Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) en el municipio de San Felipe del Progreso, estado de México, 1998-2000

Juan Campos Alanís

Universidad Autónoma del Estado de México

Resumen

Desde su instrumentación, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), como el principal programa de combate a la pobreza extrema del gobierno federal, ha sido sujeto a una serie de evaluaciones institucionales y de organismos académicos, las cuales se han orientado principalmente a analizar los tres componentes que maneja el Progresa; el CIESAS, una de las instituciones de evaluación, ha determinado efectos negativos del programa en cuanto a la cohesión de los grupos sociales; sin embargo, existen otros efectos potencialmente negativos que afectan al gobierno municipal y que en determinado momento pueden llevar a que la población cuestione la legitimidad de la autoridad local. El presente artículo tiene como objetivo demostrar, con un caso de estudio, este problema de pérdida de presencia del gobierno local ante la población.

Abstract

From their instrumentation, the Program of Education Health and Feeding (Progresa), as the main combat program to the federal government's extreme poverty, it has been subject to a series of having evaluated institutional and of academic organisms. The evaluations have been guided mainly to analyze the three components that it manages the Progresa; although institutions like the CIESAS have determined negative effects of the program as soon as the cohesion of the social groups. However, other effects exist potentially negative that affect the municipal government and that in certain moment the population can question the genuineness of the local authority. The present article has as objective to demonstrate with a case of study this problem of loss of the local government's presence before the population.

Introducción

A inicios del siglo XXI México continúa siendo un país de contrastes sociales y regionales, ya que coexisten zonas con alto nivel de desarrollo relativo con miles de pequeñas comunidades rurales y urbanas que registran graves problemas de déficit en servicios básicos, vivienda y oportunidades de trabajo bien remunerado. Factores como las crisis económicas recurrentes, el cambio de modelo de crecimiento económico, la contracción del poder adquisitivo, la caída de los salarios reales y los constantes recortes a

algunos rubros del gasto social, han provocado que las desigualdades regionales y sociales se incrementen, así como la población que vive en condiciones de pobreza, particularmente grupos que viven en el campo, en la mayoría de las regiones indígenas del país y grandes segmentos de población urbana.

En los últimos años el combate a la pobreza se ha convertido en uno de los principales objetivos de la política social del Estado. A partir de la década de 1970 el Estado mexicano ha instrumentado una serie de acciones orientadas a atender de manera directa y focalizada el problema de la pobreza tanto en el medio rural como en las grandes ciudades, y se diseñaron e instrumentaron programas destinados a atender a la población con mayores desventajas; entre estos intentos para superar la pobreza se encuentran programas como el Pider, Coplamar, el SAM, la creación del ramo 26, el Pronasol y más recientemente el Progresa (ahora llamado Oportunidades).

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) se puso en marcha en agosto de 1997 y forma parte de las políticas sociales de corte focalizado o de reducción de la pobreza, ya que la designación de los beneficiarios pasó por un proceso de selección que partió del conocimiento detallado de las localidades del país y de las condiciones de vida de la población que en ellas reside. El Progresa tenía como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, además de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través de acciones que propiciaran la elevación de sus condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades de educación, cobertura de salud y alimentación.

La operación del programa requería de una amplia coordinación institucional y entre los tres niveles de gobierno, tema de análisis de este trabajo (particularmente el papel de los gobiernos municipales en la instrumentación del Progresa, como una importante línea de investigación que no ha sido muy estudiada), ya que al igual que el Pronasol, este programa creó estructuras institucionales paralelas para la repartición de los recursos, lo cual, en principio, debilita a las autoridades locales. Además, resulta cuestionable que un programa que hasta finales del año 2000 estaba presente en casi 2 000 municipios del país, no se apoye con la estructura institucional de los gobiernos municipales, situación que pudiera facilitar la operacionalización del programa.

Hasta 2001, varias instituciones habían realizado evaluaciones de impactos del programa en las vertientes de educación, salud y alimentación, como el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

(CIESAS) y el Progresa (1998), una del mismo Progresa (1999), y del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE, 2001). En estas evaluaciones se consideran, además, otros efectos del programa, como la desintegración comunitaria y el surgimiento de conflictos entre los beneficiarios y los no beneficiarios; sin embargo, nunca se aborda el tema de los efectos que dicho programa pudiera tener en la relación gobierno local-ciudadanía, factor que se convierte en tema de análisis de este artículo, particularmente en un municipio donde el programa prácticamente atendía a más de la mitad de la población municipal: San Felipe del Progreso, estado de México.

En la primera parte del trabajo se lleva a cabo una revisión legal sobre a qué ámbito de gobierno le corresponde directamente el combate a la pobreza, para ello se hace una sucinta revisión de ordenamientos federales, estatales y municipales. En la segunda parte se analiza la forma en que el municipio interviene en la operación del programa. En la tercera parte se realiza una rápida revisión de la cobertura del programa en el estado de México y en el municipio. Finalmente, en la cuarta parte se analizan los hallazgos después de realizar un intenso trabajo de campo en el municipio.

¿A quién le corresponde la lucha contra la pobreza?

Existe una discusión sobre a quién le corresponde atender el problema de la pobreza: ¿a la federación, a los estados o a los municipios? Esta discusión nos lleva a introducir la noción de descentralización, concebida como la intención de traspasar funciones y recursos del gobierno central a los gobiernos locales y a veces a la sociedad. La descentralización se puede considerar un componente del federalismo (entendido como una forma de organización del sistema político donde se lleva a cabo una distribución funcional y territorial del poder entre el ámbito central y los ámbitos locales independientes y federados, unidos en un pacto establecido por la Constitución). A la fecha, las políticas sociales y el combate a la pobreza en México han sido instrumentadas de manera vertical por el gobierno federal, y a pesar de las reformas realizadas a la Constitución, donde se les otorga más atribuciones a estados y municipios, se han registrado paulatinos avances en la descentralización de la política social (pues se han traspasado a estados y municipios funciones en materia de salud, educación y gasto social), pero persiste la poca claridad legal en términos de a quién le corresponde el combate a la pobreza (Ziccardi y Martínez, 2000: 716-720).

En este apartado se hace una revisión de las atribuciones en materia legal que para el año 2001 tenían los distintos ámbitos de gobierno para combatir el problema de la pobreza. En el caso del ámbito federal, se revisó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Para el ámbito del estado de México se revisaron los mismos ordenamientos y para los municipios se apoya en lo establecido por la Ley Orgánica Municipal. Asimismo, se hace una compilación de los instrumentos que utilizan los diferentes ámbitos de gobierno para el combate a la pobreza.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución estipula los derechos que tienen todos los mexicanos: educación, salud, a un medio ambiente adecuado, a la vivienda, a la alimentación, a un sano esparcimiento para el desarrollo integral de las personas, al trabajo y a una vida digna y decorosa. Para ello, le corresponde al Estado (entendido como federación, estados y municipios) velar porque el desarrollo nacional sea integral y sustentable, fomente el crecimiento económico y el empleo, y logre una justa distribución del ingreso y la riqueza, para que los individuos hagan pleno ejercicio de sus derechos. Para la consecución de estos objetivos, el Estado se apoya en un sistema de planeación democrática, donde puedan participar todos los sectores de la sociedad, y se elaboren planes y programas de desarrollo (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2000).

Si se analiza este párrafo, la noción de combate a la pobreza está implícita y corresponde a los tres ámbitos de gobierno crear las condiciones necesarias para que todos los ciudadanos de este país disfruten de los mismos derechos, aunque no se hace referencia al papel específico de los gobiernos estatales en esta materia. En lo referente a las atribuciones de los municipios, en el apartado anterior se hizo alusión al artículo 115, que se refiere a las facultades que tienen los municipios; sin embargo, es nulo lo que habla respecto al combate a la pobreza y más bien se orienta al logro de ciertas condiciones materiales para el "bienestar" de la población municipal, aunque en la fracción V, inciso C, se habla de la facultad que tienen los municipios para participar en planes de desarrollo regional en coordinación con la federación o los estados. En el caso del Progresa, que puede considerarse un plan de este tipo, el ámbito municipal ha sido prácticamente ignorado desde su formulación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Esta ley delimita básicamente las funciones de los organismos de la administración pública federal y es en este ordenamiento donde de manera más específica se reconocen las atribuciones en el combate a la pobreza en el nivel central.

El organismo central al que por ley le corresponde encabezar el combate a la pobreza es la Secretaría de Desarrollo Social, pues en general esta instancia elabora los lineamientos generales para el combate a la pobreza, coordina las acciones que inciden en su combate (en relación con los acuerdos que se hayan establecido entre el Ejecutivo federal, los estados y los municipios), además de que tiene la atribución de coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes (como pueden ser las secretarías de Salud, Educación, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Hacienda, principalmente), de los gobiernos de los estados y municipios, y con la participación de los sectores social y privado.

En el artículo 21 de esta ley se establece la facultad del Presidente de la República para poder conformar comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en los que deben intervenir varias secretarías, como es el caso de la Comisión Nacional del Progresa y la Comisión Nacional de Zonas Áridas, entre otras. En el artículo 22 se hace referencia a los convenios que pueden signarse entre el Ejecutivo federal y las entidades y municipios a fin de promover su desarrollo integral (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2000).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y Ley Orgánica Municipal del Estado de México

En estas legislaciones prácticamente se omite hablar sobre a quién le corresponde el combate a la pobreza, y se somete a los lineamientos generales en la materia que de la federación se desprendan; únicamente se hace referencia al establecimiento de convenios de coordinación para la realización de obras y prestación de servicios cuando el desarrollo económico y social así lo requiera. Por otro lado, de manera similar a la Constitución federal, establece la

obligación del gobierno del estado para procurar el bienestar de la población, y sobre los municipios, refiere sus atribuciones y funciones al artículo 115 constitucional y a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México tampoco toca claramente el tema de las atribuciones en el combate a la pobreza. Se puede decir que es igual de general que la constitución estatal, y destaca el hecho de que hasta mediados de 2001 no existía una secretaría similar a la Sedesol que se encargara de las políticas de combate a la pobreza.[1] Esta tarea estaba distribuida entre las secretarías de Desarrollo Económico, Finanzas y Planeación, de Educación, Cultura y Bienestar Social, la de Salud, de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, y la de Desarrollo Agropecuario. Nuevamente destaca el hecho de que la mayor parte de las acciones en la materia estén sujetas a las disposiciones de la federación (Gobierno del estado de México, 2000).

Finalmente, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que las atribuciones de los municipios son las otorgadas por las disposiciones federales y estatales, prácticamente repite lo establecido en el artículo 115 constitucional, salvo algunas pequeñas diferencias, como la cuestión de la planeación del territorio para lograr el desarrollo económico y social del municipio, y lo referente a las reglamentaciones específicas que habrán de generar los municipios para su buen funcionamiento administrativo (Gobierno del estado de México, 2000).

Instrumentos para el combate a la pobreza

Los instrumentos de la política social que más explícitamente están diseñados para el combate a la pobreza extrema se concentraban casi exclusivamente en el ámbito federal. En este ámbito destacan tres grandes vertientes (cuadro 1):

1. *Desarrollo del capital humano*. Donde se encuentra el Progresa y programas alimentarios (tales como los del DIF, Abasto Social de Leche, Abasto Rural y Subsidio al Consumo de la Tortilla) y acciones compensatorias (donde entran las acciones que lleva a cabo el Consejo Nacional de Fomento Educativo, el Programa del IMSS-Solidaridad y otros), que para 2000 representaban 67.9 por ciento de los recursos ejercidos desde el ámbito federal para el combate a la pobreza extrema.
2. *Oportunidades de ingreso*. Que considera los programas de Empleo Temporal, el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad, el Crédito a

[1] En diciembre de 2001, por decreto del Ejecutivo del estado de México, se creó la Secretaría de Desarrollo Social del estado de México.

la Palabra, el Programa Mujeres, el de Zonas Áridas y Proyectos Agrícolas, el de Jornaleros Agrícolas y Apoyos a la Producción. Vertiente que para 2000 recibió 22.8 por ciento del total de recursos.

3. *Desarrollo de capital físico*. Que capta poco más de nueve centavos de cada peso ejercido, y se orienta más a la construcción de infraestructura social básica en regiones marginadas. Cabe resaltar que en esta última vertiente se encuentra uno de los fondos del ramo 33 que es ejercido tanto por los estados como por los municipios.

El ramo 33 se integra principalmente del gasto social que fue transferido a estados y municipios. El ramo 33 surgió en 1998 como respuesta a la exigencia de los partidos de oposición para otorgar mayores recursos y autonomía de gestión de los municipios. Este ramo se formó con los recursos del ramo 26 (superación de la pobreza), del ramo 25 (educación), ramo 23 (partida del presidente), ramo 29 (saneamiento financiero), ramo 04 (seguridad pública) y ramo 23 (coordinación hacendaria), y se encontraba compuesto por siete fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide en estatal y municipal.
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), que hasta 1998 se denominó Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal.
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).
6. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP), que se creó en 1999.
7. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), también creado en 1999 (Ziccardi, 1999: 19; Ziccardi y Martínez, 2000: 728, y Poder Ejecutivo Federal, 2000: 85).

En el ámbito estatal (cuadro 2), a pesar de que aparentemente los recursos en términos financieros son mayores a los que se ejercen en el ámbito federal, destaca el hecho de que fondos del ramo 33 incluían los recursos orientados a la educación básica y la salud, que anteriormente se transferían a los estados a través de la figura de los convenios. Así que propiamente como recursos para el combate a la pobreza extrema no se tendrían en este ámbito, aunque los

recursos del FAEB y FASSA apoyan directamente al Progresa. También en este ámbito se encuentran los recursos del ramo 20 (programas para superar la pobreza), que están orientados particularmente a la realización de proyectos productivos.

Finalmente, en el ámbito municipal los recursos para el combate a la pobreza provienen de dos fondos del ramo 33: FAIS y el FORTAMUN, que consisten prácticamente en recursos etiquetados orientados a la realización de obra de infraestructura básica, como obras de agua potable, alcantarillado, letrinas, electrificación rural, urbanización municipal, infraestructura básica de salud y educación, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural (cuadro 3).

Si se analiza la distribución de los recursos por ámbito de gobierno, el federal aportaba en 2000, 17.7 por ciento del total; el estatal, 68.9 por ciento y el municipal 13.4 por ciento del total de recursos para el combate a la pobreza; sin embargo, es necesario destacar que en el ámbito federal son instrumentos específicamente diseñados para enfrentar el problema de la pobreza extrema, mientras que en lo estatal y municipal se disponen de más recursos para el gasto social y no se tiene una definición clara de cuánto se destina al combate de la pobreza extrema, situación que aparentemente deja al ámbito federal como el principal responsable de realizar esta tarea.

A manera de conclusión, resalta el vacío legal que existe en materia de combate a la pobreza. Esta atribución, aunque es delineada de manera general como tarea de la administración central, sorprendentemente es ignorada en los ámbitos estatal y municipal, donde en realidad se presenta el problema. Aunque constitucionalmente se establece la necesidad de coordinación entre los tres ámbitos de gobierno para el diseño e instrumentación de políticas de diversa índole, en la realidad el sistema de gobierno continúa permeando las decisiones desde "arriba". Por ello, no es de extrañar que en el Progresa (el programa de combate a la pobreza de la administración zedillista), se "olvide" involucrar a otros ámbitos de gobierno y se les asignen roles de colaboración que no han pasado de ser actos de sumisión a las decisiones del gobierno central. Aliviar y erradicar un problema como la pobreza requiere de una estrecha colaboración de los tres ámbitos de gobierno, ya que sólo así se pueden asegurar mejores resultados en la lucha contra la pobreza.

Por el lado de los recursos, en los ámbitos estatal y municipal no existen de manera tan clara como en el federal programas o fondos diseñados exclusivamente para el combate de la pobreza extrema, más bien en lo local los recursos están orientados a desarrollar las condiciones materiales y de soporte para la formación de capital humano.

CUADRO 1
INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA SOCIAL PARA EL COMBATE A LA POBREZA, GOBIERNO FEDERAL, 2000

Rubro	2000[1]
Subtotal	38 684.1
Participación relativa	17.73
Desarrollo del capital humano	26 277.4
Progresa	9 635
Programas alimentarios	6 131.5
Programas alimentarios del DIF	2 491
Abasto social de leche	452.6
Abasto rural	715.9
Subsidio al consumo de la tortilla	1 917.6
Otros[2]	554.4
Acciones compensatorias	10 510.9
Sector educativo[3]	4 653.1
Programa de ampliación de cobertura (PAC)	1 085.6
Programa IMSS-Solidaridad	3 441.3
Seguridad social a jornaleros agrícolas	92.3
Otros[4]	1 238.6
Oportunidades de ingreso	8 836.3
Programa de empleo temporal	3 997.7
Fondo nacional de apoyos a empresas sociales (FONAES)	810.6
Crédito a la palabra	531.2
Programa mujeres	87
Zonas áridas y proyectos agrícolas	93.6
Jornaleros agrícolas	162.1
Apoyos a la producción primaria	45.7
Programas productivos para productores de bajos ingresos	1 666.7
Otros[5]	1 441.7
Desarrollo del capital físico	3 570.4
Desarrollo de infraestructura social básica en regiones marginadas	3 570.4
Programa de agua potable y saneamiento en zonas rurales y urbanas marginadas	867.6
Programa de ahorro y subsidios para la vivienda progresiva (VIVAH)	695.1
Telefonía y caminos rurales	1 239.3
Otros[6]	768.4

Fuente: Poder Ejecutivo Federal. VI *Informe de Gobierno*, 2000.

CUADRO 2
INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA SOCIAL PARA EL COMBATE A LA POBREZA, GOBIERNO ESTATAL, 2000

Rubro	2000[1]
Subtotal	150 477
Participación relativa	68.9
Ramo 33	147 793.7
Fondo de aportaciones para la educación básica	112 237.5
Fondo de aportaciones para los servicios de salud (FASSA)	21 237
Fondo de aportaciones para la infraestructura social (FAIS)[7]	1 937.9
Fondo de aportaciones múltiples (FAM)	5 222.5
Programa alimenticio y servicio social	2 390.8
Infraestructura educativa básica	2 128.5
Infraestructura educativa superior	703.2
Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y el D.F.(FASP)	5 170
Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos (FAETA)	1 988.8
Educación tecnológica	1 414.5
Educación de adultos	574.3
Ramo 20[8]	2 683.3
Proyectos productivos	2 216.2
Fondo para el desarrollo regional sustentable	70.3
Fondo para la atención a grupos prioritarios	233.7
Fondo de coinversión social y desarrollo comunitario	163.1

Fuente: Poder Ejecutivo Federal. VI *Informe de Gobierno*, 2000.

CUADRO 3
INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA SOCIAL PARA EL COMBATE A LA POBREZA, GOBIERNO MUNICIPAL, 2000

Rubro	2000[1]
Subtotal	29 082.1
Participación relativa	13.4
Ramo 33	
Fondo de aportaciones para la infraestructura social[9]	14 051.8
Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios (FORTAMUN)[10]	15 030.3

[1] De 1994 a 1999 se reportan recursos ejercidos sin ampliaciones no regularizables. Para 2000 es presupuesto autorizado. Se presentan recursos a partir del inicio del programa.
[2] Se refiere a otros programas alimentarios, que operan con recursos del INI, del ramo 33 (FAIS), y de la SEP, principalmente.
[3] Comprende los programas compensatorios y cursos comunitarios del CONAFE, telesecundarias y los recursos destinados por la SEP a la educación indígena.
[4] Incluye erogaciones del INI para apoyar sus programas de albergues, becas de educación media y de asistencia social; así como del ramo 33 para estímulos a la educación básica y del ramo 26 (a partir del año 2000, ramo 20) para operar los programas de servicio social y de educación básica.
[5] Se refiere a los recursos ejercidos para la ejecución de los programas Mujeres Campesinas, de Desarrollo Forestal, Acuacultura Rural e Infraestructura Hidroagrícola en Zonas Marginadas, así como del INI para los Fondos Regionales y la promoción e investigación y otros, y de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas.
[6] Incorpora el gasto que el INI canaliza para el desarrollo de infraestructura social básica, así como el destinado para operar programas regionales y el Programa Nacional de Reforestación, entre otros.
[7] Comprende únicamente el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE).
[8] A partir del año 2000 los proyectos del ramo 26, así como sus recursos y acciones pasan a formar parte del ramo 20 como programas para superar la pobreza.
[9] Parte del FAIS tiene una transferencia exclusiva a los municipios a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM).
[10] En 1998 este fondo se denominó Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal.
Fuente: Poder Ejecutivo Federal. *VI Informe de Gobierno*, 2000.

El papel del municipio en la operación del Progresa

De acuerdo con los lineamientos operativos del programa, los tres ámbitos de gobierno del país actúan de manera bastante diferenciada en lo referente a su participación en el Progresa:

1. El gobierno federal, a través de la Comisión Nacional del Progresa (Conprogresa), establece los lineamientos generales del programa, aporta la totalidad de los recursos con que se opera, decide que localidades, así como quiénes y cuántos beneficiarios van a existir, además de otras tareas, como dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos.
2. El papel de los gobiernos estatales abarca principalmente la cuestión operativa, ya que son ellos los responsables de proveer gran parte de los servicios educativos y de salud a raíz del proceso de descentralización del que fueron sujetos. La participación del Progresa en cada estado se formaliza a través de acuerdos de coordinación entre los niveles federal y estatal, mediante los cuales se establecen los compromisos para promover las acciones necesarias para alcanzar los objetivos del programa (Progresa, 1999: 7 y Sedesol, 1997). Esta situación parece indicar una cierta dependencia del gobierno federal por las funciones de política social que fueron transferidas a los estados; sin embargo, no se observa una transferencia mayor de recursos hacia los sectores de educación y salud, los cuales, de cierta manera, se ven afectados por el incremento en la demanda de usuarios, pues el Progresa "obliga" a la población beneficiaria a hacer uso de estos servicios, es decir, hay una conveniencia por parte del gobierno federal para que Progresa opere así, ya que en cierta manera se descentralizan más obligaciones que no van acompañadas de recursos.
3. En el nivel municipal, las funciones se limitan a las siguientes actividades (Progresa, 1999: 19 y Sedesol, 1997):

    a) La revisión de localidades a incorporar. Las autoridades municipales ayudan a la identificación de los límites geográficos de la localidad y certifican la labor de recolección de información socioeconómica de los hogares.
    b) En el apoyo para la verificación de las localidades, a fin de que cuenten con acceso adecuado a los servicios de educación y salud.
    c) Promover y apoyar la ampliación de estos servicios hacia localidades que no cuenten con ellos.

d) Impulsar la oferta de productos y el abasto a localidades de difícil acceso.
e) Participar con personal de apoyo y enlace a nivel municipal.
f) Facilitar los operativos de entrega de apoyos a las familias beneficiarias; por ejemplo, cuando se prestan instalaciones de la presidencia municipal para ubicar los Módulos de Atención Progresa (MAP) (Sedesol, 2000a: 18-19).
g) Fungir como testigos en actos como las asambleas comunitarias (Progresa, 1999: 1).

En este último aspecto, se observó que la función a la que se ha relegado a los municipios es la de "soporte", "testigo" o complemento para el Progresa, ya que no se toman en cuenta a las autoridades municipales (de acuerdo con los lineamientos de operación) ni en el diseño del programa ni en el proceso de selección de localidades ni de los beneficiarios y en la administración de los recursos orientados a las familias en pobreza extrema, ya que todas estas decisiones se toman desde el nivel federal.

Esto pudiera considerarse un retroceso del federalismo[2] respecto a dos de las líneas estratégicas que "orientan" la política social en México: la descentralización y la coordinación entre instituciones y niveles de gobierno. Esto se sustenta porque no existe transferencia de recursos a los municipios, ni se fortalecen sus funciones referentes al combate a la pobreza (pues en la gran mayoría de los más de 2 400 municipios del país, pocos son los que no dependen grandemente de las participaciones federales y tienen posibilidades reales de procurar mejores condiciones de vida para sus habitantes). Además, la existencia de estructuras paralelas de operación del programa, como los MAP, y la figura de las promotoras comunitarias se puede considerar también como un retroceso del federalismo, ya que al no considerar una estructura institucional establecida y con la capacidad de llevar a cabo las funciones que son requeridas para el funcionamiento del programa, indirectamente se hace un reconocimiento al sistema central y en específico a la figura presidencial.

[2] Ziccardi define al federalismo como "... el arreglo político-institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios) independientes y federados, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución. Teóricamente, se trata de una forma de organización institucional que persigue la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental, creando un poder soberano (el gobierno federal) en el que las entidades locales se encuentran representadas, a la vez que son soberanas en sus territorios y sociedades". También reconoce que existen diferentes formas de federalismo que coexisten con formas de gobierno tan variadas como la monarquía o la república (Ziccardi, 2000).

Cobertura del Progresa en el estado de México y en San Felipe del Progreso

Hasta el año 2000, el estado de México estaba integrado por 122 municipios que presentan una amplia heterogeneidad en cuanto a población, actividad económica y niveles de bienestar; por ello, fue necesario establecer una regionalización que permitiera conocer municipios con características socioeconómicas y relaciones funcionales afines. En este sentido, se retomó la regionalización propuesta por Sobrino y Garrocho (1995), que divide al estado de México en cinco regiones.

El diseño del Progresa se ha orientado a beneficiar a aquellas localidades rurales con mayores niveles de marginalidad; por ende, la parte poniente de la entidad resultaba el campo propicio para instrumentar este programa. A finales de 1998, el estado de México fue incorporado al Progresa y la población que fue seleccionada como beneficiaria del programa empezó a recibir los apoyos (alimentario o educativo) a partir de agosto de ese año. La evolución del programa en la entidad puede verse en el cuadro 4.

CUADRO 4
ESTADO DE MÉXICO, EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DEL PROGRESA
1998-2000

Año	*Municipios*	*Localidades*	*Familias*	*Inversión Nominal*	*Inversión real**	*Crecimiento real*
1998	64	1 947	144 299	120 525 335	47 510 338.4	n.a
1999	64	2 129	152 899	407 727 380	137 858 872.5	190.2
2000**	85	2 256	157 852	505 230 967	157 990 580.2	14.6

Fuente: cálculos propios a partir de los datos obtenidos de la Unidad de Apoyo Estatal Progresa.
* Los datos de la inversión real se hicieron tomando como año base 1994.
** Los datos de inversión de 2000 son estimados a partir de las tendencias reportadas en el periodo enero-agosto.

En 1998 se incorporaron al programa casi 2 000 localidades pertenecientes a 68 municipios de la entidad, beneficiando a poco más de 144 000 familias. La inversión en ese año fue de 120.5 millones de pesos. Para el año siguiente, la cobertura del Progresa se mantuvo estable en cuanto a municipios; sin embargo, el número de localidades beneficiadas pasó a 2 129, donde residían cercade 153 000 familias, que en este año recibieron el Progresa. La inversión

para ese año fue de 407.7 millones de pesos, lo que representó un incremento real de 190.17 por ciento comparado con el año anterior (sin embargo, hay que considerar que la inversión de 1998 fue solamente la correspondiente a cinco meses del programa).

Para el año 2000, el número de municipios que contaban con el programa se incrementó a 85; destaca el hecho de que municipios de la parte poniente de la entidad, pertenecientes a las zona metropolitana de México, recibieron beneficios del Progresa. El número de familias y localidades no se incrementó significativamente (menos de 100 localidades y menos de 4 000 nuevas familias); la inversión es la que en términos reales sí registró un incremento de casi 15 por ciento, comparada con 1999.

A pesar de que el programa tiene presencia en casi todas las regiones de la entidad, la distribución porcentual de los recursos presenta grandes diferencias. Por ejemplo, en 1998 la región que más recursos recibió fue la V con 43.3 por ciento del total de los recursos destinados para la entidad; en segundo lugar, la región IV obtuvo 41.56 de cada 100 pesos destinados al estado. La tercera en importancia fue la región III, con casi 15 por ciento de los recursos. Las regiones I y II tuvieron una presencia marginal en ese año, situación que prácticamente permaneció hasta 2000, pues recibieron conjuntamente 2.4 por ciento del total de los recursos. En 2000, la región IV se consolida como la que captó más recursos vía Progresa, ya que de cada 100 pesos, 44 se canalizaron a esta región; en contraste, la región V reportó una disminución de casi 6 por ciento, comparada con su situación dos años antes, al captar solamente 37.5 por ciento del total de recursos Progresa. La región III tuvo un incremento poco significativo si se compara con 1998 (cuadro 5). Los cambios en la inversión se deben a que la región IV fue más beneficiada que la región V en el proceso de ampliación del Programa por el hecho de que en la región IV reside también más población en situación de pobreza.

A nivel municipal, San Felipe del Progreso ha sido el municipio que más recursos percibió a lo largo de los tres primeros años de funcionamiento del programa (su participación relativa del total de recursos otorgados ha cambiado poco más de 15 por ciento en 1998 a cerca de 12 por ciento en 2000), seguido de municipios como Tejupilco, Villa Victoria, Almoloya de Juárez e Ixtlahuaca, que alternadamente han variado su importancia durante esos tres años.

Finalmente, al analizar el porcentaje de población beneficiada[3] respecto a la población total, a nivel estado de México, en 2000 el Progresa atendió solamente

[3] La población beneficiada se estimó a partir de considerar que el tamaño promedio de las familias era de 5.2 personas.

a 6.27 por ciento de la población de la entidad. Sin embargo, a nivel municipal existían enormes contrastes en cuanto a cobertura; por ejemplo, en la zona poniente y sur de la entidad, por lo menos 4 de cada 10 habitantes del municipio recibían los beneficios del Progresa. En la zona centro-norte del estado hay municipios cuya proporción de beneficiarios oscila entre 30 y 40 por ciento, y así, en cuanto se avanza hacia la zona oriente, la cobertura del programa disminuye gradualmente respecto a la población total que reside en el municipio.

CUADRO 5
ESTADO DE MÉXICO, EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DEL PROGRESA POR REGIÓN 1998-2000

Región	*Año de inclusión de municipios*	*Mpios.*	*Loc.*	*Familias*	*Inversión*	*Porcent.*
				1998		
I	2 en 1998 y 4 en 2000	6	16	960	385 775	
II	1 en 1998 y 17 en 2000	18	2	175	161 285	0.32
III	Todos 1998	19	226	27 201	17 679 585	0.13
IV	Todos 1998	16	609	57 329	50 088 685	14.67
V	Todos 1998	26	1 094	58 634	52 210 005	41.56
Edo. de México		85	1 947	144 299	120 525 335	43.32
				1999		
I	2 en 1998 y 4 en 2000	6	16	957	2 406 590	0.59
II	1 en 1998 y 17 en 2000	18	2	175	507 925	0.12
III	Todos 1998	19	242	28 400	68 707 250	16.85
IV	Todos 1998	16	660	63 354	173 328 375	42.51
V	Todos 1998	26	1 209	60 013	162 777 240	39.92
Edo. de México		85	2 129	152 899	407 727 380	100.00
				2000		
I	2 en 1998 y 4 en 2000	6	40	1290	2 365 540	0.74
II	1 en 1998 y 17 en 2000	18	79	3 089	5 349 125	1.67
III	Todos 1998	19	245	25 097	50 965 320	15.90
IV	Todos 1998	16	675	68 131	141 227 190	44.06
V	Todos 1998	26	1 217	60 245	120 610 825	37.63
Edo. de México		85	2 256	157 852	320 518 000	100.00

* Los datos de inversión para el año 2000 coorresponde a la inversión ejecida hasta el mes de agosto.

En San Felipe del Progreso existían, de acuerdo con datos del conteo, 95 205 localidades dispersas en todo el territorio municipal, de las cuales 183 recibían los beneficios del Progresa, además de que proporciona una idea de la magnitud de la presencia de este programa en el municipio, que de acuerdo con los datos reportados por el Consejo Nacional de Población (Conapo), para 1995, 167 localidades tenían grados de marginación alto y muy alto (84 por ciento del total).[4]

Al manejar los datos de población de acuerdo con el tipo de localidad donde se residía en 1995, 65.9 por ciento de la población municipal vivía en localidades de muy alta y alta marginación; 26.4 por ciento de los habitantes del municipio hicieron lo respectivo en localidades de marginación media, y solamente 7.6 por ciento de la población municipal se encontraba residiendo en localidades con grado de marginación baja y muy baja.

El Progresa se puso en marcha en el municipio de San Felipe del Progreso a partir de agosto de 1998; en ese año se incorporan a 18 mil 729 familias de 175 localidades del municipio, las cuales recibieron poco más de 18 000 000 de pesos. Si se considera un tamaño promedio de familias de 5.2 personas y se distribuye el gasto del programa entre las personas beneficiarias, en ese año en San Felipe se reportó una inversión per cápita de 185.6 pesos; sin embargo, si se considera el grado de marginalidad de las localidades, esta cifra asciende a 191.7 pesos en las localidades de muy alta marginación, a 208.5 pesos en las de alta marginación, a 195 pesos en una localidad que no reportó cálculo del grado de marginación y de sólo 40.4 pesos en 13 localidades con marginación media (cuadro 6).

Para 1999, la cobertura del Progresa se extiendió a 181 localidades y se benefició a poco más de 20 mil familias del municipio, lo que representa que, en términos de población, más de 103 mil habitantes recibían algún beneficio del Progresa. La inversión para ese año ascendió a 55.1 millones de pesos, lo que se reflejó en un incremento en la inversión per cápita, que alcanzó los 530.8 pesos en promedio. Nuevamente al interior del municipio se registran diferencias en cuanto a este indicador; por ejemplo, las localidades con grado de marginación alto y muy alto recibieron ingresos per cápita mayores al promedio municipal, mientras que las de grado de marginación medio recibieron 402.1 pesos (cuadro 6).

[4] En esta clasificación, Conapo solamente considera un total de 199 localidades para San Felipe del Progreso.

CUADRO 6
SÍNTESIS DE LA INVERSIÓN DEL PROGRESA POR TIPO DE LOCALIDAD 1998-2000

	Grado de marginación 1995								
Rubro	Muy alta	%	Alta	%	Media	%	Sin dato	%	Municipio
Localidades	72	35.3	89	43.6	13	6.4	1	0.5	204
Población total*	56 890	36.5	67 179	43.1	13 236	8.5	233	0.1	155 978
Familias beneficiarias 98	8 506	45.4	8 499	45.4	1 700	9.1	24	0.1	18 729
Pob beneficiaria estimada 98**	44 231	45.4	44 195	45.4	8 840	9.1	125	0.1	97 391
Inversión 98	8 477 760	46.9	9 216 850	51.0	357 000	2.0	24 380	0.1	18 075 990
Inversión per cápita 98****	191.7		208.5		40.4		195.0		185.6
Localidades	72	35.3	89	43.6	19	9.3	1	0.5	204
Población total*	56 890	36.5	67 179	43.1	20 909	13.4	233	0.1	155 978
Familias beneficiarias 99	8 506	42.6	8 499	42.5	2 953	14.8	24	0.1	19 982
Pob beneficiaria estimada 99	44 231	42.6	44 195	42.5	15 356	14.8	125	0.1	103 907
Inversión 99	23 595 250	42.8	25 325 580	45.9	6 174 655	11.2	61 310	0.1	55 156 795
Inversión per cápita 99	533.5		573.0		402.1		490.5		530.8
Localidades	73	35.8	90	44.1	19	9.3	1	0.5	204
Población total*	57 013	36.6	67 487	43.3	20 909	13.4	233	0.1	155 978
Familias beneficiarias 2000***	8 430	41.6	8 911	43.9	2 924	14.4	23	0.1	20 288
Pob beneficiaria estimada 2000	42 836	41.0	46 337	44.3	15 205	14.6	120	0.1	104 498
Inversión 2000	16 886 465	41.2	18 559 655	45.3	5 520 300	13.5	42 640	0.1	41 009 060
Inversión per cápita 2000	394.2		400.5		363.1		355.3		392.4

* Corresponde a la población total 1995 que residía en las localidades que recibieron Progresa.
** El cálculo de la población beneficiaria se hizo a partir de considerar un promedio de 5.2 personas por familia.
*** Los datos de inversión de 2000 corresponden al periodo enero-agosto de este año.
**** La inversión percápita resulta de dividir la inversión anual del programa entre la población beneficiaria estimada y está expresada en pesos corrientes.
Fuente: cálculos propios a partir de los datos obtenidos en la Unidad de apoyo estatal Progresa y del Conteo de Población y Vivienda 1995.

Un dato que es necesario destacar es el hecho de que el programa, desde su implantación en el municipio, rompió con los lineamientos operativos al tener presencia en localidades de marginación media, además de que son este tipo de localidades las que incrementan su cobertura entre 1998 y 1999. Esto no quiere decir que no existan pobres en esas comunidades, sino que se dejó de atender a población que probablemente tenga una mayor necesidad de estar en el programa y que reside en localidades de alta y muy alta marginación (serían casi 3 000 familias de estas localidades). Por ejemplo, *grosso modo*, se estima que en 2000, 75 por ciento de la población que residía en localidades de muy alta marginación recibía Progresa; este porcentaje disminuye a 68.6 por ciento al tratarse de localidades de alta marginación, mientras que en las localidades de marginación media tuvo una cobertura de, aproximadamente, 73 por ciento de la población total de las localidades.[5]

Lo anterior es uno de los aspectos, en cuanto a operación del programa, que habría de revisarse en el caso de que se quiera mantener como programa focalizado y conocer los motivos por los que el Progresa ha entrado en este tipo de comunidades.

En 2000, el Progresa solamente incrementó su cobertura en dos localidades y sumó 183 entre las que recibían los beneficios. Por su parte, el número de familias beneficiarias registró un incremento marginal respecto a 1999, ya que en 2000 solamente se atendía a 20 288 familias, que representan aproximadamente a 104 500 personas. La inversión destinada hasta el mes de agosto de ese año fue de 41 millones de pesos, que significaron una inversión per cápita de 392.4 pesos. Nuevamente las localidades con mayores grados de marginación son las que reportaron este indicador por arriba del promedio municipal (cuadro 6).

El Progresa como factor del debilitamiento de la instancia de gobierno municipal: los hallazgos

La información utilizada para la elaboración de este aparatado consistió principalmente en entrevistas y encuestas aplicadas a tres de los actores que intervienen en la operación del programa en el municipio:

[5] Estas cifras pueden disminuir, ya que los cálculos de la población total toman como referencia los datos del Conteo de Población y Vivienda 1995.

1. *El enlace municipal Progresa*. Funcionario designado por la autoridad municipal, responsable de ser el portador de la información que procede de las Unidades de Atención Estatal Progresa, ya sea en lo referente a los lugares y días en que se pagan los beneficios del programa, en algunas actividades de capacitación para las promotoras comunitarias, en la canalización de quejas de parte de promotoras y beneficiarias hacia las autoridades centrales, y en la información y atención a quejas por parte de la población que no recibe el Progresa. El enlace es el único vínculo formal en la relación municipio-federación en cuanto a este programa.
2. *La promotora comunitaria Progresa*. Es, por lo general, una mujer líder de una comunidad que se elige en asamblea y que tiene como funciones vigilar que las familias beneficiadas por el programa realicen las actividades que el programa exige, tales como la asistencia a las pláticas y consultas de salud, la realización de trabajo comunitario y la vigilancia de los niños que asisten a la escuela.
3. *Las familias beneficiarias*. En este caso únicamente se encuestó a la titular del programa, que generalmente es la madre.

Hasta agosto de 2000, el programa operaba en San Felipe del Progreso en 183 localidades y beneficiaba a poco más de 20 000 familias. Por razones de tiempo y recursos de apoyo para realizar la investigación, se eligió el método de muestreo no probabilístico de tipo selectivo o intencional, donde la selección de la muestra se hace de acuerdo con el esquema de trabajo del investigador; así, el tamaño de la muestra fue de 18 localidades, que representaban aproximadamente 10 por ciento de las localidades beneficiadas por el programa. Adicionalmente se utilizó el criterio geográfico en la elección de las localidades, a fin de conocer las posibles diferencias entre éstas en el territorio municipal, ya que en San Felipe del Progreso las características del relieve, el tamaño de las localidades, la disponibilidad de algunos recursos naturales (agua, bosques, tierras fértiles) y servicios, la distribución de la población y la accesibilidad hacia otras comunidades, si intervienen en las características de las localidades. El proceso de selección fue auxiliado por el enlace municipal Progresa, quién apoyó en la determinación de las localidades representativas de cada zona. Las localidades seleccionadas se detallan en el cuadro 7.

Las 18 localidades que forman parte de la muestra representan 17.36 por ciento de la población total municipal, 18.46 por ciento del total de familias beneficiarias del municipio y reciben una proporción muy similar en cuanto a

recursos del programa. En el cuadro 7 destaca el hecho de que existen cuatro localidades clasificadas como de marginación media: San Juan Xalpa, Ejido San Onofre, Ejido del Tunal Nenaxi y el Ejido de San José del Rincón, que conjuntamente representan 23.3 por ciento de las familias beneficiarias de la muestra y recibían 21.5 pesos de cada 100 destinados a la muestra por parte del programa. Las localidades catalogadas como de marginación alta son seis y en ellas reside 42.4 por ciento de las familias beneficiarias de la muestra, quienes recibían 45.76 por ciento de los recursos Progresa de la muestra. Finalmente, en las localidades de muy alta marginación se asienta 34.3 por ciento de las familias de la muestra y recibían 32.74 por ciento de los recursos del programa.

El objetivo de las entrevistas y de la encuesta era detectar posibles fuentes de conflicto y pérdida de legitimidad de las autoridades locales (administración municipal y autoridades auxiliares, como los delegados) ante la estructura operativa del Progresa. Adicionalmente se consideró el monto de los recursos financieros que maneja el municipio y se compararon con los que el Progresa asigna anualmente a la población beneficiaria; los resultados son bastante interesantes ya que se identificaron una serie de factores que erosionan la legitimidad y credibilidad de la autoridad local, y fortalecen el reconocimiento hacia el gobierno federal y en particular a la figura presidencial. Estos factores se abordan a continuación.

El diseño mismo y la forma de operación del programa

La forma de operación del Progresa requiere de la existencia de una estructura paralela a la estructura administrativa municipal; a la primera la conforman las promotoras comunitarias, las cuales, en el caso de San Felipe, eran principalmente mujeres líderes elegidas en asamblea comunitaria. Por el método de selección y ante la falta de un manejo político entre las autoridades auxiliares del municipio, se registró el surgimiento de conflictos entre estas dos partes y se demostró la posibilidad de que en algún momento las promotoras pudieran competir con la figura del delegado municipal al tener más legitimidad (por su designación directa) que muchos delegados, que generalmente son designados por el presidente municipal. Esta competencia pudo ser más intensa en las localidades donde el programa tuvo cobertura de más de 50 por ciento de las familias.

CUADRO 7
CARACTERÍSTICAS DE LAS LOCALIDADES MUESTRA DE SAN FELIPE DEL PROGRESO

Clave	Localidad	Población 1995	%	Ocupantes por vivienda	Grado de marginación 1995	Familias Progresa 2000	%	Inversión Progresa*	%
0028	Dotegiare	494	1.8	3.6	Muy alto	124	3.3	274 535	3.6
0037	Guadalupe Cote	860	3.2	7.2	Muy alto	138	3.7	271 455	3.5
0045	San Antonio de las Huertas	2 645	9.8	6.6	Alto	378	10.1	844 755	11.0
0051	Purisima Concepción Mayorazgo	2 361	8.7	6.9	Alto	277	7.4	723 715	9.4
0066	Rioyos Buenavista	2 217	8.2	7	Muy alto	253	6.8	587 450	7.7
0081	San Jerónimo Bonchete	1 601	5.9	7.2	Muy alto	221	5.9	365 050	4.8
0082	San Jerónimo de los Dolores	1 204	4.4	6.1	Muy alto	230	6.1	398 875	5.2
0083	San Jerónimo Mavatí	1 208	4.5	6.3	Muy alto	119	3.2	220 085	2.9
0092	San Juan Xalpa	2 995	11.1	5.2	Medio	423	11.3	796 125	10.4
0093	San Lucas Ocotepec	2 766	10.2	5.9	Alto	439	11.7	864 185	11.3
0101	Ejido San Onofre	314	1.2	5	Medio	51	1.4	109 370	1.4
0104	San Pedro el Alto	3 459	12.8	5.8	Alto	384	10.3	841 870	11.0
0126	Ejido del Tunal Nenaxi	1 235	4.6	6.3	Medio	155	4.1	305 500	4.0
0127	El Valerio	498	1.8	5.9	Muy alto	95	2.5	203 740	2.7
0132	Yondesé del Cedro	1 014	3.7	6.3	Muy alto	106	2.8	186 305	2.4
0161	Agua Zarca Nichi	237	0.9	5.6	Alto	35	0.9	78 355	1.0
0244	Barrio de Tungareo	500	1.8	5.3	Alto	75	2.0	154 025	2.0
0252	Ejido San José del Rincón	1 471	5.4	5.8	Medio	242	6.5	438 400	5.7
	Total 18 localidades	27 079	17.4			3 745	18.5	7 663 795	18.7

* Corresponde al periodo enero-agosto del 2000.
Fuente: CONAPO, Índices de marginación 1995. Los datos de invesrión se obtuvieron de la UAEP con sede en Toluca.

Una promotora fácilmente puede desafiar a la autoridad local, respaldada claro, en que la población está consciente de que el municipio no interviene en prácticamente ningún proceso de operación del Progresa, tal y como se encontró en los casos de las localidades de Dotegiare, San Pedro el Alto y el Ejido de San José del Rincón.

El hecho de que el Progresa funcione a través de la distribución de transferencias directas bimestrales en efectivo, es más apreciado por la población que una transferencia indirecta u obra pública que, dados los recursos limitados del municipio, es imposible atender las necesidades de todas las localidades con acciones anuales o con mayor periodicidad. De esta manera, mucha de la gente entrevistada demostraba un mayor sentimiento de gratitud hacia la instancia federal, mientras que el ámbito municipal es percibido por la gente como un mal gobierno, donde existe corrupción y donde no se les apoya.

Monto de los recursos que maneja el programa y su forma de transferencia

San Felipe del Progreso es el municipio que más recursos recibíó vía Progresa; además, como era de un subsidio directo, la inversión destinada al municipio llegaba íntegramente a la población, mientras que los recursos que se reciben a través del municipio, por su escasez, en ocasiones dejan de beneficiar a localidades y a grandes sectores de la población, o en el caso de existir inversión en la localidad, los beneficios son indirectos y muchas veces la población no los percibe, como sería el caso de una carretera, la electrificación o el mejoramiento en las redes de infraestructura.

Para analizar esta situación, se comparó el presupuesto municipal de dos años contra los recursos que el programa destinaba en el municipio; los resultados fueron:

1. En el caso de los recursos municipales, para 1998 San Felipe tuvo un presupuesto de egresos con un monto de 55.6 millones de pesos, de los cuales poco más de 63 centavos de cada peso se destinaron al funcionamiento de la administración (pago de nómina, materiales y suministros, pago de servicios generales, transferencias y pago de deuda pública). De ese presupuesto, solamente 32.8 por ciento se destinó al rubro de obras públicas, área que es más apreciada por la población porque es la que les brinda beneficios. Si comparamos el presupuesto de

Progresa para ese mismo año, encontramos que este programa ejerció en sólo cinco meses, lo que obras públicas invirtió en un año, además de que los beneficios de este programa beneficiaron a 175 localidades y a cerca de 62 por ciento de la población municipal, impacto que con los recursos municipales se dudaría mucho (cuadro 8).

2. Para 1999, y gracias a los recursos que el municipio recibió a través del ramo 33, el gasto en obras públicas representó poco más de 50 por ciento del total de recursos; sin embargo, la inversión del Progresa aumentó espectacularmente hasta alcanzar poco más de 55 millones de pesos, que representaron una proporción de 63.4 por ciento si se compara con el presupuesto de egresos del municipio, cifra 12 por ciento superior a la destinada a la obra pública.

CUADRO 8
SAN FELIPE DEL PROGRESO. PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPAL E INVERSIÓN PROGRESA 1998 Y 1999 (PESOS CORRIENTES)

Rubro	1998	%	1999	%
Servicios personales	18 287 583	32.9	20 608 619	23.69
Mat. y suministros	2 085 983	3.8	2 881 497	3.31
Servicios generales	4 894 641	8.8	5 077 500	5.84
Transferencias	5 725 882	10.3	7 612 655	8.75
Bienes muebles e inmuebles	1 381 392	2.5	933 289	1.07
Obras públicas y construcción	18 265 238	32.9	44 420 250	51.05
Inversiones				
Deuda pública	2 755 122	5.0	2 658 300	3.06
Gastos DIF	2 182 339	3.9	2 815 847	3.24
Total	55 578 180	100.0	87 007 957	100.00
Progresa	18 075 990	32.5	55 156 795	63.39

Fuente: los datos de los presupuestos de egresos fueron obtenidos en el IIGECEM y cálculos propios.

Los recursos del Progresa prácticamente llegaron a todas las comunidades de San Felipe del Progreso, mientras que los recursos municipales no "alcanzan" para todas, ya que se orientan a obras de beneficio colectivo. De esta forma, se pone en evidencia que la debilidad financiera del municipio y su alta dependencia de aportaciones federales hicieron que los recursos del erario municipal fueran

menores que los que el Progresa invirtió en el municipio, además de que bimestralmente más de la mitad de la población municipal recibía los beneficios del programa.

Percepción social del programa

De las entrevistas a la población y del análisis de la forma en cómo el municipio ejerce sus recursos, se puede establecer que por el tipo de transferencias directas que el Progresa daba a la población, se tuvo un efecto más "vistoso", rápido y de corto plazo, así como la posibilidad de beneficiar constantemente a más de la mitad de la población municipal, comparado con la inversión que maneja la administración local y que se invierte en obras en determinadas comunidades. Un comentario en el que coinciden las personas entrevistadas de las 18 comunidades en las que se hizo trabajo de campo y que resume la apreciación de la población hacia el programa, es que "con Progresa el gobierno se acordó de nosotros". Este efecto puede constituirse en un elemento de riesgo que a la larga debilite la figura de los gobiernos locales, ya que San Felipe del Progreso es altamente dependiente de las transferencias federales y gran parte del gasto se orienta al funcionamiento de la administración.

Imagen de la administración local

En la investigación se detectó un hecho importante que debilita aún más la figura de la autoridad municipal frente al Progresa: la imagen de las autoridades municipales o del gobierno local, ya que al cuestionar a las promotoras y beneficiarias de San Felipe del Progreso sobre si el municipio pudiera administrar el Progresa, prácticamente la totalidad respondió que "no" por cuestiones de corrupción, clientelismo, chantaje electoral, favoritismo hacia ciertos grupos y desvío de recursos. Esto nos da una idea de la imagen que tienen las autoridades locales ante la población; esta falta de confianza en su gobierno inmediato constituye un elemento importante que debilita la figura del gobierno local y también pone en tela de juicio su legitimidad.

A manera de conclusión, el Progresa impactó en los gobiernos locales, pues, como se presentó, la cuestión de los recursos es un aspecto en el que difícilmente un municipio con las características de San Felipe (altamente dependiente de las aportaciones federales) pudo competir contra el Progresa, que además de contar

con una mayor proporción de recursos, su modo de operación (transferencias directas de efectivo) tiene impacto en una mayor cantidad de población, que al ver la magnitud del programa y al recibir apoyos continuamente puede, en determinadas circunstancias, ignorar a las autoridades municipales, que por la estrechez financiera o por la rivalidad política poco o nunca beneficia a alguna comunidad, situación que de alguna manera ocasiona que la población vea al gobierno federal como al que se debe agradecer, y más por el hecho de que la población beneficiaria está completamente consciente de la nula intervención del municipio en el funcionamiento del programa.

Bibliografía

CENTRO de INVESTIGACIÓN y DOCENCIAS ECONÓMICAS, 2001, *Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) a partir de indicadores de seguimiento, evaluación y gestión 1998-2001, encuestas de evaluación 2000*, CIDE, México.

CENTRO de INVESTIGACIONES y ESTUDIOS SUPERIORES en ANTROPOLOGÍA SOCIAL y PROGRESA, 1998, *Alivio a la pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social*, Memoria del seminario, CIESAS-Progresa, México.

CONSEJO NACIONAL de POBLACIÓN, 1998, *Índices de marginación 1995*, Conapo, México.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA de los ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2000, *Título V, artículo 115, fracciones II, III, IV y V*, Porrúa, México.

GOBIERNO del ESTADO de MÉXICO, 2000, *Prontuario de legislación fiscal 2000*, GEM, Toluca, México.

INSTITUTO NACIONAL de ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA e INFORMÁTICA, 1984, *X Censo General de Población y Vivienda 1980*, estado de México, INEGI, México.

INSTITUTO NACIONAL de ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA e INFORMÁTICA, 1992, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, estado de México, INEGI, México.

INSTITUTO NACIONAL de ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA e INFORMÁTICA, 1996, *Conteo de población y vivienda 1995, resultados definitivos. Tabulados básicos*, tomo I, INEGI, Aguascalientes.

INSTITUTO NACIONAL de ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA e INFORMÁTICA, 1999, *Perspectiva estadística del estado de México*, INEGI, Aguascalientes.

INSTITUTO NACIONAL de ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA e INFORMÁTICA, 1999, *Anuario estadístico del estado de México*, INEGI, Aguascalientes.

INSTITUTO NACIONAL de ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA e INFORMÁTICA, 2000, *Resultados preliminares del XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, INEGI, Aguascalientes.

LEY ORGÁNICA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 2000, *Título II, artículos 21, 22 y 32*, Ediciones Fiscales ISEF, México.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, 1999, *V Informe de Gobierno, anexos estadísticos*, México.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, 2000, *VI Informe de Gobierno, anexos estadísticos*, México.

PROGRAMA de EDUCACIÓN, SALUD y ALIMENTACIÓN, 1999, *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros avances*, Progresa, México.

SECRETARÍA de DESARROLLO SOCIAL, 1997, *Programa de Educación, Salud y Alimentación*, Sedesol, México.

SECRETARÍA de DESARROLLO SOCIAL, 2000, ¿*Está dando buenos resultados Progresa*?, Informe de los resultados de una evaluación realizada por el IFPRI 2000, Sedesol, México.

SECRETARÍA de DESARROLLO SOCIAL, 2000a, *Más oportunidades para las familias pobres. Evolución de los resultados del Progresa. Aspectos operativos del programa 2000*, Sedesol, México.

SOBRINO, Jaime y C. Garrocho, 1995, *Pobreza, política social y participación ciudadana*, El Colegio Mexiquense y Secretaría de Desarrollo Social, Toluca, México.

ZICCARDI y Martínez Assad, 2000, *Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales. Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, Coordinación de Humanidades, Facultad de Economía, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y editorial Porrúa, México.

ZICCARDI, Alicia, 1999, "Pobreza, territorio y políticas sociales", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, núm. 4, octubre-diciembre, México.

ZICCARDI, Alicia, 2000, *Federalismo. Léxico de la política*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/Fundación Heinrich Boll/ FCE, México.