajo invertidos en la producción, superan en mucho, la ganancia que se debe obtener al poner en el mercado cualquiera de estos productos. [Por lo tanto] la producción es destinada al autoconsumo familiar.

[En este mismo sentido] la actividad pecuaria, se lleva a cabo de forma familiar, ésta consiste en la cría y engorada de ganado bovino, ovino, porcino, caprino y aves de corral [...]. (Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018:135-136).

En lo referente al sector secundario, se refleja en las

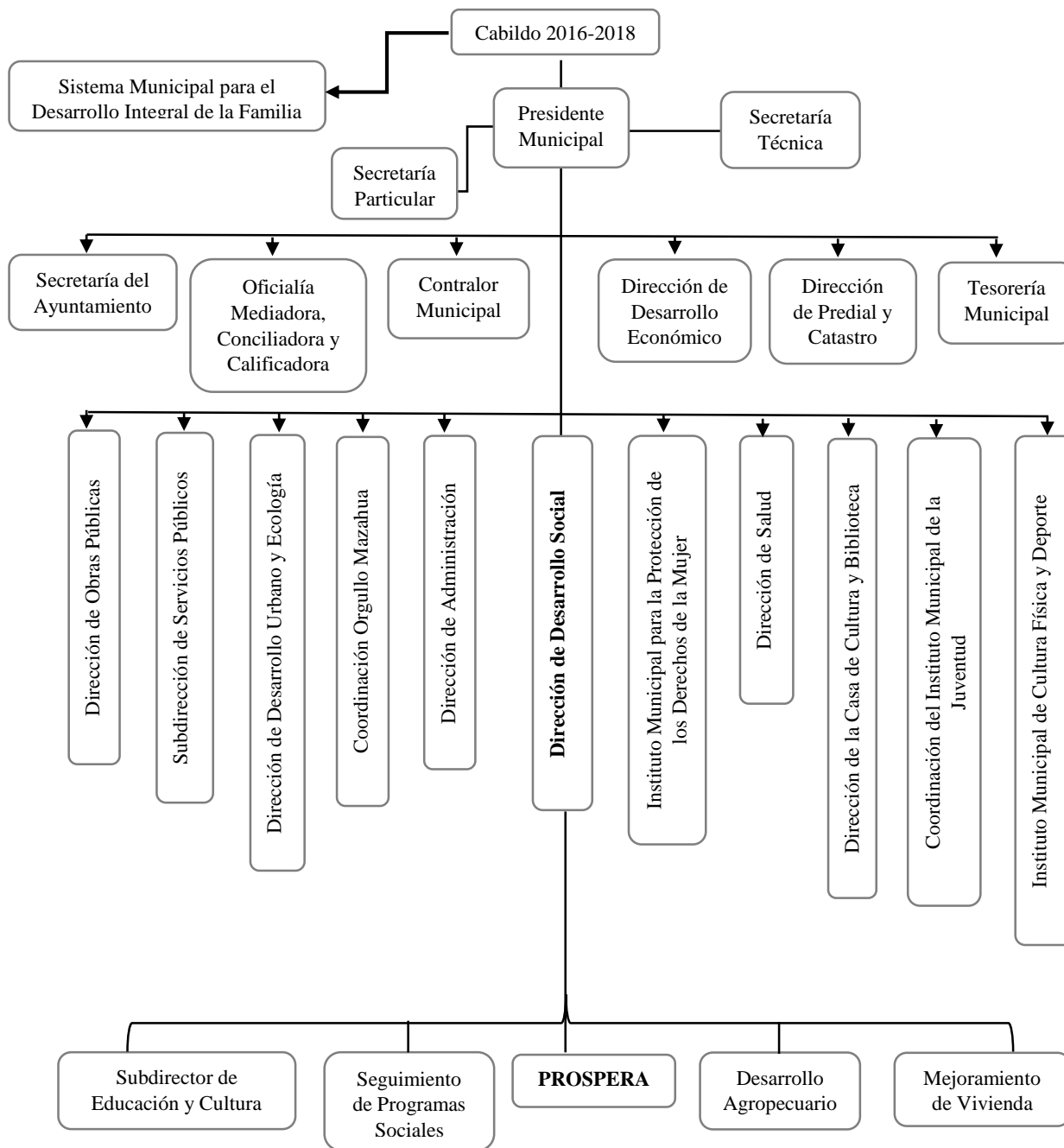
Actividades que implican transformación de alimentos y materias primas a través de los más variados procesos productivos [...] y las actividades de [este sector] se llevan a cabo en los municipios vecinos, como lo son Atlacomulco y Jocotitlán [ya que] cuentan con zonas industriales donde sí tienen lugar las actividades secundarias de manera formal y continua.

Consecuentemente las actividades que se realizan dentro del municipio [...] solo se tiene identificado el funcionamiento de una maquiladora [...] en la que laboran un aproximado de 250 persona [...]. (Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018:138).

Finalmente, el sector terciario, también denominado sector de servicios “agrupan distintos tipos de servicios, el comercio, el transporte, las comunicaciones y los servicios financieros” que posee el municipio como Mercados, Tianguis, Rastro, Abasto Social de Leche, Hoteles, Zonas turísticas, Central camionera, entre otros servicios. Empero, que dichos servicios son en menor proporción.

Siguiendo el orden de las ideas, enseguida se visualiza la estructura y organización de la Administración Pública Municipal.

Esquema 3



Fuente: Esquema tomado y modificado del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018 de San Felipe del Progreso: 220-222

El organigrama antes presentado permite observar que se trata de una estructuración bien definida, donde se ubican las partes que trabajan conjuntamente para cumplir eficientemente con las necesidades básicas de las comunidades durante la Administración 20116-2018.

El actual Cabildo está compuesto por un Presidente Municipal (C. Olegario Romero López), un Síndico Procurador y Trece Regidores. Los Regidores se encargan de las comisiones de Mercados; Restauración y medio ambiente y limpia; Agua, drenaje y alcantarillado; Educación, cultura y bienestar social, salud pública y ecología; Población y participación ciudadana; Obras públicas y desarrollo urbano; Fomento agropecuario y forestal; Vialidad y turismo; y Parques, jardines y panteones.

También, existen autoridades auxiliares al municipio, que son los Delegados y Subdelegados, jefes de sección y manzana con cargo de tres años. Sus funciones principales corresponden a contribuir con el “orden, la tranquilidad, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en los reglamentos respectivos”. (INAFED, 2018).

El municipio de San Felipe del Progreso se encuentra “dentro del XII Distrito Electoral local, con sede en El Oro y al III distrito electoral federal, fungiendo como cabecera de distrito”. (INAFED, 2018).

Ahora, es oportuno añadir que la política predominante en el municipio desde la administración 1942-1943 ha venido siendo el Partido Revolucionario Institucional (PRI), hasta la actual administración 2016-2018. Cabe puntualizar que la victoria del PRI dentro del municipio durante las 27 administraciones de gobierno hasta ahora registradas, ha sido para dicho partido político y sus “alianzas” con otros partidos políticos desde 2003. Lo cual refleja que se han presentado variaciones en las preferencias de los ciudadanos respecto al partido predominante, razón por la que el PRI se ha tenido que aliar con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Al respecto, para evidenciar esa circunstancia, los autores Cadena, Franco y Campos (2006) dejan constancia en su investigación acerca del comportamiento electoral en el territorio:

En 1990 se realizaron elecciones [dentro de San Felipe del Progreso] para renovar al Presidente Municipal y en la contienda electoral participaron 9 partidos políticos. Los resultados electorales favorecieron al Partido Revolucionario Institucional (PRI)

seguido del Partido de la Revolución Democrática (PRD) [mientras que el] Partido Acción Nacional (PAN) se ubicó como la séptima fuerza electoral del municipio [...].

Tres años más tarde (1993), se llevaron a cabo nuevos comicios para elegir al Presidente Municipal. El PRI obtuvo la preferencia en 78 de las 80 secciones electorales, seguido del PRD, [y el] PAN se ubicó como la quinta fuerza política [...].

En 1996 [...] el PAN [...] registro un inesperado crecimiento en SFP, logrando situarse en el segundo lugar de las preferencias electorales. [Aunque] el PRI gano vio reducida la votación a su favor en cerca del 25% [...]. (págs. 449-450).

De lo anterior se infiere que, el partido político predominante (PRI) tiene mayor libertad de ejercer sus funciones y atribuciones debido a que las fuerzas políticas opositoras tienen poca influencia en los ciudadanos que comprende el municipio. Por lo tanto, el punto nodal gira entorno a que el que triunfa es el más fuerte en distintos ámbitos. Sin embargo, su fortaleza se ejerce por medio de normas “aceptadas” por las localidades, y claro, a la intervención de órganos representativos.

Bajo este esquema, resulta interesante reflexionar sí, el partido político busca además de conseguir el poder político, compatibilizar los intereses de los sanfelipenses, es decir, sí busca el interés común. O bien, si el PRI en el municipio ha desviado sus objetivos, lo cual se podría identificar con la manipulación del electorado mediante programas sociales, con el reparto de candidaturas o cargos directivos dada una consolidación de élites, o la falta de transparencia en el uso de los recursos públicos, entre otros aspectos. Aspectos que en resumidas cuentas ocasionan el declive del partido político, ya que presenta más de una patología.

4.2 Objetivos y características del Programa

La actual administración municipal 2016-2018 a cargo del C. Olegario Romero López establece como objetivo general:

Trabajar por un municipio competitivo que promueva entre sus niños, jóvenes, mujeres, hombres y adultos mayores el desarrollo de sus capacidades para enfrentarse con plenitud los retos del presente.

[...] ofrecer un municipio con mayor seguridad, justicia, oportunidades de crecimiento y logrando mejores condiciones de vida para nuestros paisanos, donde los ciudadanos continúen confiando en sus autoridades. (Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018:7).

No cabe duda en que, es un ambicioso objetivo para los tres años que dura la administración, de hacer más con menos. Empero, que si bien las intenciones son positivas; la realidad temporal, económica, participativa y de gestión son algunas de las limitantes para lograr el objetivo general planteado.

Las demandas sociales recopiladas a través de encuestas aplicadas en algunas comunidades a través de la página web del Ayuntamiento fueron de manera general las siguientes:

- Necesidad de drenaje y alcantarillado.
- Necesidad de alumbrado público.
- Necesidad de carreteras y calles.
- Apoyos en viviendas/ calidad de vida y desarrollo social.
- Promover y facilitar la generación de empleos.
- Gestión de Programas Productivos.
- Dotar de equipamiento a la policía municipal.
- Facilidad en trámites y atención pública.
- Más escuelas.
- Promoción cultural, apoyos y becas. (Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018:11-16).

Misión y Visión del Gobierno Municipal

En esta dirección, el objetivo general de H. Ayuntamiento de SFP conduce a establecer la misión y visión respondiendo la cuestión “¿Hacia dónde vamos?” como clave para desarrollar, obtener, distribuir y ejecutar líneas de acción acordes a las necesidades y situaciones cambiantes.

Misión

Satisfacer las necesidades y aspiraciones de desarrollo de la población municipal, proporcionando servicios públicos municipales que eleven su calidad de vida en un entorno de honradez, eficiencia, calidad y oportunidades, siendo un gobierno humanista y cercano a las comunidades [...] propiciando el desarrollo integral para todos. (Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018:17).

Visión

Ser un Municipio Progresista y seguro que ofrezca oportunidades de desarrollo integral para todos los habitantes [...] una administración que brinde servicios públicos de calidad y calidez, escuchando y atendiendo, y sobre todo resolviendo y hablando siempre de frente en un entorno organizacional humano efectivo y transparente que contribuya a mejorar el entorno municipal regional y estatal. (Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018:17).

Es importante subrayar que, el objetivo general, la misión y visión de la Administración municipal enfatiza en temas relevantes como: desarrollo de capacidades, oportunidades de crecimiento, satisfacción de necesidades y evaluación de la calidad de vida. Mismos que a su vez comprende PROSPERA Programa de Inclusión Social.

Programa que como se ha venido tratando, es de implementación nacional y que requiere la acción y participación de manera conjunta y simultánea del gobierno municipal, estatal y federal, para romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza. Esto mediante la ampliación de capacidades en educación, salud, alimentación y vinculación.

Razón por la que, no estaría de más traer a colación el objetivo general de PROSPERA Programa de Inclusión Social:

Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso en otras dimensiones del bienestar. (PROSPERA, Reglas de Operación, 2017:6).

Antes de seguir con el análisis del padrón de beneficiarios y beneficios obtenidos de PROSPERA, conviene señalar las características principales del Programa de manera clara y puntual:

- Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales y potenciar las capacidades de la población en situación de pobreza.
- Sus acciones van dirigidas a sus componentes: educación, salud, alimentación y vinculación,
- Los criterios y requisitos de elegibilidad van acorde a SEDESOL, ZAP, SIFODE, CONEVAL, CONAPO e INEGI.
- Hay dos esquemas de apoyo que dependen de la viabilidad de operar simultáneamente los 4 componentes.
- Mejorar el ingreso y bienestar de las familias mexicanas.

4.3 Análisis del Padrón de Beneficiarios y beneficios obtenidos

PROSPERA Programa de Inclusión Social, celebra su 4° Aniversario enfatizando que es el Programa más importante del Gobierno de la República. En virtud de ello, PROSPERA cuenta con:

Una familia de 6.9 millones de beneficiarios y beneficiarias, que cuentan con apoyos de educación, salud y alimentación. [Entre los logros que hasta ahora ha conquistado el Programa son:] que los jóvenes estudiantes tengan una Beca de Educación Superior, [se estimuló] a 1, 093, 659 adultos para que concluyeran su educación primaria y secundaria, [se incorporó el] componente vinculación con inclusión laboral, productiva financiera y social [para que] cada familia [construya] su patrimonio. También se logró la universalización del seguro popular y el acceso a la leche Liconsa. (PROSPERA, 2018).

Examinando el caso del municipio con respecto a PROSPERA, se pasará a mencionar el total de beneficiarios únicos, las intervenciones, las dependencias, y programas que tiene. Posteriormente se realizará una comparación entre el total de beneficiarios incorporados al Programa y los beneficios obtenidos con los indicadores que miden el bienestar.

Se ha manifestado en el Capítulo III que, los beneficiarios únicos mexiquenses de PROSPERA en el actual año asciende a 10, 161, 405. Entretanto los beneficiarios únicos del

Municipio de San Felipe del Progreso³⁴, hasta Octubre 2018, con clave 074 abarca 143, 945, 10 Dependencias, 32 Padrones y un total de 23 Programas por parte de SEDESOL. (Padrón Único de Beneficiarios, SEDESOL, 2018).

Con todo y esto, los ámbitos en que beneficia PROSPERA Programa de Inclusión Social a las familias sanfelipenses es en: “1) Alimentación, 2) Salud, 3) Educación, 4) Inclusión laboral, 5) Inclusión productiva, 6) Inclusión financiera, 7) Inclusión social, y 8) Derecho de audiencia”. Y en cuanto a los apoyos que brinda y que corresponde a los ámbitos son: “1) Apoyo Alimentario, 2) Apoyo Alimentario Complementario, 3) Apoyo para becas educativas, 4) Apoyo para útiles escolares o paquetes de éstos, y 5) Apoyo para Adultos mayores”. (SEDESOL. 2016).

El Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de Entidades, Municipios y Demarcaciones territoriales 2018, la Subsecretaria de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional informan la situación de pobreza y rezago social de las entidades federativas, municipios y demarcaciones del país.

Y en su quinta edición, el informe destaca que los resultados de la pobreza con las acciones de políticas ejecutadas, por la actual administración federal, y en especial, con PROSPERA, se destaca que: “el entorno económico de los últimos años de la administración, especialmente en el periodo 2014-2016, ha favorecido la reducción de la pobreza extrema, como resultado de la mayor generación de empleos y mejores salarios. (SEDESOL, 2018:1).

Dentro del informe se acentúa las mejoras para el abatimiento de las carencias a nivel nacional. Ya que en 2013 el 24% representaban los programas ejecutados y en 2017 pasaron a representar el 71% de los proyectos con fines de abatir las diferentes carencias sociales. Del 71%, el 37% correspondió a la inversión para el acceso a servicios básicos de la vivienda, el 23% a inversiones destinadas a la calidad y espacios de vivienda, el 4% a inversiones de acceso a la salud, y el 7% inversiones para abatir el rezago educativo.

³⁴ Es necesario destacar que “el total de beneficiarios e intervenciones a nivel estatal varían respecto de la suma de los beneficiarios e intervenciones a nivel municipal, pues en algunos casos la información geográfica de los mismo solo permite ubicarlos en uno de los dos niveles. Igualmente, el total de los beneficiarios únicos no corresponde a la sumatoria de las intervenciones o beneficiarios, dado que una persona puede ser apoyado por más de un Programa de Desarrollo Social. (SEDESOL, 2018).

Por otro lado, los resultados del *Resumen de Política de PROSPERA y el combate a la pobreza (2017)* identifica que los mecanismos para reducir la pobreza están en: “fomentar la inversión del capital humano, mejorar la salud, mejorar la alimentación, transferir los apoyos monetarios suplementarios a las familias y vincular a las familias con proyectos productivos, opciones laborales y servicios financieros”. (PROSPERA, 2017:3). Éstos a su vez, van de la mano con los componentes ya mencionados.

En resumen, PROSPERA presenta sus avances en los años 2010, 2012 y 2014 comparando a los hogares sin PROSPERA y a los hogares con PROSPERA de acuerdo con carencias de educación, salud y alimentación.

Cuadro 27

Tipo de Carencia Social	2010		2012		2014	
	Sin PROSPERA	Con PROSPERA	Sin PROSPERA	Con PROSPERA	Sin PROSPERA	Con PROSPERA
<i>Panel A: Población completa</i>						
Rezago Educativo	19.7	26.4	18.4	24.2	17.8	23.6
Acceso a Servicios de Salud	30.1	24.4	22.5	15.9	19.3	11.2
Acceso a Alimentación	22.6	37.7	21.1	36.3	21.1	36.4
Calidad y Espacios de la Vivienda	12.0	33.1	10.6	30.7	9.5	28.7
Servicios Básicos de la Vivienda	17.0	57.0	15.8	52.5	15.6	53.9
N	197,203	38,220	176,466	36,208	182,120	34,089
<i>Panel B: Pobres multidimensionales</i>						
Rezago Educativo	30.4	29.0	28.8	27.1	28.5	26.2
Acceso a Servicios de Salud	42.2	26.5	30.1	16.1	27.1	11.8
Acceso a Alimentación	37.8	43.9	36.6	41.0	36.0	40.6
Calidad y Espacios de la Vivienda	22.6	40.0	19.8	36.7	17.5	33.6
Servicios Básicos de la Vivienda	30.4	65.4	27.5	60.0	27.2	59.9
N	82,326	27,723	73,905	26,208	73,840	25,197
<i>Panel C: Pobres por debajo de la línea de bienestar mínimo</i>						
Rezago Educativo	32.8	30.9	31.1	28.8	30.2	27.9
Acceso a Servicios de Salud	42.2	29.2	29.2	15.8	26.6	12.6
Acceso a Alimentación	42.1	46.5	39.0	42.6	37.7	43.5
Calidad y Espacios de la Vivienda	27.4	45.9	22.1	43.4	20.8	39.0
Servicios Básicos de la Vivienda	40.2	73.7	34.9	68.1	33.6	68.4
N	32,847	13,979	32,925	13,591	31,505	12,721

Fuente: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares.
Nota: Cifras ponderadas.

Fuente: Cuadro obtenido del *Resumen de Políticas PROSPERA y el combate a la pobreza (2017)*. Pág.9

Con base al cuadro anterior, PROSPERA contribuye con:

Una mayor disminución en el porcentaje de individuos que residen en hogares con rezago educativos entre la población PROSPERA (de 26.4% a 23.6%), en comparación con la disminución que experimenta la población no beneficiada (de 19.7% a 17.8%). [...].

[En] el caso de los individuos que viven por debajo de la LBM, se observa una reducción más marcada entre la población PROSPERA [...] en lo que respecta a carencias por acceso a servicios de salud [hay mayor reducción en la población beneficiaria de PROSPERA] de 24.4% a 11.2%, de tal manera que, en 2014, 9 de cada 10 individuos beneficiarios del Programa no experimenta carencias por acceso a servicios de salud [...].

[Mientras que] la carencia por acceso a la alimentación [...] se observa una mayor reducción en el porcentaje de individuos pobres multidimensionales que residen en hogares con carencia por acceso a alimentación entre la población PROSPERA (de 43.9% a 40.6%) [...].

En este sentido, es importante resaltar que, dado que las transferencias del Programa están condicionadas a la asistencia escolar, al otorgamiento de suplementos alimenticios y a la asistencia regular a centros de salud, PROSPERA Programa de Inclusión Social tiene una incidencia directa en el combate a la pobreza, específicamente incidiendo en las carencias en educación, salud y alimentación. [...].

Lo dicho hasta aquí, son beneficios que PROSPERA ha logrado en sus beneficiarios, aunque son a nivel nacional. El Programa asegura que sus impactos son notables al reducir los principales rezagos mediante los componentes que ejecuta a nivel municipal, estatal y nacional.

Por contraposición a los beneficios de PROSPERA a sus beneficiarios, se continuará a presentar los indicadores que miden el bienestar en el municipio de San Felipe del Progreso y dar cuenta de los resultados e impactos del Programa para combatir la pobreza.

Enseguida se presenta desde un distinto punto de vista, las evaluaciones que ha tenido el municipio, desde los agentes ajenos a PROSPERA y a la SEDESOL. Esto con la intención

de acumular evidencias de los avances, estancamientos o retrocesos de la mejora de las condiciones de vida de los sanfelipenses.

Primero, se mostrarán el porcentaje de pobreza, indicadores e índices de rezago social. Segundo, se presentará el Índice y Grado de Marginación. Y tercero, se expondrá el Índice de Desarrollo Humano del municipio.

De acuerdo con los resultados del CONEVAL en el año 2010 y 2015, el Municipio de San Felipe del Progreso obtuvo los siguientes porcentajes en los indicadores de pobreza:

Cuadro 28

Porcentaje de la población sanfelipense en pobreza según indicadores, 2010 y 2015.				
POBREZA				
Indicador	2010	Núm. de personas	2015	Núm. de personas
% de la población en situación de pobreza	78.4	102, 186	75.9	97, 207
% de la población en situación de pobreza moderada	40.1	52, 290	51.4	65, 808
% de la población en situación de pobreza extrema	38.3	49, 896	24.5	31, 399
% de la población vulnerable por carencias sociales	19.4	25, 253	21.5	27, 590
% de la población vulnerable por ingresos	0.3	393	0.6	806
% de la población No pobre y No vulnerable	1.9	2,534	1.9	2, 432
PRIVACIÓN SOCIAL				
% de la población con al menos una carencia social	97.8	127,439	97.5	124, 796
% de la población con al menos tres carencias sociales	73.3	95, 622	50.8	64, 992

CARENCIAS SOCIALES				
% de la población c/carencia por rezago educativo	41.0	53,420	31.9	40,890
% de la población c/carencia por acceso a los servicios de salud	18.7	24,337	8.6	10,065
% de la población c/carencia por acceso a la seguridad social	92.9	121,175	93.6	119,894
% de la población c/carencia por calidad y espacios de vivienda	20.7	27,042	17.9	22,927
% de la población c/carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	75.3	98,111	64.1	82,116
% de la población c/carencia por acceso a la alimentación	66.4	86,585	34.5	44,235
BIENESTAR				
% de la población c/ingreso inferior a la LB	78.7	102,579	76.6	98,012
% de la población c/ingreso inferior a la LBM	44.3	52,792	37.4	47,859
COHESIÓN SOCIAL				
Coefficiente de Gini	0.50	-	0.42	-

Fuente: Cuadro tomado del CONEVAL. Consulta Dinámica de Resultados de pobreza a nivel municipio 2010 y 2015.

Dado que la pobreza es multidimensional, el CONEVAL generó un Índice de Rezago Social (IRS), que a su vez comprende indicadores como educación, acceso a la salud, a las condiciones de en servicios y calidad de las viviendas. Y dentro de los estratos de dicho índice en que se distribuye son: “a) muy bajo, b) bajo, c) medio, d) alto, y e) muy alto” (CONEVAL, 2018).

En este sentido se ilustrará lo correspondiente al municipio de San Felipe del Progreso durante los años 2000, 2005, 2010 y 2015:

Cuadro 29

Población, indicadores, índice y grado de rezago social del Municipio SFP, 2000- 2015.				
	2000	2005	2010	2015
Población Total	177, 287	100, 201	121,396	134, 143
Indicadores de Rezago Social				
Población de 15 años o más analfabeta	27%	21%	16%	12%
Población de 6-14 años que no asiste a la escuela	14%	8%	7%	4%
Población de 15 años o más con educación básica incompleta	83%	71%	64%	55%
Población sin derechohabencia a servicios de salud	92%	68%	31%	9%
Viviendas con piso de tierra	35%	24%	10%	5%
Viviendas con piso de excusado y sanitario	66%	43%	28%	12%
Viviendas que no disponen de agua entubada a la red pública	53%	35%	38%	26%
Viviendas que no disponen de drenaje	88%	66%	56%	39%
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	18%	10%	6%	3%
Viviendas que no disponen de lavadora	97%	93%	89%	87%
Viviendas que no disponen de refrigerador	92%	80%	72%	63%
Índice de Rezago Social	1	0.99549	1.00620	0.86187
Grado de Rezago Social	Alto	Alto	Alto	Alto
Lugar que ocupa en el contexto Nacional	281	411	412	454

Fuente: Cuadro tomado y modificado con base al Índice de Rezago Social 2015 a nivel Estatal y Municipal del CONEVAL. (2015).

Prosiguiendo con la presentación de los indicadores, corresponde presentar el Índice de Marginación (IM) con la información más reciente (2015).

Cabe subrayar que, la marginación es un fenómeno multidimensional y estructural que se expresa en la falta de oportunidades y en la desigual distribución del progreso en la estructura productiva, lo que excluye a los diversos grupos sociales, incidiendo en los niveles de bienestar y en la creación de capacidades, recursos y por ende, en el desarrollo. (Consejo Nacional de Población, 2016).

En este sentido, la trascendencia de conocer el IM permite identificar aquellas zonas que carecen de bienestar mínimo y se puedan plantear estrategias viables para atender el Grado de Marginación muy alto o alto.

El consejo Nacional de Población proporciona la evolución del Índice y Grado de Marginación desde los años 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 y 2015, propiamente el municipio SFP ha obtenido los resultados mismos durante los últimos veinticinco años:

Cuadro 30

Índice y Grado de Marginación Municipal, San Felipe del Progreso 1990-2015					
Año	Población total	Índice de Marginación	Grado de Marginación	Lugar a nivel Estado	Lugar a nivel Nacional
1990	140, 834	0.919	Alto	3	467
1995	155, 978	0.641	Alto	-	636
2000	177, 287	0.993	Alto	3	428
2005	100, 201	0.603	Alto	5	648
2010	121, 396	0.532	Alto	-	732
2015	134, 143	0.276	Alto	15	920

Fuente: Cuadro tomado y modificado de acuerdo a la Base de Datos del Índice de Marginación Municipal 1990-2015 de CONAPO (2016).

Para analizar el último índice que compete al Índice de Desarrollo Humano (IDH) a nivel municipio, resulta imprescindible mencionar el propósito del Desarrollo Humano, que plantea el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

“[Debido a que] el desarrollo de un país no puede ser entendido desde la perspectiva única del crecimiento económico. El propósito final del desarrollo se encuentra en cada uno de sus habitantes y en las posibilidades que ellos tienen para elegir una vida en la que puedan realizar a plenitud su potencial como seres humanos”. (2018).

Es por ello que, el IDH considera tres principales índices, para monitorear el progreso de las naciones de acuerdo a la longevidad de las personas, a su nivel de educación y nivel de ingresos para una vida digna.

En concreto, cada índice obedece a ciertas normas internacionales:

- a) Índice de Salud (IS): mide el logro relativo de un país o un estado respecto a una norma internacional mínima, de 20 años de esperanza de vida al nacer, y a una máxima de 83.4.
- b) Índice de Educación (IE): mide el progreso relativo de un país o estado tomando en cuenta los años promedios de escolaridad y los años esperados de escolaridad.
- c) Índice de Ingreso (II): se incluye como sustituto de todos los demás aspectos del desarrollo humano que no están reflejados en una vida larga y saludable ni en los conocimientos adquiridos. (PNUD, 2018).

Siendo así, se presenta el IDH del municipio de San Felipe del Progreso del año 2010.

Cuadro 31

Índice de Desarrollo Humano municipal de hombres y mujeres de San Felipe del Progreso, 2010.		
IDH	Hombres	0.6065
	Mujeres	0.5801
Índice de Salud (IS)	Hombres	0.7062
	Mujeres	0.7500
Índice de Educación (IE)	Hombres	0.5240
	Mujeres	0.4359
Índice de Ingreso (II)	Hombres	0.6030
	Mujeres	0.5971
Tasa de mortalidad infantil	Hombres	25.8
	Mujeres	22.2
Años promedio de escolaridad	Hombres	5.8

	Mujeres	4.2
Años esperados de escolarización	Hombres	10.6
	Mujeres	10.2
Ingreso per cápita (dólares PPC)	Hombres	6, 737
	Mujeres	6, 467
Valor del IDH		0.585

Fuente: Cuadro tomado y modificado de la Base de Datos del PNUD en México (2010).

Cabe destacar que, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal, el IDH que tuvo San Felipe del Progreso en los años 2000 y 2005 fue de 0.6644 y 0.6633 respectivamente. Y se asegura estar ubicado en un grado de desarrollo humano medio. Sin embargo, si seguimos el IDH para las entidades de México del año 2015, que fue publicado el 04 de marzo del mismo año, el grado de desarrollo humano en que se ubica al municipio corresponde a un grado bajo (porque el valor que comprende es 0.667-0.720) tanto en los años 2000, 2005 y 2010.

En resumen, los resultados que arrojan los indicadores que miden el bienestar en nuestro país, en los estados y en los municipios abren las posibilidades de llevar a cabo mejor planeación, decisión y ejecución para la implementación de las políticas públicas y uso de los recursos, o por lo menos deberían.

Haciendo un recuento de los indicadores de bienestar que se utilizaron fueron: el Índice de Marginación (IM), el Grado de Marginación (GM), el Índice de Rezago Social (IRS), el Grado de Rezago Social (GRS) y el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Éstos a su vez, son ejecutados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) respectivamente.

Considerado así sumariamente, se presenta un cuadro que resume el bienestar del municipio de San Felipe del Progreso en las fechas más recientes.

Cuadro 32

Nivel de Bienestar en el Municipio de San Felipe del Progreso			
Indicador	Año		
	2005	2010	2015
Índice de Marginación	0.603	0.532	0.276
Grado de Marginación	ALTO	ALTO	ALTO
Índice de Rezago Social	0.99549	1.00620	0.86187
Grado de Rezago Social	ALTO	ALTO	ALTO
% de población en situación de pobreza	-	78.4%	75.9%
% de población en pobreza moderada	-	40.1%	51.4%
% de población en pobreza extrema	-	38.3%	24.5%
Índice de Desarrollo Humano	0.6633	0.5933 ³⁵	-

Fuente: Elaboración propia con base a informes del CANAPO (1990-2015), del CONEVAL (2010-2015) y del PNUD (2010).

Es perceptible que el municipio aún presenta problemas, sin embargo, es también importante reconocer que ha habido cambios, aunque mínimos, resultan favorables para contribuir a bajar los índices de rezago social. Empero, los resultados siguen siendo mínimos y por tanto, insuficientes para ubicar en un grado de mejor desarrollo al municipio de San Felipe del Progreso, y como se observa los índices y grados de rezago social, de marginación y de desarrollo humano lo siguen ubicando en un nivel alto.

Haciendo el análisis metódico, se puede identificar que los problemas a nivel municipal son en mayor proporción en contraste a nivel estatal o a nivel nacional. Lo que permite corroborar que, aunque México se clasifica como un país de desarrollo humano alto, así como el Estado de México con valores de 0.746 y 0.745 respectivamente, del año 2012, para el caso del municipio el contraste resulta mayor. Por lo tanto, las condiciones de bienestar no son homogéneas al interior de México.

El Grado de Marginación en el municipio ha sido constante, no sólo a partir del año 2000, sino desde registros de 1990 hasta el 2015, que se ha mantenido en ALTO. Lo mismo sucede con el Índice de Rezago Social, que desde los registros del año 2000 hasta 2015 se ha mantenido en ALTO.

³⁵ Valor que se obtuvo promediando el IDH en hombres y mujeres registrados por el PNUD (2010).

Si bien es cierto que, la población sanfelipense en situación de pobreza general ha disminuido un 2.5% y ha logrado disminuir significativamente el porcentaje de la población en situación de pobreza extrema del 13.8%, pero, se han engrosado las filas de la población en situación de pobreza moderada, que paulatinamente exigirán sus derechos sociales, económicos y culturales que el municipio no tiene provisto.

Razón por la que, deja en incertidumbre “lograr una mejor calidad de vida en los sanfelipenses”. Es decir, si el derecho al trabajo, el derecho agrario, el derecho a la seguridad social, el derecho a la protección de la salud, el derecho a la protección de la familia, el derecho al acceso a la cultura, derecho a una vivienda digna y decorosa, el derecho a la educación, entre otros; que defiende la actual administración municipal (2016-2018) y que constata la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se cumplen de facto.

A como se ha venido presentado, las estadísticas informan lo contrario, porque no toda la población sanfelipense goza de los derechos enunciados, a pesar de ser afiliadas al más importante Programa Federal: PROSPERA Programa de Inclusión Social.

Una aportación oficial más que contribuye a la presente investigación para demostrar que San Felipe del Progreso se encuentra entre aquellos municipios que merecen atención por su situación de marginación, de alto rezago social y por tanto, de vulnerabilidad, es la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria Rurales del año 2018. De la lista nacional que comprende 1, 115 municipios se encuentra San Felipe del Progreso. (DOF, 2018).

4.4 Opinión de las beneficiarias sobre los objetivos, características, procedimientos, impactos y la política en PROSPERA Programa de Inclusión Social

En este tema de la investigación resulta de suma importancia que, para analizar la efectividad y eficiencia de una política pública y de los programas sociales que comprende, es vital remitirnos a la opinión de las personas beneficiarias, que son las receptoras de dicho apoyo y, por tanto, son quienes experimentan los beneficios.

Si bien ha hecho mención sobre el papel que debe tener el Estado en el desarrollo social dado un contexto de desigualdad, éste tiene la obligación de fungir como mediador de los diferentes fenómenos sociales que generan y remarcan la pobreza, la vulnerabilidad social,

la injusticia, la violencia, entre otros aspectos. Por otra parte, considerar que la intervención de la política neoliberal redujo las acciones y responsabilidades del Estado lo que generó la diversificación de las políticas públicas en “acciones puntuales y focalizadas”.

Tal es el caso de PROSPERA Programa de Inclusión Social que comprende un conjunto de planes y medidas realizadas por el Estado Mexicano y organismos de eficiencia pública, que tienen como objetivo fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las familias mexicanas en situación de pobreza, en especial pobreza extrema, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud, educación y otras dimensiones de bienestar.

Por esta razón, se llevó a cabo un cuestionario a diferentes beneficiarias de PROSPERA Programa de Inclusión Social, en el Municipio de San Felipe del Progreso, con la finalidad de conocer el perfil de las beneficiarias y su opinión acerca del Programa:

- a) Datos Generales
- b) Sobre los objetivos y características de PROSPERA.
- c) Sobre los mecanismos y procedimientos de PROSPERA.
- d) Sobre los impactos y la evaluación del PROSPERA.
- e) Sobre la política en PROSPERA.

Con el objetivo de contrastar sus respuestas con lo que establecen las Reglas de Operación e indicadores como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Índice de Marginación (IM), el Índice de Pobreza y el uso del Programa como instrumento de control y juego político. En resumidas palabras, es identificar el “resultado”, que se refleja en las familias afiliadas al Programa que esperan fomentar sus derechos sociales; e identificar el “impacto” que se refleja en los niveles de pobreza y rezago social que tienen las familias beneficiarias sanfelipenses de PROSPERA.

En el apartado de Datos Generales, las categorías fueron:

- Sexo
- Edad
- Escolaridad
- Lugar de Procedencia

- Origen étnico
- Hablante de una lengua indígena

Para conocer la opinión de las beneficiarias sobre los objetivos y características de PROSPERA, se hicieron preguntas relativas a:

- ¿Conoce los antecedentes del Programa?
- ¿Conoce algunas leyes y reglamentos del Programa?
- En su opinión, los objetivos de PROSPERA son:
- De la siguiente lista, ¿Cuáles son a su juicio los componentes del PROSPERA?

Respecto a la opinión sobre los mecanismos y procedimientos de PROSPERA, las preguntas fueron:

- ¿Conoce las etapas para ingresar a PROSPERA?
- De acuerdo con su experiencia, marque la opción que indique las etapas de selección para ser beneficiaria (o) de PROSPERA
- ¿Cuáles el monto monetario que recibe de PROSPERA?
- ¿Con qué frecuencia recibe los apoyos?
- En su opinión, ¿La entrega de los apoyos es adecuado?
- En general, ¿Qué problemas ha identificado en el proceso de entrega de los apoyos?

Mientras que la opinión sobre los impactos y la evaluación del PROSPERA, las preguntas planteadas fueron:

- En su opinión, ¿Cómo supervisan el Programa PROSPERA?
- ¿Cuáles son los impactos más importantes de PROSPERA?
- ¿Cómo participa en el Programa?
- ¿Para usted es importante la participación?

Finalmente, para la opinión sobre la política en PROSPERA se hicieron preguntas como:

- En su opinión, ¿El Programa contribuye a combatir la pobreza?

- En su opinión, en el Municipio el PROSPERA combate a la pobreza de la siguiente manera:
- Para usted, ¿Los partidos políticos participan en el Programa PROSPERA?
- Durante las últimas elecciones, ¿Le proporcionaron información para votar por algún partido político por parte de PROSPERA?
- En general, ¿Cuál es su opinión del Programa PROSPERA?

Las diferentes preguntas que componen el cuestionario constan de preguntas de opción múltiple y de preguntas abiertas, con la finalidad de poder cuantificar y reforzar el resultado que se obtenga, además de presentar un análisis politológico dada las opiniones de las beneficiarias.

Los cuestionarios fueron aplicados en diferentes puntos del Municipio, que son zonas muy circuladas por los habitantes de diferentes localidades que comprende el Municipio de San Felipe del Progreso, ello se debe a que la población asiste al Palacio Municipal por diferentes servicios, también porque es la zona centro en donde se ubican escuelas de diferentes niveles: preescolar, kínder, primarias, secundarias, preparatorias y universidades. Además de que se concentran bancos, parques, comercios en gran variedad, mercados, central camionera, entre otros.

El total de los cuestionarios fueron hechos a mujeres, porque son en su gran mayoría las titulares del Programa PROSPERA, sin embargo, existen casos donde hay titulares hombres, pero en menor porcentaje. Para el trabajo de campo realizado, no se encontró ningún hombre que recibiera el apoyo PROSPERA o fuera titular de familia. Y en su caso, aquellos que si pertenecían a la familia beneficiaria decían desconocer todo lo que implica el Programa, porque sólo era obligación de su esposa (la titular).

Cabe destacar, que al momento de plantearles el cuestionario de opinión a las beneficiarias de PROSPERA, se mostraban inseguras, penosas, incluso con miedo a que escucharan lo que decían respecto del programa y la política en el Programa. Antes de emitir alguna respuesta, se cercioraban de que fuera estudiante, que no fuera trabajadora de PROSPERA o del Ayuntamiento Municipal.

Con base a los cuestionarios realizados se obtuvo los siguientes resultados:

Cuadro 33

DATOS GENERALES			
	Total de encuestadas	25	100%
Sexo	Hombre	0	0%
	Mujer	25	100%
	Total		100%
Edad	Menos de 15 años	0	0%
	De 15 a 20 años	1	4%
	De 20 a 30 años	4	16%
	Más de 30 años	20	80%
	Total		100%
Escolaridad	Ninguno	2	8%
	Primaria	14	56%
	Secundaria	8	32%
	Preparatoria	1	4%
	Universidad	0	0%
	Total		100%
Lugar de procedencia	Dolores	1	4%
	San Francisco	2	8%
	El Tunal	2	8%
	San Pablo Tlachichilpa	6	24%
	El Obraje	3	12%
	San Miguel	1	4%
	San Juan Coajomulco	1	4%
	Barrio la Era	2	8%
	Barrio Santa Cruz	1	4%
	Concepción Chico	1	4%
	El Calvario	1	4%
	Choteje	1	4%
	Barrio Loma Bonita	2	8%
	Cabecera Municipal	1	4%
	Total		100%
Origen étnico	Mazahua	24	96%
	Ninguno	1	4%
	Total		100%
Hablante de una lengua indígena	SI	16	64%
	Mazahua	16	64%
	NO	9	36%
	Total		100%

De la categoría de **Datos Generales**, el 100% de las personas que respondió las encuestas fueron **mujeres**, porque son las titulares del Programa, además de que en las Reglas de Operación de PROSPERA, se prioriza que sea la mujer quien reciba el apoyo monetario, ya que es la persona indicada para destinar los gastos de la mejor manera a elementos como la educación de sus hijos y se refleja en las cooperaciones, uniforme y útiles escolares; o bien, en la alimentación y salud de la familia. Se puede decir que es la persona indicada para hacer un uso racional del dinero recibido.

También, se percibe que el 80% de las beneficiarias encuestadas rebasan la **edad** de los 30 años, la mayoría tiene hijos en la escuela y en diferentes grados, son señoras que han venido recibiendo Programas Federales (PROGRESA y OPORTUNIDADES) que antecedieron a PROSPERA. En tanto, el 16% lo representan mujeres con edades entre 20 a 30 años y el 4% de edad de 15 a 20 años y son de incorporación reciente a PROSPERA, por lo que se puede afirmar que sólo han recibido Oportunidades y ahora PROSPERA.

Así mismo, las mujeres que rebasan la edad de los 30 años son aquellas no estudiaron y que componen en su mayor parte la **escolaridad** de nivel Primaria con el 8% y 56% respectivamente. Sólo el 32% recibió educación a nivel Secundaria y el 4% recibió educación Media Superior. Estos dos últimos porcentajes dejan entrever que mujeres más jóvenes y alguna que otra de más de 30 años tuvieron la posibilidad de tener una educación más alta en comparación con el resto de la muestra. Y finalmente, ninguna recibió educación Superior y que a opinión de las beneficiarias consideran que mayor nivel de preparación no hay necesidad de esperar el apoyo de PROSPERA.

Sin embargo, algunas beneficiarias mencionaron que existen varios casos en que mujeres con una profesión y trabajo estable llegan a recibir el apoyo de PROSPERA, situación misma que comentó la Coordinadora Municipal de PROSPERA de San Felipe del Progreso. Pero este punto lo abordaremos más adelante al desarrollar las preguntas por categoría de análisis.

De acuerdo con los cuestionarios realizados, las **localidades** a las que pertenecen las beneficiarias están representados por un 24% de la localidad San Pablo Tlachichilpa, el 12% por El Obraje, el 8% por San Francisco, El Tunal, Barrio la Era y Barrio Loma Bonita, respectivamente; y el 4% lo representan habitantes de las localidades de Dolores, San Miguel,

San Juan Coajomulco, Barrio Santa Cruz, Concepción Chico, El Calvario, Choteje y la Cabecera Municipal., respectivamente.

Se detectó que estas localidades son las más cercanas al Municipio de San Felipe del Progreso, en el caso de El Obraje, y de San Pablo Tlachichilpa son localidades periféricas a la Cabecera Municipal, razón por la que la mayoría de las encuestadas pertenecen a estas localidades.

Finalmente, el **origen étnico** de las beneficiarias es mazahua y representa el 96%, mientras que el 4% dice no pertenecer a ninguno. El 64% **habla la lengua indígena mazahua** y el 36% no lo habla. De esta muestra, las mujeres que hablan la lengua indígena la comprenden en mayor medida las mujeres mayores de 30 años y en menor proporción las mujeres jóvenes menores de 25 años.

Ahora, se continuará a analizar los datos obtenidos de las encuestas por temas. Como se mencionó antes, el objetivo es contrastar las respuestas y opiniones de las beneficiarias con las Reglas de Operación del Programa, con diversos índices para conocer los resultados e impactos de PROSPERA en las familias afiliadas y el uso del Programa con fines clientelares.

El primer tema corresponde a:

I. Objetivos y características del PROSPERA Programa de Inclusión Social

En esta parte del cuestionario aborda los antecedentes, fundamentos legales, objetivo general, objetivos específicos y componentes de PROSPERA. Que señala las reglas de Operación del Programa y conocer qué porcentaje de las encuestadas conoce verdaderamente el apoyo que recibe.

Esta categoría tiene que ver más sobre la información y conocimientos teóricos que reciben las beneficiarias de sus Vocales, que son el vínculo de comunicación entre la comunidad y promotores del Programa; y Autoridades de PROSPERA.

En este sentido, los datos obtenidos de la pregunta 1 fueron:

Cuadro 34

¿Conoce los antecedentes del Programa?			
Total de encuestadas	25		100%
SI	23		92%
NO	2		8%
NS/NC	0		0%
	Total		100%
¿Cuáles?	Oportunidades	6	24%
	Pronasol y Oportunidades	5	20%
	Progresas y Oportunidades	9	36%
	PAL Sin Hambre	3	12%
	Total		92%³⁶

Se detectó que el 92% de las encuestadas acepta conocer los antecedentes del PROSPERA y sus respuestas varían dependiendo a los Programas federales que han pertenecido y que tenían el mismo fin que PROSPERA o, en su caso, al que pertenecieron sus madres. Donde el 36% conoce como antecedentes al Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresas) y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. El 24% sólo conoce el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. El 20% conoce el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Mientras que el 12% dice que fue PAL Sin Hambre.

Cabe destacar que, las beneficiarias al responder dicha pregunta se preguntaban, la mayoría, qué Presidente estuvo antes de Enrique Peña Nieto y a qué partido político pertenecía; de esta manera relacionaban el Programa con el antiguo Presidente y su partido político. Por lo tanto, se percibe que las beneficiarias identifican el cambio de nombre del Programa por el cambio de administración para Presidente de la República.

³⁶ La sumatoria final es de 92%, dado que el 8% faltante no conoce los antecedentes del Programa.

Con respecto a la pregunta 2 se obtuvo que:

Cuadro 35

¿Conoce algunas leyes y reglamentos del Programa?			
Total de encuestadas	25	100%	
SI	10	40%	
NO	6	24%	
NS/NC	9	36%	
	Total	100%	
¿Cuáles?	Gobierno Federal	8	32%
	Sedesol, Gobierno Federal y Coordinación de Prospera	1	4%
	Desarrollo Social	1	4%
	Total		40%³⁷

Como se puede observar el 40% de las beneficiarias aseguran que conocen algunas leyes y reglamentos del Programa y entre sus respuestas el 32% dice que provienen del Gobierno Federal, el 4% dice que deriva de Sedesol y del Gobierno Federal y el otro 4% asegura que proviene de Desarrollo Social. Mientras el 24% desconoce de alguna ley y reglamento, finalmente el 36% no supo que contestar.

Con estas respuestas, se identifica que las beneficiarias no conocen los fundamentos legales o el marco legal de PROSPERA, es decir, se esperaba que las respuestas de aquellas beneficiarias que sí conocen el marco legal mencionaran el Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, la Ley General de Desarrollo Social, los artículos 3° y 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por mencionar algunos ejemplos.

Sin embargo, resulta difícil esperar que las beneficiarias conozcan algunas leyes y reglamentos de PROSPERA, cuando las mismas autoridades de Programas Sociales en el

³⁷ La sumatoria final es de 40%, dado que el 60% faltante no conoce y no contestó sobre alguna ley o reglamento del Programa.

Municipio de San Felipe del progreso desconocen de dónde surge el Programa y en qué se sustenta.

En la pregunta 3 se observó que:

Cuadro 36

En su opinión, los objetivos de PROSPERA son:		
Total de encuestadas	25	100%
a) Otorgar apoyo económico para emprender un negocio	1	4%
b) Mantener unida la familia	1	4%
c) Ampliar las capacidades de la familia en alimentación, salud y educación	23	92%

El 92% de las beneficiarias conocen los objetivos del Programa, pues como se indicó en el Capítulo III de la presente investigación, el objetivo general de PROSPERA Programa de Inclusión Social es contribuir al cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, priorizando las capacidades en alimentación, salud y educación. De esta situación, se establecieron objetivos específicos para atender la magnitud del objetivo general. Cada objetivo específico se enfoca a la salud, alimentación, apoyos educativos y promover la inclusión financiera para incrementar las capacidades productivas.

Por otra parte, el 4% considera que los objetivos del Programa tienen que ver con la dotación de un apoyo económico para emprender un negocio; y el otro 4% asegura que es para mantener unida a la familia. Con respecto a dichas respuestas, se puede decir que las beneficiarias lo interpretan así porque dentro de los temas que se exponen en sus pláticas informativas, las autoridades del Centro de Salud o sus vocales mencionan algunas alternativas de invertir su dinero que reciben de PROSPERA, y la unión y cohesión que logra el Programa en los integrantes del hogar en recibir pero también de cooperar.

Consecuentemente, la pregunta 4 del cuestionario arrojó que los componentes corresponden a los objetivos antes mencionados:

Cuadro 37

De la siguiente lista, ¿Cuáles son a su juicio los componentes del PROSPERA?		
Total de encuestadas	25	100%
a) Empleo permanente, talleres recreativos y vinculación	2	8%
b) Alimentación, salud, educación y vinculación	19	76%
c) Adultos mayores, jóvenes y mujeres embarazadas y en lactancia.	3	12%
Todas las anteriores	1	4%
Total		100%

Se observa que el 76% dice que los componentes del Programa corresponden a alimentación, salud, educación y vinculación, sin embargo, dicha cifra no coincide con el 92% de los objetivos de PROSPERA. El 12% contestó que los componentes son Adultos mayores, jóvenes y mujeres embarazadas y en lactancia; mientras el 8% contestó que los componentes son el empleo permanente, talleres recreativos y vinculación. A lo que se puede decir que las beneficiarias confunden los componentes del Programa con la población objetivo y con la misión y visión del Programa.

II. Mecanismos y procedimientos de PROSPERA Programa de Inclusión Social

Este apartado permite conocer sí las beneficiarias saben de los procesos de selección para ser una familia beneficiaria, conocer el monto monetario y la frecuencia con que lo reciben, si la entrega de apoyo es adecuada y si ha identificado algún problema durante la entrega de apoyos.

Como se percibe, este apartado tiene que ver más con su experiencia y participación dentro del Programa. Por lo que sus respuestas coincidieron en mayor medida.

De la pregunta 1 se obtuvo lo siguiente:

Cuadro 38

¿Conoce las etapas para ingresar a PROSPERA?		
Total de encuestadas	25	100%
SI	21	84%
NO	4	16%
NS/NC	0	0%
Total		100%

De acuerdo con la experiencia de las beneficiarias, el 84% expuso que conoce las etapas para ingresar al Programa. Las respuestas varían dependiendo la situación en la que se encontraban. Es decir, los procesos para ingresar a PROSPERA pueden ser los siguientes:

- Personal de PROSPERA visita el hogar y realizan encuestas, posteriormente las vocales informan si es o no seleccionada como beneficiaria.
- Se acude con el Delegado de la localidad, se entrega documentación que él solicite y se asiste al DIF por los resultados.
- Es necesario tener hijos inscritos en la escuela y esperar a que realicen el censo en tu hogar, revisión/validación y esperar la aprobación.
- Acercarse a las vocales cuando haya ampliación, se entrega documentación y esperan respuesta.
- Solicitar incorporación con los enlaces de PROSPERA y acudir a las oficinas del Programa para recibir respuesta.
- Censo del hogar, entrega de documentación y esperar confirmación por parte del Delegado de la localidad.

Se identifica la intervención de diversas figuras para el proceso de afiliación al Programa. Hay coordinación de Delegados con la Coordinación Municipal de PROSPERA, de Vocales con PROSPERA y del DIF con PROSPERA.

Para el caso del primero, la autoridad de la localidad, el Delegado, recibe las peticiones de los más necesitados y canaliza su solicitud a algún programa de desarrollo social, en este

caso con la Coordinación Municipal de PROSPERA y éste a su vez informa a las autoridades de PROSPERA para realizar el procedimiento debido.

Para el segundo caso, la Vocales son una pieza clave en las localidades, porque ellas conocen quiénes necesitan del Programa por su situación socioeconómica y son, por tanto, el vínculo con los promotores de PROSPERA, quienes se encargarán de llevar a cabo del debido procedimiento.

Y para el tercer caso, interviene el DIF cuando hay familias con integrantes que tienen alguna discapacidad y se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, éste se encarga de realizar parte del proceso de afiliación a PROSPERA y sólo los promotores de PROSPERA se encargan de validar la información proporcionada visitando el hogar de la familia que solicita la incorporación.

Con respecto al 16% no conoce el proceso para ingresar a PROSPERA, ya que fue su madre quien realizó todo el proceso para que pudiera la hija afiliarse.

En la siguiente pregunta, 2, marcaron la opción con las etapas de selección que creen aplica PROSPERA:

Cuadro 39

De acuerdo con su experiencia, marque la opción que indique las etapas de selección para ser beneficiaria (o) de PROSPERA		
Total de encuestadas	25	100%
a) Tramitar solicitud, entregar documentación y acudir al palacio Municipal por los resultados	4	16%
b) Identificar las familias, recabar información socioeconómica y sociodemográfica y presentar documentación	21	84%
c) Realizar un registro vía internet, rellenar cuestionarios sobre sus ingresos y esperar resultados vía correo electrónico.	0	0%
Total		100%

De ello, el 16% contestó que las etapas de selección para ser familia beneficiaria implican tramitar la solicitud, entregar documentación y acudir al Palacio Municipal, que corresponde al área de Desarrollo Social: Coordinación Municipal de PROSPERA, por los resultados. El 84% considera que las etapas de selección implican identificar las familias, recabar información socioeconómica y sociodemográfica y presentar documentación.

Los resultados obtenidos de esta pregunta, dejan claro que no existe un único proceso para ser familia beneficiaria de PROSPERA, como se mencionó anteriormente, son varias las figuras que intervienen en el proceso y por ello varían algunas etapas. Pero en todas las maneras descritas como procesos para ingresar participan autoridades de PROSPERA y realizan cuestionarios socioeconómicos y sociodemográficos en el hogar para cerciorarse que lo respondido corresponde a su situación de carencia.

De la pregunta 3, se arrojó la cantidad que reciben las beneficiarias para satisfacer las necesidades de los integrantes de sus familias:

Cuadro 40

¿Cuáles el monto monetario que recibe de PROSPERA?		
Total de encuestadas	25	100%
\$500 a \$1,000	9	36%
\$1,000 a \$2,000	12	48%
\$2,000 a \$3,000	4	16%
Más de \$3,000	0	0%
Total		100%

Donde el 36% recibe la cantidad de \$500 a \$1,000 pesos; el 48% recibe \$1,000 a \$2,000 pesos; y el 16% recibe de \$2,000 a \$3,000. Cantidades que la titular debe destinar a alimentación, a salud y a educación de los integrantes de su familia.

La mayoría comenta que es un monto que no cubre todas sus necesidades, en el mejor de los casos es utilizado para las cooperaciones en las escuelas, para uniforme, útiles o calzado. Para otras beneficiarias, es utilizado para la comida de los siguientes tres o cuatro días. Y

otras aseguran que lo que reciben de apoyo ese mismo día se termina por las deudas que tienen en las tiendas o por el pago de calzado o ropa que pidieron en abonos chiquitos.

Pregunta 4, tiene que ver con la 3 porque es el tiempo en que reciben el apoyo monetario:

Cuadro 41

¿Con qué frecuencia recibe los apoyos?		
Total de encuestadas	25	100%
Mensual	0	0%
Bimestral	25	100%
Trimestral	0	0%

Se observa que el 100% de las beneficiarias reciben su apoyo monetario cada dos meses. Que, a opinión de algunas, preferirían que el apoyo fuera de manera mensual porque de esta manera el impacto positivo sería mayor y se reflejaría en mejor educación, mejor salud y mejor alimentación. Cabe mencionar que la mayoría de las familias se componen de una madre, padre, hijas e hijos y en ocasiones de abuelos; por lo que los gastos son mayores y en especial si algún familiar padece alguna enfermedad, los gastos se incrementan, ya que los cuidados requieren una dieta en específico y la compra de medicamentos.

En la pregunta 5, se observó lo siguiente:

Cuadro 42

En su opinión, ¿La entrega de los apoyos es adecuado?		
Total de encuestadas	25	100%
SI	22	88%
NO	3	12%
NS/NC	0	0%
Total		100%

El 88% considera que la entrega de los apoyos es el adecuado y al preguntarles el por qué, contestaron de manera general lo siguiente:

- Se recibe el apoyo monetario en la comunidad de la beneficiaria
- Se entrega rápido y amablemente
- Se da en tiempo y forma, y en el caso de periodo de elecciones se adelanta el apoyo o se atrasa acumulándose el apoyo.
- Porque hay vigilancia
- Porque te acostumbras

En tanto, el 12% dice que no es adecuado y al preguntar el por qué, contestaron de manera general lo siguiente:

- Porque la impuntualidad de algunas beneficiarias retrasa al resto y la cooperación obligatoria que solicitan las vocales nunca comprueban los gastos.
- Su traslado hasta el Centro de Convenciones de PROSPERA genera gastos en pasajes

Pregunta 6 fue en modalidad abierta para que expresaran los problemas que identifican al momento de la entrega de apoyos:

Cuadro 43

¿Qué problemas ha identificado en el proceso de entrega de los apoyos?		
Total de encuestadas	25	100%
Ninguno	18	72%
Impuntualidad y cooperación obligatoria si comprobación de gastos	5	20%
Uniforme obligatorio	1	4%
Disgusto al no recibir el apoyo	1	4%
Total		100%

De manera general, las beneficiarias que no han identificado algún problema en el proceso de la entrega de los apoyos representan el 72%, lo cual habla bien de esta parte de la operatividad del Programa, pues más de la mitad de las beneficiarias no ven problema alguno.

Por otra parte, aquellas que sí han identificado problemas y que representan el 28% coinciden en que hay: a) impuntualidad de sus compañeras; b) exigen las vocales una cooperación al final de la entrega de los apoyos para comprar mobiliario del Centro de Salud

o papelería, sin embargo nunca se comprueban tales gastos, c) al asistir por el apoyo solicitan que todas las beneficiarias asistan uniformadas sin excepción alguna, pues hay vocales o familiares de las mismas que no cumplen con lo establecido; y d) hay disgusto de algunas beneficiarias que no reciben la cantidad que les corresponde por un mal registro de las autoridades del Centro de Salud o las Vocales con respecto al control de asistencias a las pláticas informativas o citas médicas familiares.

III. Impactos y la evaluación de PROSPERA Programa de Inclusión Social

La intención de esta sección del cuestionario fue identificar cómo consideran las beneficiarias que supervisan el Programa y si forman parte de la supervisión; cuáles han sido los impactos positivos de PROSPERA en su familia; cuáles son sus responsabilidades como beneficiaria e identificar bajo qué esquema de apoyo pertenecen; y si consideran importante su participación y por qué razón.

Al respecto, la pregunta 1 demuestra que:

Cuadro 44

En su opinión, ¿Cómo supervisan el Programa PROSPERA?		
Total de encuestadas	25	100%
a) En reuniones con beneficiarias (os), Vocales, Comités y Contraloría Social	22	88%
b) Visitas a los hogares beneficiarios por parte del Delegado y una Vocal	2	8%
c) NS/NC	1	4%
Total		100%

Efectivamente, la manera en que se supervisa la funcionalidad del Programa corresponde al inciso “a” y fue el 88% de las beneficiarias que aseguran que la supervisión del Programa al que pertenecen es mediante reuniones donde intervienen ellas, las Vocales, los Comités y las Contraloría Social. El 8% dice que la supervisión es por medio de visitas a los hogares beneficiados y lo realiza el Delegado y la Vocal. El 4% no conoce la manera en que es supervisado el Programa.

La pregunta 2, arrojó los siguientes datos con respecto a los impactos de PROSPERA en el núcleo familiar:

Cuadro 45

¿Cuáles son los impactos más importantes de PROSPERA?		
Total de encuestados	25	100%
a) Ha ayudado a disminuir la pobreza de la familia	3	12%
b) Los integrantes de la familia tienen mejor educación, salud y alimentación	15	60%
c) No ha habido cambios importantes	7	28%
Total		100%

Como se puede observar, el 60% de las beneficiarias encuestadas considera que los impactos más importantes que ha tenido PROSPERA en su familia tiene que ver con una mejor educación de sus hijas e hijos, con una mejor salud para todos los integrantes de su familia y una mejor alimentación para los mismos. Debido a que más de la mitad reconoce que es éste el impacto verdadero, se cumple con la mayoría de los objetivos específicos que señala las Reglas de Operación de PROSPERA.

El 28% de las beneficiarias aseguran que no ha habido cambios importantes, ya que algunas llevan más de 22 años con Programas Federales con el mismo fin y su situación sigue siendo la misma, es decir, siguen siendo pobres y con hijas e hijos en la escuela.

Y el 12% si considera que el Programa le ha ayudado a disminuir la pobreza en su familia. Es importante recalcar, que las beneficiarias que optaron por esta opción son familias con integrantes de 2 a 5, lo que implica menos gastos en comparación de familias con 8 o más integrantes.

También se les preguntó sobre su participación en el Programa, que corresponde a la pregunta 3, a lo cual respondieron:

Cuadro 46

¿Cómo participa en el Programa?		
Total de encuestadas	25	100%
a) Asistiendo a pláticas informativas, talleres, citas de salud familiar y asistencia regular de hijos a la escuela	24	96%
b) Asistir a eventos de PROSPERA, dar aportación económica y cuidar la salud familiar	0	0%
c) Limpieza de la comunidad y compra de medicamentos para equipar el Centro de Salud	0	0%
d) Todas las anteriores	1	4%
Total		100%

Se obtuvo que el 96% asiste a pláticas informativas, talleres, citas de salud familiar y asistencia regular de los hijos en la escuela; y sólo el 4% asegura participar, además de la anterior, en eventos del Programa, dar una aportación económica, limpiar su comunidad y comprar medicamentos para equipar la Unidad de Salud.

En este sentido, se identifica que las familias beneficiarias están bajo el Apoyo Con Corresponsabilidad, ya que la cobertura y la capacidad de atención de los servicios de educación y salud permiten operar de forma simultánea los componentes: educativo, de salud y alimentario. Por lo tanto, las titulares de la familia pueden recibir los apoyos de todos los componentes del Programa.

Pregunta 4, fue en modalidad opción múltiple y complementaria que tiene que ver si la beneficiaria considera importante su participación en el Programa, a lo cual respondieron:

Cuadro 47

¿Para usted es importante la participación?		
Total de encuestadas	25	100%
SI	18	72%
NO	7	28%
NS/NC	0	0%
Total		100%

El 72% de las beneficiarias considera que es muy importante la participación que solicita el Programa, aunque resulta más interesante conocer el por qué y sus respuestas de manera general fueron las siguientes:

- Porque es una obligación para que te puedan dar el apoyo monetario.
- Porque de esta manera están al pendiente de la salud de la familia mediante chequeos generales y de esta manera se pueden prevenir enfermedades.
- Aprenden de los cuidados que se debe tener con cada integrante de la familia y cómo comunicarse con ellos y ellas para hablar sobre embarazos adolescentes.
- Porque informan cada cuándo se realizarán los censos, es decir, cuándo habrá ampliación del Programa.
- Porque se apoyan de manera colectiva.

De esto resulta que, más de la mitad de las beneficiarias contestaron que es una obligación primordial para poder recibir el apoyo monetario completo y porque participando notan las Vocales y autoridades de Salud sus “ganas” de seguir como beneficiaria, de lo contrario las dan de baja después de varias llamadas de atención. Y finalmente, se otorga el apoyo a otra familia que lo necesite y esté dispuesta a participar.

Ahora, el 28% de las beneficiarias dijeron que no consideran importante la participación en el Programa y sus razones son las siguientes:

- Porque se supone que existe un registro de las condiciones de la familia y su situación de carencia y de la imposibilidad de asistir por cuestiones de trabajo.
- Porque es pérdida de tiempo, además las enfermeras repiten los mismos temas de cuidado de la salud.
- Porque tienen quehaceres extras (preparar alimentos, recoger a sus hijos en la escuela, cuidar sus animales, trabajar) y participar retrasa sus tareas.
- Sólo las reúnen para hablar de cooperaciones.
- Porque la información que les proporcionan no se lleva a la práctica, entonces no tendría sentido asistir.

Este porcentaje de las encuestadas (28%) asegura haber tenido inasistencia en sus participaciones por dedicarse a sus labores diarias. Aunque también se llegó a comentar que

existe corrupción entre la beneficiaria, la Vocal y autoridad de Salud para que, en su control de participación la beneficiaria sea tomada en cuenta a pesar de no haber asistido.

Así lo dijo una beneficiaria de 52 años:

“Pus hay veces que no puedo ir a mis pláticas al Centro de Salud porque tengo que salir, pero luego me arreglo con la enfermera y con la Vocal y les doy para su refresco, aunque ya piden un poco más y así ya no conviene”.

Con lo antes mencionado, queda claro que, sí existen este tipo de fallos en la operación del Programa, afecta gradualmente otras etapas de la operatividad y su funcionalidad se ve viciada ante estas prácticas. Y el problema se vuelve más agudo si lo realiza más de una beneficiaria a nivel localidad y ahora, pensemos a nivel municipio.

IV. *La política en PROSPERA Programa de Inclusión Social*

Este último tema corresponde conocer sí el Programa realmente contribuye a combatir la pobreza, como lo señalan las Reglas de Operación e informes de SEDESOL y PROSPERA; cuál es la manera en que combate a la pobreza a nivel Municipal y de qué manera; si los partidos políticos participan en el Programa, qué partidos políticos y de qué manera; y cuál es su opinión general sobre el Programa. De esta manera se identifica si el PROSPERA tiene fines clientelares en el municipio de San Felipe del Progreso y por qué razones, además de conocer la eficiencia del Programa.

Por lo que al plantear la pregunta 1, se observó que:

Cuadro 48

En su opinión, ¿El Programa contribuye a combatir la pobreza?		
Total de encuestadas	25	100%
SI	9	36%
NO	16	64%
NS/NC	0	0%
TOTAL		100%

El 64% de las beneficiarias dice que PROSPERA no contribuye a combatir la pobreza, tanto en su familia como a nivel comunidad. Es preocupante que más de la mitad de las mujeres que reciben el apoyo de PROSPERA afirmen que éste no ha logrado su objetivo principal: terminar con la pobreza de las familias en situación de pobreza.

Es importante señalar, que una cuarta parte de las encuestadas dicen llevar más de 20 años recibiendo los apoyos que antecedieron a PROSPERA y que siguen formando parte del padrón de beneficiarios porque su condición es la misma.

Al respecto una señora, con edad de 58 años comentó:

“Yo llevo muchos años recibiendo estos apoyos para la pobreza de las familias, desde que mis hijos iban en la primaria y secundaria, y ya hasta ellos tienen a su familia, mis hijas ya tienen hijos. Ahora verás, mi hija más chica tiene 24 años y es mamá, y Yo sigo con este programa PROSPERA”

Entre las razones que destacan para decir que el PROSPERA no contribuye con la pobreza están:

- Llevan más de 10 años recibiendo Programas y ahora PROSPERA, pero su situación de ser pobre es la misma.
- El tiempo que llevan recibiendo el apoyo no ha ayudado mucho.
- El monto monetario recibido es insuficiente, pues no cubre todo lo que especifica el Programa y los gastos no son sólo educación, alimentación y salud.
- Es un programa que vuelve perezosa a la familia beneficiaria.

Como se puede percibir, las beneficiarias destacan los años en que llevan recibiendo los apoyos y no salen de la pobreza en que se encuentran, sino al contrario sus hijos e hijas se encuentran en la misma situación, por lo que se deduce que sí la madre y padre son pobres hay alta probabilidad de que los hijos e hijas también lo sean, es aquí donde cobra relevancia el ciclo intergeneracional de la pobreza y del que parece imposible salir.

Caso contrario a lo anterior, el 36% de las beneficiarias asegura que el PROSPERA, efectivamente ha contribuido a combatir la pobreza en su familia. Entre sus argumentos generales se halló lo siguiente:

- Porque hay un incremento en el apoyo a la educación y significa mejor educación para los hijos e hijas.
- Ayuda en el componente alimentario y salud.

El porcentaje de estas beneficiarias permite identificar que el PROSPERA ha tenido impactos positivos al cubrir necesidades en los componentes de educación, salud y alimentación.

También se identificó que dos beneficiarias, de más de 30 años, reconocieron que el apoyo que reciben es un complemento y no un apoyo con la intención de mantener y cubrir todas las necesidades. Al respecto dijeron:

Señora 1: “Para mí, PROSPERA si ha disminuido la pobreza en mi hogar, porque con el dinero que recibo de educación es mayor, mi hija recibe una beca de PROSPERA en la Universidad y mi hijo que va en la Preparatoria también recibe su beca, es un gran apoyo en los pasajes, en los útiles, el uniforme o calzado. Yo también trabajo porque PROSPERA no me va a solucionar todo y es algo que las señoras no entienden”

Señora 2: “Yo creo que PROSPERA si ha disminuido la pobreza en mi familia, porque me permitió darle una mejor educación a mi hijo, él recibía beca y lo que Yo recibía por alimentación si me ayudó por mucho tiempo. Aunque también con mi trabajo y el de mi esposo completábamos los gastos, por eso yo creo que sí”.

Un rasgo importante a señalar, es que las señoras tienen familia de 2 y 4 integrantes, lo que hasta cierto punto es una ventaja porque ningún integrante padece alguna enfermedad, las madres saben leer y escribir, no hablan alguna lengua indígena, recibieron una educación hasta nivel Secundaria y son trabajadoras por cuenta propia.

La pregunta 2, tuvo que ver con el combate a la pobreza a nivel municipal y plasmó lo siguiente:

Cuadro 49

En su opinión, ¿En el Municipio el PROSPERA combate la pobreza de la siguiente manera?		
Total de encuestadas	25	100%
a) Procurando que las familias tengan mejor alimentación, salud y educación.	23	92%
b) Construyendo instalaciones de salud, educativas y deportivas	0	0%
c) Generando empleos para jóvenes, mujeres, adultos y ancianos.	1	4%
d) Ninguna	1	4%
Total		100%

El 92% respondió que la manera en que el PROSPERA combate a la pobreza a nivel municipal, es procurando que las familias tengan mejor alimentación, salud y educación. El 4% dice que, generando empleos para jóvenes, mujeres, adultos y ancianos, y el otro 4% contestó que no hay tal combate a la pobreza en el Municipio por parte de PROSPERA.

Como se puede dar cuenta, la mayoría de las beneficiarias ya relacionaban sin mayor confusión los componentes de PROSPERA con sus objetivos.

Lo que compete a la 3 pregunta sobre la intervención de partidos políticos en el PROSPERA, se visibilizó que:

Cuadro 50

Para usted, ¿Los partidos políticos participan en el Programa PROSPERA?		
Total de encuestadas	25	100%
SI	16	64%
NO	8	32%
NS/NC	1	4%
TOTAL		100%

El 64% considera que los partidos políticos sí participan en el PROSPERA. El 32% dice que no hay participación de los partidos políticos en PROSPERA. Y el 4% no supo que contestar.

Esta pregunta es estratégica en la presente investigación, ya que he venido mencionando que las diferentes políticas y programas sociales se han convertido en un instrumento de control, en especial en las zonas más necesitadas, con altos índices de rezago social, que por su condición son más susceptibles al control y juego político. Donde PROSPERA no se queda ajena al asunto.

Para esto es importante remitirnos a las opiniones de las beneficiarias que sí consideran hay intervención de partidos políticos en el Programa, donde se percató:

- Cuando un programa federal cambia de nombre, la Vocales difunden a las beneficiarias qué Presidente lo implementó y el partido al que perteneció y propuso.
- Cuando hay elecciones las condicionan a votar por el partido político que implementó el Programa, de lo contrario amenazan con retirarles el apoyo.
- Al participar y apoyar al partido político se asegura la permanencia al Programa.
- Cada partido político promueve sus programas.
- Con el Programa se engaña a la gente para votar y obligarlas a hacerlo.
- Cuando hay algún evento político son llamadas en nombre de PROSPERA.
- Porque todos los programas provienen de los partidos PRI y del PAN, y se encargan de recaudan firmas.

Con las mencionadas opiniones podemos decir que se trata de un clientelismo de tipo electoral, es decir, clientelismo en periodo de latencia. Y la intensidad de éste varía dependiendo el contexto económico, político y social. Para nuestro caso de estudio, el municipio se caracteriza por ser una zona rural e indígena en situación de pobreza y con altos índices de vulnerabilidad social, por esta razón, la intensidad del tipo de clientelismo en periodo de latencia es denso. Se habla de un clientelismo electoral denso por la razón de que, el intercambio se cumple y existe la manifestación pública por parte de las beneficiarias.

Es importante fijar que, existen Vocales que se encuentran afiliadas a algún partido político, de tal manera que desempeñan doble función: promover e informar sobre PROSPERA y dar a conocer los candidatos y acciones del partido político del que milita.

Con respecto al 32% de las beneficiarias que dicen no hay participación de los partidos políticos en el PROSPERA. Es porque se encuentran mejor informadas por parte de los promotores de PROSPERA y sus Vocales no militan algún partido político.

Entre las razones que mencionaron para decir que no existe tal participación de los partidos políticos fue:

- Se les ha informado que el PROSPERA es ajeno a cualquier partido político.
- Son asuntos distintos, uno es política electoral y el otro es programa federal.

Y al preguntarles sobre las últimas elecciones y Prospera, pregunta 4, se observó que:

Cuadro 51

Durante las últimas elecciones, ¿Le proporcionaron información para votar por algún partido político por parte de PROSPERA?			
Total de encuestadas	25		100%
SI	14		56%
NO	11		44%
NS/NC	0		0%
Total			100%
¿Cuál?	PRI	14	56%

El 56% de las encuestadas acepta haber recibido información por parte de PROSPERA para votar por un partido político durante las elecciones pasadas y el 56% corresponde al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Mientras el 44% no ha recibió información para votar por algún partido político por parte de PROSPERA, en las elecciones pasadas.

Nuevamente, estas cifras demuestran que más de la mitad de las beneficiarias además de considerar que hay participación de los partidos políticos en el Programa, más de la mitad recibió información para votar por el partido político PRI.

Pero también es de resaltarse que, el porcentaje de las beneficiarias que no consideran relación de PROSPERA con partidos políticos, es mayor cuando aseguran que no recibieron información de algún partido político por parte del Programa en las elecciones pasadas.

En la pregunta 5 del cuestionario se arrojó lo siguiente:

Cuadro 52

En general, ¿Cuál es su opinión del programa PROSPERA?		
Total de encuestadas	25	100%
a)Es un Programa que no sirve	2	8%
b) Es un Programa que sirve	12	48%
c)Es un Programa utilizado por los partidos políticos	2	8%
Opción b y c	9	36%
Total		100%

Con los datos obtenidos, el 8% considera que el Programa no sirve, el 48% cree que es un Programa que si sirve y el 8% cree que es un Programa utilizado por los partidos.

Sin embargo, no se esperaba que las beneficiarias relacionaran más de una opción y resultó el porcentaje elevado, donde el 36% considera que es un Programa que sirve, pero es utilizado por los partidos políticos y sí sumamos aquellas beneficiarias que consideraron que es un Programa utilizado por partidos políticos, la sumatoria final es de 44%.

Por tanto, la diferencia entre: es un Programa que sirve; y es un Programa que sirve, pero utilizado por los partidos políticos, se tiene una diferencia porcentual mínima del 4%. Esto visibiliza que una parte importante de las beneficiarias aceptan los beneficios de PROSPERA, pero éstos van acompañados del manejo de los partidos políticos.

Finalmente, para conocer la opinión libre de las beneficiarias sobre PROSPERA, se concretaron sus opiniones de los cual resultó lo siguiente:

- PROSPERA es un Programa que ha ayudado en los componentes de educación, alimentación y salud. En especial con la ampliación de becas a nivel Superior por lo que el monto monetario aumenta dependiendo el grado, lo cual permite solventar la mayoría de los gastos de los estudiantes.
- Sugieren hacer cambios a PROSPERA Programa de Inclusión Social, es decir, implementar trabajos temporales y permanentes para mujeres, adultos mayores y jóvenes. Con la posibilidad de capacitarse e ingresar a un trabajo formal.

- Que sea más estricta la operatividad y supervisión de PROSPERA para evitar amenazas en caso de no apoyar al partido predominante, PRI. Y que el procedimiento de quejas sea atendido con inmediatez para evitar vicios en el Programa.
- Necesidad de ser más rigurosos en el proceso de selección de familias, ya que existen familias que tienen ingresos por encima de la línea de bienestar mínima y reciben el apoyo monetario. Y canalizarlo a familias más jóvenes o madres solteras y con rezagos sociales.
- Es un Programa que no sirve por su mal diseño, ya que el monto monetario que proporcionan y la frecuencia del apoyo no cubre las necesidades de una familia de más de 6 integrantes y de edades distintas, además de ser una familia rural indígena que vive del campo apartado de la Cabecera Municipal.
- Que el Gobierno Federal no deje de implementar programas porque las familias en situación de pobreza no dejarán de serlo.

Puntualizado lo anterior, obliga a encauzar sobre los derechos, compromisos, corresponsabilidades y suspensiones de las familias beneficiarias, que como bien se ha mostrado con los cuestionarios aplicados hay cierto grado de violación a sus derechos, pues no siempre reciben la atención oportuna, no reciben sus apoyos de manera gratuita y transparente, aunado a ello la información y orientación suele estar maniobrada a conveniencia de las Vocales o autoridades de la Unidad de Salud.

Con respecto a los compromisos y corresponsabilidades que adquieren como beneficiarias a PROSPERA, no todas destinan el apoyo monetario que reciben a los componentes de educación, salud y alimentación por las razones antes expuestas, todas participan en sesiones informativas, sin embargo, lo hacen por cumplir un requisito y no por adquirir verdaderamente conocimientos de cuidado de la salud como atender y prevenir enfermedades para los distintos grupos de edad. O bien, envían a sus hijos a la escuela de manera regular pero no en las condiciones que ellas desearían.

Por último, las suspensiones derivan del cumplimiento o no de lo que se expone en el párrafo anterior, es decir, se comprende que el monto monetario que reciben no sea suficiente, pero si las beneficiarias no cumplen con las corresponsabilidades, serán las razones para que deje de ser beneficiaria de PROSPERA.

4.5 Opinión de Autoridades de Programas Sociales sobre los objetivos, características, procedimientos, impactos y la política en PROSPERA Programa de Inclusión Social.

Recapitulando brevemente, el objetivo del capítulo IV es, determinar los mecanismos, alcances y limitaciones de PROSPERA en el Municipio de San Felipe del Progreso para combatir la pobreza. Para lograr tal objetivo además de conocer la opinión de las beneficiarias acerca del Programa, resulta fructífero conocer la opinión de las autoridades que operan PROSPERA a nivel municipio, para poder identificar si ellos como pieza clave de la operatividad del Programa conocen en primera instancia las Reglas de Operación, los impactos y evaluación del mismo y su opinión acerca de la política en PROSPERA.

Siendo así, se llevó a cabo cuatro entrevistas a las principales autoridades del Programa, cada una realiza distintas funciones a la vez que se coordinan para ampliar las incorporaciones y realizar censos en los hogares previamente seleccionados.

Las preguntas que se plantearon corresponden a los mismos temas de los cuestionarios realizados a las beneficiarias. Es necesario dejar constancia que sólo dos personas cuentan carrera Universitaria, mientras que una persona dice seguir estudiando el nivel Superior y la restante no cuenta con profesión. Así mismo, al plantearles algunas cuestiones se mostraban inseguros de sus respuestas o al desconocer algunas se notaban nerviosos.

Ahora resulta oportuno analizar las entrevistas bajo los temas siguientes:

Cuadro 53

I. Datos Generales

Nombre completo	Profesión	Puesto de trabajo	Tiempo en desempeñar el cargo
Javier López Ruíz	Ninguno	Responsable de Atención PROSPERA	4 años
Hugo César Cid González	Licenciado en Contaduría	Responsable de atención PROSPERA	4 años
Dulce Flores	Estudiante de Pedagogía	Enlace de Atención Ciudadana	1 años con 8 meses
Gloria González Jerónimo	Licenciada en Informática	Coordinadora Municipal de PROSPERA	3 años

El perfil de las autoridades que operan el Programa denota que el nivel de profesión no es prioritario, tampoco la experiencia en temas de desarrollo social. Aunque ello se refleja en las respuestas que proporcionaron los entrevistados.

Sin embargo, una persona eminente, tras una formación universitaria y correspondiente especialización tiene mayor competencia y conocimiento amplio de funciones en el campo que ayuda. Esto se puede reflejar en su participación, intervención, en la planificación y desarrollo para la configuración de políticas públicas y políticas sociales de nueva generación.

Sin más preámbulo, se pasará a presentar las entrevistas.

II. Sobre los objetivos y características de PROSPERA Programa de Inclusión Social

El contenido de este tema se expresa en la siguiente pregunta: De acuerdo con las Reglas de Operación de PROSPERA, ¿Podría decirme los programas federales que anteceden a éste, el marco legal, sus objetivos, componentes y hacia quienes va dirigido?

Ahora bien, si fraccionamos la pregunta anterior se obtienen cinco elementos: antecedentes del Programa; el marco legal; objetivos, componentes; y población objetivo. Mismos que surgen de las Reglas de Operación del Programa y que se esperaban las autoridades correspondientes tuvieran conocimiento pleno de ello.

Programas federales anteriores

-Javier López Ruíz: *“Pues el programa es el mismo, sólo se ha cambiado el nombre, anteriormente PROSPERA se llamaba Oportunidades, ajá, y antes de éste era Progresas, son los nombres que se han estado cambiando de acuerdo a las administraciones también. En cuanto a la funcionalidad del Programa pues básicamente ha sido la misma, sólo que ahora se está apostando más a lo que es educación”*

-Hugo César Cid González: *“Comenzó con Solidaridad, de ahí se hizo el cambio a Progresas, Oportunidades y ahorita lo que es Prospera”*

-Dulce Flores: *“Estuvo lo que es Solidaridad, Progresas, Oportunidades y actualmente Prospera”*

-Gloria González Jerónimo: *“Ajá, estuvo Progresas, Oportunidades y ahora Prospera”*

La totalidad de los y las entrevistadas tuvieron conocimiento de los Programas Federales que han antecedido a PROSPERA. Así mismo identifican cuál ha sido la línea de acción que se ha venido repitiendo, es decir, terminar con la pobreza mediante apoyos, en especial de tipo monetario.

Cabe subrayar, que nadie mencionó que dentro de los planes y programas que se han venido instrumentado en el país para desarrollar las capacidades de los hogares, comenzó con el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y posteriormente con la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

Que desde 1973 se ha venido utilizando el lema de romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza, en resumidas cuentas, se llevan 45 años desde la implementación de programas para abatir la pobreza en zonas rurales y urbanas, problema que no se ha resuelto hasta ahora, 2018.

Marco legal

-Javier López Ruíz: *“No, eso sí no sabría”*

-Hugo César Cid González: *“No. hay si no te los podría decir, pero básicamente nosotros dependemos de lo que es la SEDESOL”*

-Dulce Flores: *“...no conozco”*

-Gloria González Jerónimo: *“No, eso si no sé”*

La intención de este elemento fue para conocer si las autoridades de los Programas de desarrollo social conocen el fundamento legal de PROSPERA, es decir, qué leyes, artículos, planes, tratados y acuerdos (sean nacionales e internacionales) sustentan la creación de PROSPERA y por qué. Pero como se puede apreciar en sus respuestas, todos desconocen el marco legal del Programa y si acaso, sólo uno mencionó a SEDESOL, pero sin dar más detalles de su respuesta.

Resulta impactante que siendo parte de la Promotoría de PROSPERA, desconozcan la base que sustenta el programa, lo cual desembocaría, probablemente, en una limitada acción al no

conocer hasta qué dimensiones los artículos 3° y 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo permite y de qué manera lo estipula la Ley General de Desarrollo Social en su numeral 6, o bien, como lo aborda el Plan Nacional de Desarrollo Social, en su meta 2: México Incluyente, incluso qué dice al respecto la Agenda 2030.

Objetivos

-Javier López Ruíz: *“Pues básicamente sería, yo creo que erradicar la pobreza, ¿no?, y romper ese ciclo intergeneracional que hay [...] entonces se busca eso, concientizar a las personas para que tengan ese apoyo por parte del Gobierno y ellos tengan el interés de seguir saliendo adelante, porque los apoyos lo tienen”*

-Hugo César Cid González: *“Apoyar las familias más vulnerables, que cuenten con un nivel inferior al bienestar mínimo”*

-Dulce Flores: *“Básicamente es este... mejorar las condiciones socioeconómicas, este...de las familias beneficiarias”*

-Gloria González Jerónimo: *“Abatir el rezago de la pobreza extrema “*

Las respuestas vislumbran un objetivo general claramente identificado. El común denominador de cada entrevistado (a) es que PROSPERA tiene como objetivo general erradicar la pobreza priorizando aquellas familias que se encuentren en condiciones de pobreza extrema y moderada.

No obstante, al insistir sobre los objetivos específicos de PROSPERA en relación a sus componentes, las y los entrevistados evadían la pregunta. Una vez más las autoridades reflejan su falta de conocimiento básico de los objetivos y características del Programa.

Componentes

-Javier López Ruíz: *“Se da lo que es alimentación, salud y educación, en tiempos anteriores se daba por ejemplo las becas hasta lo que era la Preparatoria, incluso cuando los jóvenes terminaban la prepa se les daban unos puntos, ajá, por haber acreditado ese nivel y después ya en la universidad pues ellos casi casi le buscaban o veían como continuar [...] incluso muchos ya no continuaban por lo mismo [...]”*

-Hugo César Cid González: *“Son tres, que son alimentación, salud y educación y también con lo de la Cruzada Nacional Sin Hambre, y son cuatro líneas de acción adicionales con la intención de incluir a las familias a esto... inclusión productiva, financiera, laboral y social”*

-Dulce Flores: *“Esta lo que es un apoyo alimentario [...] dividido en dos aspectos uno alimentario y uno alimentario complementario que va enfocado al alza de la economía y cosas así, después el apoyo de educación [...] varía de acuerdo a la zona en que vive la familia [...] localidades con menos de 2,500 habitantes y más de 2,500 habitantes [...]”*

-Gloria González Jerónimo: *“la educación, la salud y alimentación que son también lo que corresponde con el monto monetario”*

Como se puede comprobar, las autoridades sólo identifican tres de los cuatro elementos que comprende PROSPERA Programa de Inclusión Social en sus Reglas de Operación. El componente faltante a mencionar y que se encuentra en las presentes reglas del programa fue 3.6.4 Vinculación, que consiste en articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social con Instituciones públicas o privadas y organismos nacionales e internacionales. Promoviendo la inclusión social, productiva, laboral y financiera.

Nótese que una autoridad mencionó las líneas de acción, pero las identifica adicionales a los componentes, cuando realmente son las líneas de acción del componente vinculación.

Población objetivo

-Javier López Ruíz: *“la familia de escasos recursos, se maneja aquí una línea de bienestar para poder entrar al programa, o sea, a través de varias encuestas en cuanto a las condiciones de vivienda, los integrantes de la familia [...] ingresos, gastos en comida, acceso a servicios de salud”.*

-Hugo César Cid González: *“las familias más vulnerables, con hijos y en periodo de lactancia”*

-Dulce Flores: *“Va dirigido a familias con un ingreso mensual que están dentro o debajo de la línea de bienestar”*

-Gloria González Jerónimo: *“dirigido a familias de escasos recursos”*

En las respuestas se puede constatar que sí se conoce la población objetivo para su incorporación a PROSPERA, pues finalmente a lo que se refieren es que, el Programa considera población objetivo a aquellos hogares con un ingreso per cápita menor a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada, por lo cual es imposible que desarrollen las capacidades de los integrantes de la familia en los cuatro componentes ya mencionados.

III. Sobre los mecanismos y procedimientos de PROSPERA

Con respecto al contenido de este tema se engloba en las preguntas: ¿Qué puede decirme de los criterios y requisitos de elegibilidad de las familias para ingresar al Programa, es decir el proceso de selección y sí la entrega de apoyos es el adecuado? y ¿Cuáles han sido los beneficios para las familias beneficiarias?

Criterios y requisitos de elegibilidad de las familias para ingresar al Programa

-Javier López Ruíz: *“Pues, así como elegirlos no, porque está abierto a la población en general, pero todo depende del resultado de la encuesta, o sea, esto va enfocado a las familias de escasos recursos que tiene un ingreso mínimo, ajá, entonces a esas personas se les da más la oportunidad porque son las personas más vulnerables [...] para focalizar a las familias muchas veces nos apoyamos del Ayuntamiento [...] por las Vocales que son las intermediarias entre PROSPERA y titulares [...]”*

-Hugo César Cid González: *“El primer paso es la identificación de nuevas familias, se seleccionan las familias en base a las encuestas de estudio socioeconómico [...] que lo realizan los promotores sociales utilizando un intermediario que son las Vocales [...] posteriormente acuden a las oficinas de San Felipe del Progreso donde se respalda esa información y se manda a las oficinas centrales y es ahí donde se hace el filtro para saber si quedan [...]”*

-Dulce Flores: *“Se les hace un censo socioeconómico que se hace dentro del domicilio, de acuerdo a los datos que ellas proporcionan y a lo que directamente la Coordinación Nacional evalúa se determina si ingresan al Programa y en que esquema queda. Influye mucho que tengan hijos chiquitos [...] niños estudiando, mujer en etapa reproductiva, un discapacitado.”*

-Gloria González Jerónimo: *“Supuestamente... lo que pasa hay muchas contradicciones en las reglas de operación y hay muchas contradicciones en cómo se ejecuta el programa, primera, se supone que el programa está dirigido a familias de escasos recursos, segunda, que deben ser mujeres en periodo de gestación o que tengan hijos en la primaria, este... pero pues finalmente no se cumplen con esos criterios porque dentro del Programa hay muchas maestras que tiene el apoyo, entonces finalmente no se cumple con ninguno de los requisitos que establece las Reglas de Operación”*

Se percibe que el proceso de selección para ingresar a PROSPERA es más uniforme con respecto a las que comentan las beneficiarias, por lo que se puede decir que las autoridades mencionan el proceso general y desde su posición como promotores del Programa.

Donde dicho proceso consiste en: identificar a las familias que no tiene el programa; se lleva a cabo la encuesta socioeconómica y sociodemográfica en su mismo hogar; se priorizan aquellas familias que cuenten con mujeres en edad reproductiva, hijos pequeños y que asistan a la escuela o algún integrante con discapacidad; la información recabada se envía a las Oficinas Centrales y es ahí donde se realiza un filtro por parte de la Coordinación Nacional; se determina si ingresa al Programa y bajo qué esquema de Apoyo; posteriormente se informa de los resultados a Coordinadores Municipales de PROSPERA, a las Vocales, a los Delegados de las localidades para que informe la lista de los hogares incorporados.

Cómo percibe la funcionalidad de la entrega de los apoyos

-Javier López Ruíz: *“Se hace lo mejor que se puede, algunas beneficiarias se les entrega el apoyo directo en su localidad y otras tienen que asistir al Municipio”*

-Hugo César Cid González: *[Evadió la respuesta]*

-Dulce Flores: *“Bueno, se supone que todo va destinado a que las titulares no tengan que desplazarse y tengan que hacer un gasto extra para poder recibir su apoyo. Ahorita se han estado reubicando en la mayoría de las localidades para que se reciba el apoyo en su localidad o en una más cercana”*

-Gloria González Jerónimo: *“Pues hasta ahora todo ha salido bien porque yo me encargo de la logística para la entrega de apoyos en las localidades”*

En cuanto a la funcionalidad del Programa, las respuestas apuntan a que el equipo de trabajadores de PROSPERA han venido trabajando para que la totalidad de las localidades del municipio reciban su apoyo monetario en su comunidad o en una localidad más cercana y eviten desplazarse hasta el municipio y gastar en pasaje.

Dicho proceso requiere en mayor medida la organización de la logística de la Coordinadora Municipal de PROSPERA, Gloria González Jerónimo, que se encarga de

“llevar a cabo toda la logística del proceso de las entregas de apoyos, [Primero] es girar los oficios para seguridad pública, girar oficios para protección civil y girar los oficios a los coordinadores. [Segundo] Aquí en el municipio, las regiones están divididos por coordinadores y Yo les mando el oficio donde especifica qué fechas les toca a sus comunidades recibir el apoyo [monetario] para que a su vez los coordinadores avisen a los Delegados y Vocales para que el día de la entrega de apoyos se tenga el lugar disponible, que son las sedes de las entregas de apoyos. Y [Tercero] checar que en el Banco las patrullas estén antes de las 8:30 am, también durante la entrega y finalización de los apoyos a las beneficiarias”

IV. Sobre los impactos y evaluación de PROSPERA

Para este tema las preguntas estratégicas fueron: Para usted, ¿Cuáles son las instancias participativas en PROSPERA de acuerdo a su ámbito de competencia y de qué manera contribuyen a la supervisión del Programa? y En su opinión, ¿Cuáles son los impactos que ha observado de PROSPERA en la población beneficiaria sanfelipense con respecto al combate a la pobreza?

Instancias participativas en PROSPERA

-Javier López Ruíz: *“Bueno, es que SEDESOL en cierta forma es la Secretaría con la que estamos directamente y con PROSPERA [...] En si SEDESOL rige a PROSPERA”*

-Hugo César Cid González: *“Secretaria de Salud, Secretaria de Educación, este...la Secretaria del Trabajo, también con las Instituciones Bancarias, pues creo que es un círculo muy amplio [...]”*

-Dulce Flores: *“Pues solamente con INEA y Seguro Popular”*

-Gloria González Jerónimo: “Pues... creo que SAGARPA y creo... que CDI son algunas instancias que supervisan a PROSPERA porque trabajan proyectos productivos con cierto grupo de titulares de PROSPERA”

Tres de los entrevistados aseguran que las instancias participativas en el Programa, de manera general son la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública, Secretaría del Trabajo, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Mientras que la otra respuesta fue INEA y Seguro Popular, que pertenecen a la Secretaría de Educación Pública y Secretaria de Salud.

Pese a que es correcto lo que mencionaron, no conocían el estatus de esas instancias participantes, es decir, si correspondían a instancias ejecutoras, normativas y su coordinación interinstitucional.

Para dejar claro lo anterior, las instancias que mencionaron las autoridades corresponden a las “ejecutoras”, en este caso con la SEDESOL es a través de la Coordinación Nacional, las Coordinaciones Estatales de PROSPERA, la SS, los Servicios estatales de Salud, el IMSS a través del IMSS-PROSPERA, la SEP a través de los Servicios Estatales de Educación o de la CONAFE, la SE, la STPS, CDI y SAGARPA.

Con respecto a las Instancias “normativas” se encuentra el Comité Técnico de la Coordinación Nacional, que como su nombre lo indica es la instancia con facultad de emitir y actualizar los lineamientos operativos de las Reglas de Operación de PROSPERA. A su vez esta instancia tiene por cada estado un Comité Técnico Estatal donde participaran los representantes de las instancias ejecutoras antes mencionadas.

Y, la coordinación interinstitucional enfatiza la importancia de trabajar en conjunto para el cumplimiento del cometido de PROSPERA, esto incluye a los tres niveles de gobierno, organizaciones sociales, sociedad civil, organismos nacionales e internacionales bajo un marco de transparencia y coparticipación, y con apego a lo que disponen las Reglas de Operación de PROSPERA.

Cómo contribuyen, las instancias participativas, a la supervisión del Programa

-Javier López Ruíz: “Pues ajeno a PROSPERA está CONEVAL y... hay se me olvidó el nombre de la otra Dependencia... que son los que hacen evaluaciones para ver que tanto ha

ayudado un programa [...] y dentro del programa está la Oficina de PROSPERA, y aparte la Oficina Regional que supervisa el operativo, que el personal asista a las localidades, que se entregue la papelería a tiempo, que sé de la atención adecuada a las titulares y se resuelvan sus dudas”

-Hugo César Cid González: *“Que los niveles de educación, salud y alimentación se eleven y sean de mejor calidad”*

-Dulce Flores: *“No, no sabría qué decirte”*

-Gloria González Jerónimo: *“Pues dentro del programa prácticamente es el Centro de Salud [...] y en cada localidad hay Comités y subcomités, que están la de educación, alimentación, la de adultos mayores y así... que dan a conocer parte de la evaluación de esos componentes”*

Se percata que las respuestas de cómo contribuyen las Instancias participativas en la supervisión del Programa son superficiales y ambiguas. Y corresponden más bien a la supervisión de las beneficiarias con respecto a sus corresponsabilidades.

Si bien en el apartado anterior respondieron la mayoría de las instancias ejecutoras, lo ideal era que hablaran de las mismas pero enfocándose a la manera en que operan uniformemente y cómo supervisan. Por lo anterior, se tiene que partir del objeto de contar con criterios uniformes y de aplicación nacional, donde los gobiernos locales y las respectivas autoridades de las instancias ejecutoras son los responsables de operar y otorgar servicios de educación, salud a la población, alimentación, vinculación; con el fin de asegurar una operatividad eficaz, eficiente, equitativa y transparente.

Siendo así, el compromiso conjunto entre el Gobierno Federal y las entidades federativas será satisfacer las demandas de educación, salud, alimentación y vinculación con base en sus recursos presupuestarios; y por conducto de las autoridades ejecutoras de cada entidad validarán la accesibilidad y funcionalidad de los diferentes servicios que corresponden a los componentes del Programa.

Impactos de PROSPERA en la pobreza de las familias sanfelipenses

-Javier López Ruíz: *“Nosotros nos hemos dado cuenta por historias que nos dicen las familias, este... donde sí les ha ayudado mucho, más que nada a que continúen sus hijos*

estudiando [...] entonces uno de los impactos más grandes es la preparación de los integrantes de la familia, en este caso los hijos [...] en salud también ha avanzado mucho porque tiene más conocimiento de las enfermedades y como prevenirlas [...]"

-Hugo César Cid González: "Aunque los tres componentes van de la mano, donde más se carga el apoyo económico es en la educación [...]"

-Dulce Flores: "Básicamente en lo que es la educación, porque la mayor parte de las beneficiarias pues casi ocupan su recurso a lo que es a... la educación de sus hijos"

-Gloria González Jerónimo: "Ah sí, mira, tan solo las titulares Vocales cuando asisten a las famosas MAPOS que son pláticas sobre educación, equidad de género, sobre erradicar la violencia contra la mujer, de comer sano; transmiten la información al resto de las beneficiarias, entonces, ya las mujeres tienen otras ideas de vida. También ha mejorado su economía y su educación"

En definitiva, los impactos de PROSPERA en las familias sanfelipenses beneficiarias ha sido, con mayor énfasis al rubro de educación, pues con la aplicación de las becas educativas hasta el nivel superior ha permitido la continuidad de los estudios. Situación misma que perciben las titulares encuestadas.

V. Sobre la política en PROSPERA

Para conocer el contenido que involucra el tema, se plantearon las siguientes cuestiones: De los Programas federales implementados para combatir la pobreza, como Pronasol, Progresá, Oportunidades ¿Cuál ha sido la diferencia con Prospera? Para usted, ¿Qué papel juegan los partidos políticos en el Programa con sus propuestas? y En su opinión, ¿Existe clientelismo político en el uso del Programa?

Diferencia de Prospera con los anteriores Programas federales

-Javier López Ruíz: "las becas para nivel superior"

-Hugo César Cid González: "La operatividad que se viene manejando [...] que, si tenías el programa federal, no tenías acceso a ningún otro programa de apoyo, entonces con esta administración el cambio que se hizo fue no limitar a la gente y si cumplen con los criterios pueden tener más de un apoyo"

-Dulce Flores: *“Están las becas de Educación Superior... creo que sólo eso”*

-Gloria González Jerónimo: *“Creo que la educación y el derecho de que las beneficiarias de PROSPERA acudan a BANSEFI y se le otorga un crédito”*

De las opiniones resulta que, de los programas que se han venido implementando a nivel federal y que buscan erradicar la pobreza en las familias más vulnerables, PROSPERA ha sido el único programa que ha invertido y ampliado más en la educación, tan es así que su beneficio comprende el Nivel Superior, también ha sido el que otorga créditos a las titulares beneficiarias para emprender un negocio.

De lo anterior se infiere que, invertir por brindar el servicio de educación en calidad y cantidad contribuye positivamente a la formación del capital humano, lo cual abre una gama de posibilidades y oportunidades de cambiar la situación y calidad de vida.

Papel que desempeñan los partidos políticos en el Programa

-Javier López Ruíz: *“Pues es que, así como partidos políticos, yo creo que no depende del color, porque siempre se manejan unas reglas de operación y son las que rigen el Programa, solo que si en cada administración se cambia el nombre y algunos elementos. Para mí esta administración se ha transformado mejor el Programa”*

-Hugo César Cid González: *“Yo creo que la cabeza es quien te ordena, te dice y te manda el plan de trabajo [...] pues se supone que PROSPERA es ajeno a partidos políticos porque de lo contrario se infringe un delito, sin embargo, es importante que la gente conozca qué administración está trabajando para la gente [...]”*

-Dulce Flores: *“Es que, en sí PROSPERA no se involucra con lo que son partidos, es directamente del Gobierno Federal y no hay relación”*

-Gloria González Jerónimo: *“Pues... el Programa ya tiene más de veinte años, lo único que cambia es el nombre y ahorita que entre el nuevo Presidente de la República quien sabe si se siga llamando PROSPERA. Es cambiar el nombre y cambiarle los “colores” aunque de fondo sigue siendo el mismo Programa, mismas reglas de operación y sigue siendo el mismo padrón”*

Las opiniones arrojadas indican disimulo y reservación con respecto al papel que juegan los partidos políticos en PROSPERA, ya que dos personas, Hugo César Cid González y Gloria González Jerónimo, dan signos de que en efecto, los partidos políticos y sus candidatos en el momento dado, al iniciar una nueva administración cambian el nombre del Programa de implementación nacional bajo los colores del partido político, es decir, el logotipo del Programa se diseña con los colores del partido político al que perteneció su candidato durante el periodo de campaña y resultó electo; y, se mantiene prácticamente las mismas reglas de operación y el mismo padrón de familias beneficiarias. De igual manera, se destaca que es “la cabeza” quien dice, ordena y manda el plan de trabajo, así mismo se cree necesario decirles a las beneficiarias qué administración es la que está realmente trabajando por ellas.

Contraste a lo anterior, las opiniones de las otras dos personas, Javier López Ruíz y Dulce Flores, se apegan a las Reglas de Operación y la prohibición de hacer uso político del Programa, por tanto niegan que los partidos políticos participen en PROSPERA.

Existe clientelismo político en el uso de PROSPERA

-Javier López Ruíz: *“Aquí como tal, creo que no, porque incluso hasta con los Ayuntamientos o con el gobierno del Estado tenemos muy buena comunicación y equipo de trabajo y siempre para el beneficio de las familias”*

-Hugo César Cid González: *“No te puedo decir que sea un acto pros-elitista, pero si hay un conjunto de acciones que está haciendo el gobierno actual y es bueno que nosotros les acerquemos esa información a aquellos que lo desconocen, pero no te puedo ir a condicionar”*

-Dulce Flores: *“No porque son cosas distintas”*

-Gloria González Jerónimo: *“Pues la Reglas de Operación tiene muchos candados para que no se haga uso del Programa con fines políticos, pero ya en la práctica es totalmente diferente, no hay congruencia con lo escrito y la práctica, sólo te puedo decir eso”*

Como se puede apreciar, sus respuestas corresponden en la misma proporción y sentido al apartado anterior, dos personas aceptan que en la práctica las conductas son totalmente contrarias a lo que se estipula en la Reglas de Operación de PROSPERA, y se reconoce que las acciones del gobierno en turno han trabajado “para” y por tanto es importante que se

informe de ello a las beneficiarias. Aunque se aclara que al final de cuentas no se está condicionando, pero a opinión personal se realiza propaganda política, cuando no debiera ser así.

VI. *Comentarios Generales*

Javier López Ruíz: *“Es un programa humanitario también que busca la mejor calidad de vida de las familias y ojalá sigan dando continuidad, que yo creo el punto importante es ayudar a quienes menos tienen”*

Hugo César Cid González: *“En el programa hay gente de todo tipo, hay gente que lo valora y gente que hace y deshace [...] si porque reciben el apoyo y se van por el pulque, no utilizan el apoyo como realmente es [...]”*

Dulce Flores: *[sin comentarios]*

Gloria González Jerónimo: *“El PROSPERA resulta ser malo y bueno, porque hay gente que lleva demasiados años con este tipo de programas y este Programa debería tener dentro de las Reglas de Operación realizar una depuración cada tantos años porque hay gente que ya no necesita el apoyo; y hay quienes lo necesitan por la cantidad numerosa de hijos, pero ya solo esperan recibirlo y no trabajan. Por otra parte, ha habido casos exitosos, pero son muy pocos”*

De sus comentarios finales emitidos acerca de PROSPERA, se advierte que hay fallas en la operación del Programa, pues no se cumple cabalmente con lo que se establece en las Reglas de Operación, ya que hay familias beneficiarias que no deberían pertenecer al Programa por la razón de que su estabilidad económica y calidad de vida es buena. En el mismo sentido hay falta de seguimiento, supervisión y concientización en la manera en que la titular destina su apoyo monetario al beneficio de los integrantes de la familia.

Así mismo, se puntualiza que es un Programa humanitario y sus intenciones son buenas porque busca apoyar a quienes menos tienen y la intención de dar continuidad al programa es romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza.

Conclusión

Todo lo anterior revela que, PROSPERA Programa de Inclusión Social, efectivamente, ha tenido “resultados” en la población sanfelipense porque ha incorporado a más familias al Padrón de Beneficiarios y que busca fomentar sus derechos sociales, específicamente educación, salud, alimentación y vinculación; mientras que el “impacto” se refleja en el nivel de pobreza o rezago que la sociedad beneficiaria tiene, que, si bien es cierto los niveles de pobreza extrema han disminuido. Los índices de marginación, de rezago social de la población en general se mantienen desde 1990 en niveles altos, mientras que el índice de desarrollo humano se ubica como bajo.

Al iniciar con el análisis de éste capítulo, se manifestó en los primeros temas las características sociodemográficas, económicas y políticas de la región municipal. En el que se pudo constatar que San Felipe del Progreso es un municipio, eminentemente, mazahua rural, que comprende una Cabecera Municipal, 100 delegaciones y 29 subdelegaciones. Este dato señala que el municipio es grande en extensión territorial y densidad poblacional. Debido a sus características territoriales el uso del suelo es de tipo agropecuario y forestal, esto a su vez nos lleva a reconocer que las actividades primarias (90%) son fundamentales para la economía familiar.

Su crecimiento económico es mínimo, ya que representó un crecimiento del PIB de 1, 177.63, es decir, el 0.10% para la entidad federativa. Hay mayor proporción de Población Económicamente Inactiva (36.55%) y aquella que forma parte de la PEA, la mayoría (46.76%) tiene niveles de instrucción de primaria.

Con respecto a la preferencia política del municipio, se comprobó que desde la administración 1942-1943 hasta la actual 2016-2018 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha gobernado el municipio San Felipe del Progreso., aunque ha venido perdiendo la confianza de los ciudadanos, dado que ha tenido que liarse con otros partidos políticos para permanecer en el poder político.

Como ya se hizo notar, el objetivo general, la misión y visión de la Administración municipal 2016-2018, actual, van en la misma dirección de lo que plantea PROSPERA Programa de Inclusión Social. Lo que manifiesta la necesaria acción y participación conjunta y simultánea

de los diferentes niveles de gobierno. Ello con el fin de terminar con el ciclo intergeneracional de la pobreza en las familias sanfelipenses, mediante la ampliación de sus capacidades en educación, salud, alimentación y vinculación.

En contraste a los beneficios que plantea PROSPERA, se señalaron los principales indicadores que cuantifican el bienestar del Municipio, donde se pudo determinar que, desde 2000-2015 el municipio sigue padeciendo alto grado de marginación, alto grado de rezago social, alto porcentaje de la población vulnerable por carencias sociales, se elevó el porcentaje de personas vulnerables por ingresos, incrementó el porcentaje de población con carencia por acceso a la seguridad social y con un índice de desarrollo humano bajo. De igual forma se percibió que son los hombres con mayor IDH en contraste con las mujeres, éstos destacan en educación e ingresos.

Como se pudo identificar, existen avances y retrocesos en los niveles de desarrollo del municipio de San Felipe del Progreso, a pesar de contar con la cobertura amplia de PROSPERA Programa de Inclusión Social, de diversos programas de SEDESOL, SAGARPA, CDI, entre otros.

Considerando así el contexto general del municipio de San Felipe del Progreso, la parte crucial del actual capítulo para determinar los mecanismos, alcances y limitaciones de PROSPERA para combatir la pobreza y hacer efectivo los derechos sociales básicos; se evidencia con los cuestionarios que se aplicaron a beneficiarias del Programa en el mencionado municipio. Igualmente, se complementó los resultados arrojados de los cuestionarios con las entrevistas realizadas a las autoridades de PROSPERA bajo las mismas líneas de análisis.

De ello se obtuvo que, el perfil predominante de las beneficiarias del Programa lo comprenden en mayor proporción mujeres mayores de 30 años, que son hablantes y de origen étnico mazahua. Han venido recibiendo los Programas Federales que han antecedido a PROSPERA.

Los resultados arrojados sobre el conocimiento de los objetivos y características de PROSPERA indican que el 92% conoce los programas que antecedieron al actual Programa; el 92% desconoce el fundamento legal del Programa; el 92% conoce los objetivos; solo el

75% conoce los componentes; el 84% conoce las etapas para ingresar al Programa desde su experiencia; el 84% recibe el apoyo monetario entre \$1,000 a \$2,000 pesos; el 100% recibe su apoyo monetario cada 2 meses, el 88% considera que la entrega de apoyos es adecuado pero solo el 72% no ha identificado problemas en el proceso de la entrega del apoyo.

Respecto a los impactos y evaluación de PROSPERA, el 88% conoce como se lleva a cabo la supervisión del Programa; el 60% identifica como impactos del Programa con una mejor alimentación, educación y salud; el 100% participa en el Programa, por lo que se puede decir que el 100% se encuentra bajo el Esquema de Apoyo Con Corresponsabilidad; solo el 72% considera necesaria la participación.

Y en cuanto a la política en PROSPERA, se obtuvo que el **64%** considera que el Programa no contribuye a combatir la pobreza, el 92% asegura que el Programa ayuda a combatir con la pobreza en el municipio mediante una mejor alimentación, salud y educación; el **64%** considera que los partidos políticos sí participan dentro del Programa; el **56%** de las beneficiarias afirma haber recibido información para votar por algún partido político por parte de PROSPERA y el **56%** corresponde al PRI; y el 48% asegura que el Programa sí sirve y el 44% asegura que es un Programa que sirve pero es utilizado por los partidos políticos y solo el 8% respondió que el Programa no sirve.

Finalmente, las aportaciones que se obtuvieron de las entrevistas a las autoridades de PROSPERA bajo las mismas líneas de análisis que se realizaron a las beneficiarias, se obtuvo que, dos autoridades cuentan con una profesión, una se encuentra estudiando y la otra no tiene ninguna preparación profesional. Los años de laborar son de 4, 3 años y 1 año con 8 meses.

Sus respuestas respecto a los objetivos y características de PROSPERA fueron: las 4 personas entrevistadas conocen los antecedentes del Programa; Ninguna de las 4 personas entrevistadas conoce el marco legal; No identifican los objetivos específicos del Programa, pero sí el General; sólo identifican tres de los cuatro componentes del Programa; y las 4 personas entrevistadas sí identifican la población objetivo.

Sobre los mecanismos y procedimientos de PROSPERA se obtuvo que, la totalidad de los y las entrevistadas sí identifican el proceso general sobre los requisitos y criterios de

elegibilidad de las familias para ingresar al Programa; sólo 3 de las cuatro personas entrevistadas consideran que se hace lo mejor posible para que la funcionalidad de la entrega de apoyos sea la correcta, mientras que el restante entrevistado evadió la respuesta.

Respecto de los impactos y evaluación del Programa, las 4 personas mencionaron las instancias participativas pero desconocían el estatus de las mismas, es decir, si se trataban de instancias ejecutoras, normativas o de coordinación interinstitucional; ninguna de las autoridades de PROSPERA conoce cómo contribuyen las instancias participativas en la supervisión del Programa; las autoridades señalan que el mayor impacto del Programa en la pobreza de las familias sanfelipenses es en el rubro de la educación.

Por último, sobre la política en PROSPERA, las autoridades identifican que éste programa ha invertido y ampliado la educación hasta el nivel Superior, aspecto que no había hecho ningún otro programa de implementación nacional; 2 autoridades dejan entrever que los partidos políticos y sus candidatos electos marcan su administración bajo los colores propios y por tanto del Programa y consideran necesario difundir quiénes trabajan por la población beneficiaria, mientras que las otras dos autoridades se apegan a las Reglas de Operación y señalan la prohibición de hacer uso político del Programa; en la misma proporción fueron las respuestas respecto al clientelismo político en el Programa, donde dos responden que sí y dos expresan su negación al respecto.

Reflexiones finales

México, es un país pluricultural, es rico y pobre a la vez, tiene importantes logros, pero también enfrenta grandes desafíos, y uno de éstos es la pobreza que padecen miles de mexicanas y mexicanos desde generaciones atrás.

La respuesta del Gobierno Mexicano ha sido la implementación de diversos planes y programas a nivel federal, estatal y municipal desde 1973 hasta ahora, 2018. “Acabar con la pobreza”, es una frase muy sonada y desgastada que se escucha cada sexenio y debido a su necesaria atención es que ocupa lugar en las diferentes Agendas de Gobierno.

Se ha corroborado en la investigación que, el común denominador de las políticas públicas y políticas sociales que se han instrumentado en México, buscan dar fin al ciclo intergeneracional de la pobreza potenciando las capacidades en alimentación, salud, educación y vinculación en todos los habitantes que se encuentren en situación de pobreza extrema y pobreza moderada.

Son 45 los años desde que se comenzó a implementar políticas públicas como combate a la pobreza, y como es de sorprenderse, el fenómeno de la pobreza se extiende con mayor facilidad a los habitantes de México, en contraste a las lentas mejorías.

Desde luego que, mucho tiene que ver con la funcionalidad del modelo de desarrollo y los cambios en el sistema económico, especialmente desde que México adoptó el modelo neoliberal, aunado a la limitación de sus capacidades en los ámbitos económico, político y social. Ya que, cabe destacar que antes de la década de los setentas, del siglo XX, el Estado Mexicano tenía la capacidad de combinar y perseguir simultáneamente el crecimiento económico y la potencialización de los derechos de la ciudadanía, es decir, perseguir un progreso social con principios de igualdad.

Sin embargo, ante las crisis económicas constantes es que se inició un cambio estructural dando prioridad al aparato productivo, a avanzar hacia la descentralización y mantener un criterio social bajo la óptica de racionalizar los recursos disponibles.

Considerando lo anterior es que, los programas y las políticas sociales contenidas en las políticas públicas se convirtieron en el amortiguador de la población pobre frente a las crisis

de todo tipo, a la vez que fueron una estrategia política perfecta para recobrar legitimidad. Por esta razón, la presente investigación se realizó con el fin de contribuir a la discusión sobre el uso clientelar y eficiente de PROSPERA Programa de Inclusión Social en un municipio que además de ser mazahua con alto grado de marginación, de rezago social y bajo índice de desarrollo humano, es rural y está provisto del actual Programa federal: PROSPERA para abatir la pobreza de los sanfelipenses.

Se planteó que los programas federales han constituido un canal redistributivo y de clientelismo político, especialmente, a los grupos sociales más vulnerables, con carencias, pobres y marginados, del cual no es ajeno PROSPERA Programa de Inclusión Social. Por tal motivo, se planteó como hipótesis que PROSPERA Programa de Inclusión Social ha mostrado limitaciones en articulación, coordinación y acción por mejorar la educación, la salud, la alimentación, la vinculación y el bienestar económico de las familias mazahuas sanfelipenses; y ha sido usado con fines clientelares.

Es necesario subrayar que, a consecuencia de la reestructuración económica, política, social y cultural que ocasionó la ideología neoliberal, es que se ha ido adoptando diferentes planes y medidas para aliviar los males sociales como: la pobreza, la vulnerabilidad social, la marginación, la desnutrición, el analfabetismo, entre otros, pero focalizando sólo a ciertas fracciones de la sociedad que más lo necesiten.

Entre los principales hallazgos durante el proceso de la investigación fueron:

1) El papel del Estado Mexicano en el desarrollo social a través de la creación de políticas y programas sociales para combatir la pobreza y contrarrestar las carencias sociales fue una construcción y responsabilidad asumida constitucionalmente posterior a la Revolución Mexicana, 1910.

En este sentido, las decisiones y acciones legítimas que ha tomado el gobierno mexicano con el fin de resolver los problemas públicos, ha sido mediante la ejecución de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a preservar y elevar el bienestar social, el desarrollo social para lograr una mejor calidad de vida. Pero reduciendo el círculo de acción para atender a aquellos grupos sociales en situación de desventaja máxima.

Se identificó que, para atender los problemas sociales se tiene que discriminar a los pobres en condición de pobreza relativa para enfocarse a los pobres en condición absoluta, generando una situación lamentable, es decir, que posteriormente los pobres moderados se sumen a las filas de la población en extrema pobreza.

Ante la falta de ingresos suficientes, de capacidades y oportunidades que caracterizan a la población pobre, la política social juega un papel fundamental al pretender mejorar la distribución de ingresos y ampliar el acceso a servicios básicos. No obstante, la población por su condición carente, es más susceptible al control y juego político en periodos de latencia utilizando como instrumentos los diferentes programas sociales de los que son beneficiarios para asegurar el voto.

Siendo así, se reflexionó la necesidad de que los programas y políticas sociales contenidas en las políticas públicas potencien en primera instancia el recurso humano en la participación económica para que exista la posibilidad de consolidar un desarrollo humano integral. Esto implica la coordinación entre la política social y la política económica; con la finalidad de posibilitar la redefinición, la actuación, los objetivos, la red de apoyo y los derechos para la conformación de una política social de nueva generación.

2) El proceso de formación del Estado social mexicano inició desde que se asentaron las bases para la conformación de un orden normativo, con las Cartas Magnas de 190 y 1917, que brindaban los elementos para generar un sistema económico socialmente justo y de respeto a los derechos de los individuos.

Es por ello que los periodos que abordan el rumbo del desarrollo social en México, inicia desde 1917-1934 pasando por la reconstrucción, el cardenismo, la política social de la industrialización, la política social de desarrollo rural y la política social de liberación y aperturas económicas, 1983-1994.

El surgimiento de los programas de política social como combate a la pobreza iniciaron desde 1973 con el PIDER, 1976 con el COPLAMAR, 1988 se crea el PRONASOL, 1994 PROGRESA, 2000 PDHO; y 2014 PROSPERA Programa de Inclusión Social. Como se percibió el objetivo compartido de las diferentes iniciativas instrumentadas de combate a la

pobreza ha sido focalizar a sus beneficiarios con la finalidad de generar mejores resultados en la redistribución de recursos de manera equitativa y eficaz.

Así mismo, al analizar las políticas públicas desde dos direcciones, se obtuvo que a partir de PRONASOL en adelante (PROGRESA, PDHO y PROSPERA) han sido los mismos instrumentos de cambio; y como estructura y estrategia de gestión gubernamental ha sido prácticamente la misma, salvo el cambio de nombre y algún otro componente.

En el periodo de 2000-2016 tanto a nivel nacional como a nivel estatal, los progresos de la reducción de la pobreza son bajos y no se identifican beneficios a mediano y largo plazo por la razón de que la tendencia de la pobreza vuelve a recobrar importancia. La situación es más grave al analizar la evolución de la pobreza por ingresos (Alimentación, Capacidades y Patrimonio).

3) Al indagar los componentes, las características y ámbitos de acción de PROSPERA Programa de Inclusión Social y el combate a la pobreza, se halló que existe una coordinación coherente en su metodología plasmada en la Reglas de Operación, a la vez que se corroboró en documentos oficiales.

Resulta innovador su diseño, ya que se percató que el Programa deriva, en primera instancia, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 3° y 4°; en segunda instancia, se deriva de la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 14; como tercera instancia, deriva del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de la Meta 2 México Incluyente, en su objetivo 2.1 que tiene que ver con garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales a toda población mediante las estrategias 2.1.2 que detallan sobre qué elementos actuar. En cuarta instancia, PROSPERA se sustenta en los Programas Sectoriales de Desarrollo Social, de Educación, de Salud, del Programa para Democratizar la Productividad, ambos del 2013-2018. Y como última instancia, PROSPERA se sustenta en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en la Agenda 2030 y en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Par tal lógica es que, el Programa tiene como objetivo contribuir al cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de la población pobre, ampliando sus capacidades en alimentación, salud, educación, vinculación y otras dimensiones del bienestar

a través de enfocar sus acciones en sus componentes de Alimentación, Salud, Educación y Vinculación.

En otro orden de ideas, se halló que al contar con dos esquemas de apoyo: Con Corresponsabilidades y Sin Corresponsabilidades, el monto monetario varía, así como el tipo de apoyo. De igual modo, se percibió que, al pertenecer en un Esquema de Apoyo Sin Corresponsabilidades, las posibilidades de hacer efectivos los derechos sociales como salud, educación y vinculación disminuyen debido a la falta de cobertura y capacidad de atención.

También se determinó que, el nivel de resultados, 2015, de PROSPERA en el Estado de México aumentó al afiliar a más familias al Programa y que esperaban se cumplieran sus derechos sociales, sin embargo, el impacto del Programa en la misma entidad reflejó que no ha contribuido a disminuir los índices de pobreza y carencia social.

4) En cuanto a la determinación de los mecanismos, alcances y limitaciones de PROSPERA Programa de Inclusión Social en el municipio de San Felipe del Progreso, 2013-2015, para combatir la pobreza, se señaló que el municipio comprende 1 Cabecera Municipal, 100 localidades y 29 Subdelegaciones.

Su dinámica demográfica certifica que la población es de 134, 143 habitantes, donde el 52.41% son mujeres y el 47.59% son hombres; el grueso de la población se concentra en edades de 05-24 años; el 79.59% es indígena mazahua y el 27.8% es hablante de la lengua originaria. Sólo 13 de sus localidades tiene más de 2, 500 habitantes.

El municipio comprende a mayor población Económicamente Inactiva (PEI) que equivale al 36.55%, contraste a la Población Económicamente Activa (PEA) representa el 32.02% y el nivel de instrucción es primaria.

El municipio de San Felipe del Progreso es zona rural, entre otras razones porque las condiciones y usos del suelo son de potencialidad agropecuario y forestal, es decir, el 57.9% del total de la superficie se destina a la agricultura, el 28.3% a ganadería, el 10.50% al uso forestal y el 1.83% es suelo erosionado.

Se averiguo que el municipio tiene preferencia política hacia el Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde la administracion1942-1943 hasta la actual administración 2016-2018. No obstante, existen fuerzas políticas opositoras, pero con menor influencia en el total

de las localidades. El PRI se ha configurado como fuerza política en cada localidad del municipio con la libertad de ejercer sus funciones y atribuciones.

También se descubrió una disminución considerable de la población analfabeta, de la población sin derechohabiencia, de carencia por alimentación, de viviendas con piso de tierra y los servicios básicos. Disminuciones que se reflejan en el 24.5% de población extremadamente pobre en contraste al 2010 que representaba el 38.3%.

No obstante, el nivel de pobreza moderada, 2015, aumentó al 51.4% aunado a la población vulnerable por ingresos y aumento a la carencia por acceso a la seguridad social. Ello evidencia que los resultados no se mantienen continuos en el municipio porque San Felipe del Progreso sigue ubicándose como un municipio rural con alto grado e índice de marginación, con alto grado e índice de rezago social y con bajo índice de desarrollo humano. Situaciones por las que hasta ahora, 2018, sigue formando parte de la lista nacional de Zonas de Atención Prioritaria rurales.

-El estudio de caso, permitió remitirse a la opinión de las beneficiarias y autoridades del municipio de San Felipe del Progreso sobre la efectividad y eficiencia de PROSPERA Programa de Inclusión Social, donde se reveló que, sobre los objetivos y características del Programa, de manera general, en una escala de nada, poco y mucho, las titulares y autoridades conocen poco sobre estos elementos.

-Respecto a los mecanismos y procedimientos del Programa existe conocimiento casi total de las titulares y total de las autoridades de PROSPERA, por lo que la categoría general se ubica en mucho.

-Lo relativo a los impactos y la evaluación de PROSPERA, la mayoría de las beneficiarias (88%) y la totalidad de las autoridades entrevistadas (4) identifican los impactos del Programa en alimentación salud y educación, más no en vinculación. Situación que no sucede con el conocimiento sobre la evaluación del Programa. Por lo cual se puede decir que la escala es de mucho y poco conocimiento respectivamente.

-Mientras que, la política en PROSPERA manifestó que, más de la mitad de las titulares (64%) reconocen que el Programa NO contribuye a combatir la pobreza, el mismo porcentaje reconoce que los partidos políticos participan en el Programa. de dicho porcentaje, el 56%

aseguró haber recibido información para votar por algún partido político en las elecciones pasadas por parte de PROSPERA y el 56% apunta al PRI.

También se halló que, menos de la mitad de las beneficiarias (48%) reconoce la eficiencia de PROSPERA, en tanto el 44% asegura que es un Programa que sirve, pero es utilizado por los partidos políticos y sólo el 8% afirma que PROSPERA Programa de Inclusión Social No sirve.

En este punto de análisis, el comportamiento fue similar a la opinión de las autoridades, donde dos de los cuatro, aceptan la intervención de los partidos políticos en el Programa y consideran necesario difundir quiénes trabajan por la población beneficiaria. En contraste a las otras dos autoridades que se apegan a la normatividad de las Reglas de Operación.

Ante ello se percibió, que los resultados de PROSPERA Programa de Inclusión Social se visibilizan en un mayor número de familias sanfelipenses afiliadas al Programa que esperan se hagan efectivos sus derechos sociales, en datos duros hasta octubre del 2018 existen 143,945 beneficiarios únicos. Y el impacto más notable de PROSPERA dentro de los hogares sanfelipenses beneficiarios ha sido en la educación que además de haber ampliado su cobertura hasta el nivel Superior, el monto monetario posibilita a continuar con los estudios de la población adolescente y juvenil.

Otro hallazgo en la investigación fue que, PROSPERA al no cubrir al 100% las carencias en salud, alimentación y vinculación en el municipio mazahua, ya que el impacto se refleja en un alto grado de rezago social y alto grado de marginación. Por tanto el Programa muestra limitaciones en articulación, coordinación y acción por mejorar la situación de las familias sanfelipenses en esos aspectos.

Así mismo se acertó que, a pesar de que en la planeación de PROSPERA Programa de Inclusión Social cuenta con candados para lograr un blindaje electoral y evitar prácticas clientelares, en la realidad del municipio de San Felipe del Progreso cobra relevancia esta práctica no formalizada y cobra relevancia otra práctica no formal como la corrupción.

En este sentido PROSPERA constituye una red y mecanismos que usa el PRI para intercambiar el voto por los bienes y servicios que el Programa provee; dicha práctica resulta más visible en periodos de latencia en zonas pobres, vulnerables, marginales e indígenas

como San Felipe del Progreso, donde son manipulados los beneficiarios de PROSPERA para votar por el PRI, de lo contrario amenazan con privar de los apoyos del Programa.

Finalmente, PROSPERA Programa de Inclusión Social se destaca por ser una política pública de tipo distributiva, ya que genera una transferencia obligada de recursos de unos ciudadanos a otros; aunque también se dota de caracteres que abordan las políticas públicas de tipo regulativas y constitucionales por la razón de que existe predominancia en la condiciones de obligatoriedad para todos los afectados y se señalan los procedimientos y reglas generales a que deberán someterse las actividades públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, D. & Blanco, F. (2016) *Políticas Públicas y Democracia*. (1°ed.) México: INE.
- Boltvinik, J. (1990). *Pobreza y Necesidades Básicas: Conceptos y Métodos de Medición*. Caracas, Venezuela: UNESCO-CRESALC.
- Cohen, E. & Franco, R. (2005). *Gestión Social: cómo lograr la eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: CEPAL, pp. 9-22
- Eco, U. (1977). *Cómo se hace una tesis: Técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura*. España: Gedisa. Págs.1-206
- Favela, A., Calvillo, M., León, A., Palma, I y Martínez, P. (2003). *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*. México: CEDIOC.
- Kelsen, H. (1998). *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: UNAM
- Klikberg, B. (1993). *Pobreza un tema impostergable. Nuevas Respuestas Mundiales*. Caracas, Venezuela: FCE. pp. 1-206.
- Lozada, V. M. (2002). *El papel de Progresá en la reproducción de unidades Domésticas Campesinas*. (1ªed.). México: UNAM, CIICH, SEDESOL, Oportunidades.
- Ordoñez, B. G. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. (1°ed.) México: UNAM, CEIICH, SEDESOL.
- Ordóñez, B. M. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: UNAM, CEIICH, SEDESOL.
- Vélez, F. (1994). *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*. México: FCE.

Artículos

- Audelo, C. J. (2004). *¿Qué es el clientelismo? Algunas claves para entender la política en países en vías de consolidación democrática*. [Versión electrónica] *Estudios Sociales*, 12(24).
- Cadena, I. C., Franco, M.S., y Campos, A. H. (2006). Territorialidad y política. El caso de la división del municipio de San Felipe del Progreso, Edomex. *Gestión Política*, XVI (2), 421-448 y 449.
- Calderón, O. G. (2009). Las políticas públicas y el combate a la pobreza. *REDPOL*. 1(1), 1-28.

- Corona, S. (2017). El reto, en Edomex, de enfrentar la pobreza. *El Economista*. Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/politica/El-reto-en-Edomex-de-enfrentar-la-pobreza-20170420-0032html>
- Evangelista, M.E. (2009). *Política social: conceptos, métodos y contextos*. Recuperado de: <http://politica-social-mexico-blogspot.mx/2009/01/12-conceptualizacion-de-la-politica.htm>
- Fernández, R. S. (2011). Política Social y Desarrollo Humano. La Nueva Cuestión Social del siglo XXI. [Versión electrónica]. *Nómadas. Revista Critica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 29(1), pp.1-18
- Gordón, S. (2000). *Léxico de la Política*. (1ª ed.). México: FCE.
- Grau, L.S. (2018). *La política social y su importancia*. Recuperado de: http://sgrau.septrionismo.com/index_php/-1-las-politicas-sociales-y-su-importancia
- Herrera, R. J. (2015). Estado, Derecho Social, Gato Público y Ciudadanía. La importancia de la Confianza en el Caso de México. [Versión electrónica]. *Reflexión Política* 17(34), pp. 124-140
- La Redacción, (2002, 06 de marzo). Presenta Fox el Programa “Oportunidades”; no se usará con fines políticos, asegura. *Revista Proceso*. Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/240359/presenta-fox-el-programa-oportunidades-no-se-usara-con-fines-politicos-asegura>.
- Lahera, P. E. (2004). *Política y Políticas Públicas*. CEPAL. Recuperado de: <http://www.repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600.pdf>
- Mendoza, M. R. (2017). Impactos del Programa PROSPERA en el Estado de México (2012-2015). *Revista Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública-UNAM*. (26), 1-20. Recuperado de: www.revistasunam.mx/index.php/encrucijada/article/download/59703/52645
- Orozco, G. P. (2004) *El Estado Mexicano: su estructura constitucional*. Recuperado EL 20 de junio del 2017 de la Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Recuperado de: www.juridicas.unam.mx

Pichardo, P. I. (2002). Concepto de Estado. *En Introducción a la Nueva Administración Pública de México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Págs. 13-20

Rodríguez, M. E. y Rodríguez, P. M. (2007). El Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades: contigo es posible”. ¿Política económica versus política social? *Espacios Públicos*. 10(20), 162-182.

----- (s/f). *Conoce Oportunidades*. Recuperado de: www.rosarito.gob.mx/v/transparencia/pdf/Conoce%20Oportunidades.pdf

Documentos institucionales

CONAPO. (2016). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-y-municipio-2015>

CONAPO. (2016). *Índice de marginación por municipio, 1990-2015*. Recuperado de: https://www.datos.gob.mx/busca/dataset/indice-de-marginacion-carencias-poblacionales-por-localidad-municipio-y-entidad/resource/0b00a1d5-ebd8-4c21-b1d9-1a3a9c0284a3?inner_span=True

CONEVAL (2014). *Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2014*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014-.aspx>

CONEVAL (2017). *Dirección de Información y Comunicación Social*. Comunicado de Prensa No. 09. Recuperado el 01 de julio de 2018, de: www.coneval.org.mx

CONEVAL. (2016). *Medición de la Pobreza*. Recuperado de: <http://coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>.

CONEVAL. (2018). *Consulta dinámica de resultados de pobreza a nivel municipio 2010-2015*. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/consulta-pobreza-municipal.aspx>

- CONEVAL. (2018). *Entidades Federativas. Estado de México. Índice de Rezago Social 2015*. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/inicioent.aspx>
- COPLADEM. (2013). *Región II Atlacomulco Programa Regional 2012-2017*. Estado de México, págs. 276
- Gobierno de la República. (s/f). *Programa para Democratizar la Productividad (PDP) 2013-2018*. págs. 39 y 45-46. Recuperado de: <http://www.gob.mx/productividad/documentos/programa-para-democratizar-la-productividad-estrategia-transversal>
- Gobierno del Estado de México. (2018). *La Economía Mexiquense*. págs. 68-69. Recuperado de: <http://desarrolloeconomico.edomex.gob.mx/informacion-economica>
- H. Ayuntamiento de San Felipe del Progreso. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018*. [Versión electrónica], págs. 267.
- INDESOL. (2015). *Mapa Estado De México*. México: Indesol, Observatorio de Violencia Social y de Género en el Estado de México. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/99605/estado_de_mexico.pdf
- INEGI. (2015). *Encuesta Intercensal 2015. Información por Entidad. Estado de México*. Recuperado de: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/default.aspx?tema=me&e=15>
- INEGI. (2018). *México en Cifras*. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.mx/app/areasgeograficas/?ag=15>
- INEGI. (2018). *PIB-Entidad Federativa, anual*. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/>
- ONU. (2018). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: <https://www.onu.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

- PNUD. (2018). *Base de Datos, Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal de hombres y mujeres [nueva metodología] (2010)*. Recuperado de: <http://www.mx.undp.org/>
- PNUD. (2018). *Desarrollo Humano: Objetivos*. Recuperado de: https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/povertyreduction/in_depth/desarrollo-humano.html
- PROSPERA. (2017). *Resumen de políticas PROSPERA y el combate a la pobreza*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/prospera>
- PROSPERA. (2018). *En PROSPERA celebramos nuestro 4° Aniversario*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/prospera/articulos/en-prospera-celebramos-nuestro-4-aniversario?idiom=es>
- PROSPERA. (2018). *¿Qué hacemos?* Recuperado de: <https://www.gob.mx/prospera/que-hacemos>
- Secretaría de Educación Pública. (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México: SEP. págs. 13-18, 37-39, 54 y 57. Recuperado de: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_sectorial_de_educacion_13_18
- Secretaría de Salud. (2014). *Programa Sectorial de Salud 2013-2018*. México: IEPSA. págs. 43 y 51. Recuperado de: www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/sectorial.salud.pdf
- SEDESOL. (s/f). Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Recuperado el 18 de junio 2018, de www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/pdf/oportunidades.pdf
- SEDESOL. (2016). *Conoce todo sobre Prospera*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sedesol/articulos/conoce-todo-sobre-prospera>
- SEDESOL. (2018). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/prospera>

SEDESOL. (2018). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018*. Estado de México. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sedesol/documentos/informe-anual-sobre-la-situacion-de-pobreza-y-rezago-social>

SEDESOL. (s/f). *Programa Sectorial de Desarrollo 2013-2018*. págs. 43-44 y 47. Recuperado de: www.sedesol.gob.mx/work/.../Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018

SEGOB. (2018). *Datos Abiertos al Índice de Marginación*. México: CONAPO. Recuperado de: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion

Leyes y reglamentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Reglas de Operación PROSPERA Programa de Inclusión Social, 2017.

Decreto por el que se forma la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria, 2018.

Ley General de Desarrollo Social

Tesis y trabajos de grado

Chávez, A. S. (1996). *Concepto de Estado*. Tesis de Licenciatura. Universidad Nacional Autónoma de México.

Cobilt, C. E. (2008). *Entre el cliente y el patrón: La intermediación política en los periodos de latencia*. Tesis de Maestría. Universidad Nacional Autónoma de México.

Gómez, M. F. (2014). *Clientelismo político y procesos electorales: el voto de los marginados en Tijuana B. C. 2004-2013*. Tesis de Licenciatura. Universidad Nacional Autónoma de México.

Rosas, R. F. (2003). *Análisis de los Programas sociales implementados en México para combatir la pobreza (1977-2000)*. Tesis de Licenciatura. Universidad Autónoma Metropolitana. pp. 7-8 y 38-55.

ANEXOS

- **Anexo 1.** Cronología de los Programas pioneros para el combate a la pobreza en México de acuerdo a la provisión de los derechos sociales fundamentales

Cronología de los Programas: PIDER, COPLAMAR y PRONASOL de acuerdo con los componentes: Educación, Salud, Seguridad Social, Vivienda y Alimentación como derechos sociales básicos en México	
<u>EDUCACIÓN</u>	
1934	Se promovió la reforma al art. 3° constitucional , en el que se estableció como primer derecho social de la legislación mexicana: “derechos a la educación primaria” adicionando el principio de gratuidad y obligatoriedad con fin de universalidad (ámbitos rural y urbano)
1936	Se creó el Consejo Técnico de Educación Agrícola, con la intención de atender la población rural. Mientras que en zonas rurales se construyeron Escuelas Vocacionales de capacitación para el trabajo industrial.
1944	Se creó el Comité Administrador del Programa Federal de construcción de Escuelas (CAPFCE)
1946	Se creó el Instituto Nacional de Bellas Artes Se aprueba la reforma constitucional al art. 3°constitucional en el que se eliminó el carácter socialista de la enseñanza y se atribuyen los principios: democráticos, nacionalistas y solidarios.
1948	El Instituto Nacional Indigenista (INI) sustituyó al Departamento de Asuntos Indígenas del cardenismo.
1949	Se creó la Escuela Nacional de Maestros.
1950	Se creó la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) y la construcción de las ciudades Politécnica y Universitaria.
1958	Se creó el Consejo Nacional Técnico (CNTE) y se planificaron las actividades del subsector.
1959	-Se puso en marcha un ambicioso programa denominado Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria, mejor conocido como “Plan de Once Años”. Con el objetivo de garantizar a que todos los niños del país la educación primaria. -Se fundó la Comisión Nacional de Libros de Textos Gratuitos de Primaria
1965-1970	-Surgen las Escuelas Tecnológicas Agropecuarias (ETAP). A fin de impartir la educación tecnológica usando técnicas avanzadas en la agricultura, ganadería, e industrias en zonas

	<p>rurales; lo cual generaría mejores condiciones en la productividad y a su vez evitaría los flujos migratorios del campo a la ciudad.</p> <p>-En el medio urbano surgieron los programas de Adiestramiento Rápido de Mano de Obra (ARMO). Que como su nombre lo indica buscaba en un corto plazo ofrecer preparación inmediata en diferentes campos de tecnología aplicada que la industria mexicana demandaba.</p> <p>-Se constituyó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) como área de investigación.</p>
1971	Se creó el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) con el objetivo de aumentar la cobertura educativa en nivel primaria, principalmente en zonas marginadas y rurales. Dicho consejo fue de la mano nuevas modalidades: primaria acelerada y primaria intensiva, sistemas abiertos para secundaria, preparatoria y estudios profesionales, la construcción de planteles para la educación tecnológica agrícola en niveles secundaria, preparatoria y superior.
1972	Se abre el Colegio de Ciencias y Humanidades, área humanística de la UNAM.
1973	<p>-Se fundó el Colegio de Bachilleres (COLBACH)</p> <p>-Se establece el Centro de Investigación Científica y de Estudios Superiores de Enseñanza (CICESE).</p> <p>-Se crea la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) en la Ciudad de México.</p>
1978	Bajo el lema: “educación para todos” se pretendía brindar educación primaria a todos los niños, castellanizar a los monolingües, propiciar la capacitación y formación de manera permanente.
1979	Se amplió el concepto de educación básica universal a 10 grados, es decir, 1 año destinado a Preescolar, 6 años destinados al nivel Primaria y 3 años para nivel Secundaria.
1982	<p>Comenzaron a operar los servicios de educación inicial, preescolar, primaria indígena, especial, física, secundaria, normal y adultos. Y a través del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 la federación propuso las bases para la descentralización.</p> <p>-Comienza a concretarse acuerdos para la creación de Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública en cada estado.</p>
1993	Se modificó el art. 3º constitucional y se promulgó la Ley General de Educación con el fin de dar garantías jurídicas al acuerdo y reconocer como derecho social el acceso a los niveles básicos de enseñanza.
<u>SALUD, ASISTENCIA SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL</u>	
1937	Se creó la Secretaría de Asistencia Pública (SAP) con el compromiso de atención médica y alimentar a niños de sectores marginados.

1943	<p>-Se expidió la Ley del Seguro Social (LSS) sujeto a un sistema de financiamiento tripartito compuesto por cuotas forzosas de trabajadores, patrones y contribuciones del Estado.</p> <p>-Con la construcción del IMSS se privilegió a las principales ciudades con potencial industrial. De esta manera los servicios de salud asistencia y preventiva eran provistos de la Secretaria de Salubridad y Asistencia (SSA).</p>
1955	Dentro del IMSS, se abrió la obligatoriedad al aseguramiento de los empleados de todas las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de seguros y finanzas en la República Mexicana.
1959	Se transformó la Dirección General de Pensiones Civiles en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE)
1965	Se creó la Comisión Mixta Coordinadora de Actividades en Salud Pública y Seguridad Social, formada por la SSA, IMSS y el ISSSTE.
1973	Se creó el Programa de Solidaridad Social (PSS-IMSS) para distribuir servicios asistenciales de salud., donde el IMSS atendía a zonas rurales y la SSA atendía mayormente a zonas urbanas.
1974	Hubo inclusión, sólo, jurídica del campesino y su familia al régimen de seguridad social constatado en el art. 123 constitucional
1975	Se estableció el Centro Médico de Estudios de la Farmacodependencia.
1977	En relación a cuidados materno-infantiles y atención a grupos sociales vulnerables se instituyó el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) que desarrollaba funciones en participación con el INI y el IMAN
1978	<p>-Se creó el Centro Mexicano de Estudios en Salud Mental</p> <p>-Se estableció en el art.123 constitucional que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil.</p>
1979	<p>-Se crearon el Instituto Mexicano de Psiquiatría y el Instituto Mexicano de la Senectud</p> <p>-para una mayor coordinación se instituyó el Gabinete del Sector Salud, que se encontraba integrado por la SSA, el DIF, el IMSS, el ISSSTE, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM)con el propósito de lograr congruencia, eficacia y eficiencia en la prestación de servicios.</p>
1981	<p>-Se creó el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias</p> <p>-Se instaló la Coordinación de los Servicios de Salud Pública como unidad de asesoría y apoyo técnico del Ejecutivo Federal para proponer las bases de un sistema nacional de salud.</p>
1984	Se promulgó la Ley General de Salud con las bases necesarias para iniciar los procesos de descentralización a fin de puntualizar y redistribuir competencias en los sistemas

	estatales de salud (SESA), sistemas locales de salud (SILOS) y en su caso, sistemas municipales de salud.
1985	La SSA se transforma en Secretaría de Salud (SS)
1992-1993	Se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) con el fin de establecer la individualización de aportaciones tripartitas, de la misma forma se modificaron los fondos para las viviendas.
<u>ALIMENTACIÓN</u>	
1938	Se creó el Comité Regulador de Mercados de Subsistencia para garantizar precios remunerativos a los productores de básicos y abasto suficiente y accesible a los consumidores.
1941	El Comité Regulador de Mercados de Subsistencia se transformó en la Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora. Posteriormente, en 1949 es sustituido por la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA). Misma que amplió su margen de acción para apoyar la alimentación popular mediante el abastecimiento a las ciudades con alimentos básicos y controlando los precios por medio de precios garantía.
1961	La CEIMSA adquiere una nueva presentación con la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) que utilizó una política alimentaria descentralizada con mayor regulación en la producción y distribución de alimentos.
1970	Los problemas de nutrición y marginalidad en el medio rural fueron atendidos por el PIDER mediante la inversión en infraestructura y proyectos productivos, lo anterior se fortaleció posteriormente con el mejoramiento gradual de los precios garantía que implementó CONASUPO.
José López Portillo 2da mitad de su sexenio	Sistema Alimentario Mexicano (SAM), programa que buscaba fomentar la producción de alimentos básicos entre productores temporales.
1983	Se eliminó el SAM y se puso en marcha un programa de reestructuración para modificar las dimensiones de la intervención estatal en todas las fases del ciclo alimentario: producción, transformación, comercialización y consumo.
1986	El gobierno flexibilizó sus estrategias en el sector alimentario por medio de dos programas: Protección al Salario y Consumo Obrero; y Acciones de Apoyo a la Economía de la Familia Campesina.
1987	Surge el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) que fue un acuerdo entre el gobierno y los sectores: obrero, campesino y empresarial; para negociaciones salariales y reducciones a los aranceles.
1990-1994	Se pusieron en marcha Programas Nacionales de Modernización del Campo (PNMC) y del Abasto y del Comercio Interior (PNMAyCI). Que planteaban modificar las bases del

	funcionamiento de todas las agencias estatales vinculadas a la producción y abasto de alimentos en las fases del proceso producción-consumo.
1994	Se instauró el nuevo programa PROCAMPO, que pretendía sustituir gradualmente el apoyo otorgado a través de precios garantía por un sistema de apoyos directos, alineación gradual de los precios a sus referencias en el mercado internacional.
<u>VIVIENDA</u>	
1954	-El BNHUOPSA constituye el Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO) con el propósito aumentar la oferta de vivienda en las principales ciudades del país. -Se pone en marcha el Instituto Nacional de Vivienda (INV) para atender la demanda habitacional en áreas urbanas y rurales que no eran atendidas por otras instituciones.
1963	Se estableció el Programa Financiero de Vivienda (PFV) que operó con dos fondos radicados en el Banco de México y fueron: el Fondo de Operación y Descuentos Bancario a la Vivienda (FOVI) el cual se encargaba de construir directamente y aportar financiamiento a las instituciones públicas y privadas para la construcción de viviendas de interés social; y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA) que garantizaba los créditos e inyectaba liquidez a la banca privada cuando los potenciales beneficiarios no pudieran demostrar las garantías suficientes.
1970	El INV es sustituido por el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO) que además de realizar las funciones del entonces INV, tuvo que promover y construir viviendas en zonas rurales, además de propagar las practicas-trabajo colectivo y de financiamiento, y la elaboración de planes reguladores urbanos y proyectos de planificación regional.
1972	Se crearon dos institutos de vivienda pública: INFONAVIT Y FOVISSSTE con la tarea de acoger la demanda de los asegurados por el IMSS y empleados federales.
1979	Se aprobó el Plan Global de Desarrollo (PGD) y el Programa Nacional de Vivienda (PNV) con intenciones de aumentar la participación gubernamental hasta 1982.
1980	Con la firma del acuerdo entre SAHOP y COPLAMAR se originó el Programa de Mejoramiento de la Casa Rural en Zonas Marginadas.
1982-1988	-Se creó la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) como entidad coordinadora de ordenación territorial urbana, de gestión ambiental y política de vivienda definiendo actividades de la Zona Metropolitana del entonces Distrito Federal (ZMDF). -Se emprendió la formación del Sistema Nacional de Vivienda bajo la dirección de la SEDUE. El fin de éste era fortalecer la presencia del Estado en el sector de la industria mediante la construcción y autoconstrucción, en el control del mercado inmobiliario y de tierra, entre otros.

1984	Inició el Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda (PRONADEVI), éste logró implantarse como un sistema de registro de estadísticas, proyectos, logros producidos o administrados de manera independiente.
1988	La política de vivienda colapsó, pues el auge de la crisis redujo su potencial generador de empleo y como distribuidora de bienestar.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Ordóñez, 2002.

- **Anexo 2.** Galería de imágenes de los y las beneficiarias de PROSPERA Programa de Inclusión Social del municipio de San Felipe del Progreso.

Fotografía 1³⁸



³⁸ Es la oficina principal de PROSPERA Programa de Inclusión Social del Municipio de San Felipe del Progreso, ahí se atiende todo lo relacionado a nuevas afiliaciones, suspenso o cancelación definitiva del Programa, así como la difusión de programas con fines de desarrollo social.

Fotografía 2³⁹



³⁹ Centro de Convenciones de PROSPERA Programa de Inclusión Social, sede de la entrega de los apoyos monetarios a localidades que no reciben su apoyo en su localidad o en una localidad más cercana, motivo por el que se tienen que trasladar hasta la Cabecera Municipal. Mismo sitio en que se encuentra la oficina principal de PROSPERA.

Fotografía 3⁴⁰



⁴⁰ Entrega de los apoyos monetarios de PROSPERA a habitantes de localidades distintas, reunidos en el Centro de Convenciones y atendidos de acuerdo a la clave de su localidad.

Fotografía 4⁴¹



⁴¹ Entrega de apoyos monetarios de PROSPERA a beneficiarias de las localidades San Pablo Tlachichilpa, San Francisco y Barrio Loma Bonita; en la Delegación de la localidad San Pablo Tlachichilpa. Las beneficiarias no se trasladan hasta la Cabecera Municipal.

Fotografía 5⁴²



⁴² Beneficiarias de PROSPERA de las localidades La Era, La Cabecera Concepción y Barrio Santa Cruz.

Fotografía 6⁴³



⁴³ Población beneficiaria de PROSPERA del Apoyo Adultos Mayores y Apoyo de Alimentación.

Fotografía 7⁴⁴



⁴⁴Como se percibe el perfil de las beneficiarias es que son mujeres con hijos, mujeres de tercera edad, madres e indígenas.

- **Anexo 3.** Cuestionario utilizado para conocer la opinión de las beneficiarias acerca del Programa PROSPERA en el municipio de San Felipe del Progreso.



Cuestionario de opinión de las y los beneficiarios de PROSPERA Programa de Inclusión Social y sus componentes en el municipio de San Felipe del Progreso, Estado de México.

Este cuestionario tiene como objetivo conocer la opinión de los beneficiarios acerca de PROSPERA. La información será utilizada con fines académicos. Muchas gracias.

I. Datos Generales

Sexo	Masculino	Femenino	
	Menos de 15 años		
	De 15 a 20 años		
Edad	De 20 a 30 años		
	Más de 30 años		
	Primaria		
	Secundaria		
Escolaridad	Preparatoria		
	Universidad		
Lugar de Procedencia:			
	Mazahua		
	Otomí		
Origen étnico	Náhuatl		
	Otra:		
Hablante de una lengua indígena	SI	NO	¿Cuál?

II. Sobre los objetivos y características de PROSPERA Programa De Inclusión Social

1. ¿Conoce los antecedentes de este Programa?

- SI
- NO
- NS/NC
- ¿Cuáles?

2. ¿Conoce algunas leyes y reglamentos (marco legal) de PROSPERA?

- SI
- NO
- NS/NC
- ¿Cuáles?

3. En su opinión, los objetivos de PROSPERA son :

- a) Otorgar apoyo económico para emprender un negocio
- b) Mantener unida a la familia
- c) Ampliar las capacidades de la familia beneficiaria en alimentación, salud y educación

4. De la siguiente lista, cuáles son a su juicio los componentes de PROSPERA:

- a) Empleo permanente, talleres recreativos y promoción de la sud
- b) Alimentación, salud, educación y vinculación
- c) Adultos mayores, jóvenes y Mujeres embarazadas y en periodo de lactancia

III. Sobre los mecanismos y procedimientos del Programa

1. ¿Conoce las etapas para ingresar a PROSPERA?

- SI
- NO
- NS/NC
- ¿Cuáles?

2. De acuerdo con su experiencia, marque la opción que indique las etapas de selección para ser beneficiaria (o) de PROSPERA:

- a) Tramitar solicitud, entregar documentación y acudir al Palacio Municipal por los resultados
- b) Identificar las familias, recabar información socioeconómica y sociodemográfica y presentar documentación
- c) Realizar un registro vía internet; rellenar cuestionarios sobre sus ingresos y esperar resultados vía correo electrónico

3. ¿Cuál es el monto monetario que recibe de PROSPERA?

- \$500 a \$1,000
- \$1,000 a \$2,000
- \$2,000 a \$3,000
- Más de \$3,000

4. ¿Con qué frecuencia recibe los apoyos?

- Mensual
- Bimestral
- Trimestral

5. En su opinión, la entrega de los apoyos ¿es adecuado?

- SI
- NO
- ¿Por qué?
- NS/NC

6. En general, ¿Qué problemas ha identificado en el proceso de entrega de los apoyos?

IV. Sobre los impactos y la evaluación del Programa

1. En su opinión, ¿Cómo supervisan el Programa PROSPERA?

- a) En reuniones con beneficiarias (os), vocales, comités y contraloría social
- b) Visitas a los hogares beneficiarios por parte del Delegado y la Vocal
- c) NS/ NC

2. ¿Cuáles son los impactos más importantes de PROSPERA?

- a) Ha ayudado a disminuir la pobreza de la familia beneficiaria
- b) Los integrantes de la familia tienen mejor alimentación, salud y educación
- c) No ha habido cambios importantes

3. ¿Cómo participa en el Programa?

- a) Asistiendo a: pláticas informativas, talleres, citas de salud familiar y asistencia regular de hijos a la escuela
- b) Asistir a eventos de PROSPERA, dar una aportación económica y cuidar la salud de la familia.
- c) Con la limpieza de la comunidad y la comprar medicamentos para equipar el Centro de Salud

4. ¿Para usted es importante la participación?

- SI
- NO
- ¿Por qué?
- NS/NC

V Sobre la política en PROSPERA Programa de Inclusión Social

1. En su opinión, ¿el Programa contribuye a combatir la pobreza?

- SI
- NO
- NS/NC

2. En su opinión, en el Municipio el PROSPERA combate a la pobreza de la siguiente manera:

- a) Procurando que las familias tengan mejor alimentación, salud y educación
- b) Construyendo instalaciones de salud, educativas y deportivas
- c) Generando empleos para jóvenes, mujeres, adultos y ancianos

3. Para usted, ¿los partidos políticos participan en el Programa PROSPERA?

- SI
- NO
- ¿Por qué?

4. Durante las últimas elecciones ¿le proporcionaron información para votar por algún partido político por parte de PROSPERA?

- SI
- NO
- ¿Cuál?

5. En general, ¿Cuál es su opinión del Programa PROSPERA?

- a) Es un Programa que no sirve
- b) Es un Programa que sirve
- c) Es un Programa utilizado por los partidos políticos

VI Comentarios Generales de los encuestados

En conclusión, ¿Cuál es su opinión sobre PROSPERA y desea agregar más sobre el Programa?

- **Anexo 4.** Entrevista realizada a autoridades de PROSPERA para conocer su opinión acerca del Programa:



Entrevista a autoridades de Programas Sociales en el Municipio de San Felipe del Progreso

Este cuestionario tiene como objetivo conocer la opinión de autoridades de Programas sociales acerca de PROSPERA. La información será utilizada con fines académicos. Muchas gracias.

I. Datos Generales:

Nombre completo

Profesión:

Puesto de trabajo:

Tiempo en desempeñar el cargo:

II. Sobre los objetivos y características de PROSPERA Programa de Inclusión Social

1. De acuerdo con las Reglas de Operación de PROSPERA, ¿podría decirme los programas federales que anteceden a éste, el marco legal de PROSPERA, sus objetivos, sus componentes y hacia quienes va dirigido?

III. Sobre los mecanismos y procedimientos del Programa

1. ¿Qué puede decirme de los criterios y requisitos de elegibilidad de las familias para ingresar al Programa, es decir, el proceso de selección y entrega de apoyos es el adecuado?
2. ¿Y cuáles han sido los beneficios para las familias beneficiarias?

IV. Sobre los impactos y evaluación del Programa

1. Para usted, ¿Cuáles son las instancias participativas en PROSPERA de acuerdo a su ámbito de competencia y de qué manera contribuyen a la supervisión del Programa?

V. Sobre la política en el Programa

1. En su opinión, ¿Cuáles son los impactos que ha observado de PROSPERA en la población beneficiaria sanfelipense con respecto al combate a la pobreza?
2. De los programas federales implementados para combatir la pobreza como: PRONASOL, PROGRESA, OPORTUNIDADES y PROSPERA, para usted ¿Cuáles fueron las diferencias entre éstos?
3. Para usted, ¿Qué papel juegan los partidos políticos en el Programa con sus propuestas?
4. En su opinión, ¿Existe clientelismo político en el uso del Programa? ¿Qué me dice durante las elecciones pasadas?

Comentarios Generales del Entrevistado (a)

Desea agregar algo adicional sobre PROSPERA Programa de Inclusión Social