

EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA
EN MÉXICO, 1988-2006
SOLIDARIDAD, PROGRESA Y OPORTUNIDADES

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES
PRESENTA

ANA PATRICIA SILVA VARA

CIUDAD DE MÉXICO, 2005

A mis papás

AGRADECIMIENTOS

Terminar esta tesis significa el fin de una etapa y el comienzo de una nueva. Quiero aprovechar este momento para agradecer a todas las personas cuya presencia, cariño y apoyo hicieron que lograra terminar este ciclo. Agradezco a mi familia por su amor; a mi papá por su apoyo incondicional, a mi mamá por su interminable fe en mí, y a mi hermano por su complicidad y compañía. Sin su apoyo no hubiera sido posible llegar a este momento de mi vida, gracias por enseñarme a tener grandes sueños, a luchar por alcanzar mis metas y a seguir siempre hacia adelante.

Agradezco a todos los profesores del Colmex, quienes con sus clases y pláticas me iluminaron en diversas ocasiones, y en especial, al profesor Carlos Alba, por su apoyo, paciencia, consejos y críticas, que me ayudaron a dar lo mejor de mí y a hacer un trabajo que me llenó de satisfacción.

También quisiera agradecer a mis amigos, los cuales fueron un gran apoyo y alivio en momentos de alegría y de desesperación. Agradezco a María Cuenca, Perla Becerril, Diana Manzanedo y Enrique Ku por todos estos años de amistad y por haber crecido juntos de cierta manera. Agradezco también a Bárbara Magaña, Enrique Romero, Cristóbal Pellicer y Roberto Valladares, quienes con sus risas, pláticas y cariño hicieron de mi estancia en la universidad un placer. Además, agradezco a otros amigos que en diversas circunstancias han estado en mi vida de manera muy especial, como Nuria Zúñiga, Igor Ramírez, Daniel Ortega, Luis de Pablo y Alba Tejeda.

Finalmente, agradezco a Tilo Eberlein por su apoyo y amor, por darme tantas alegrías, y por compartir conmigo el camino.

ÍNDICE

Abreviaturas y siglas

Resumen

Introducción.....	1
I. La política social ante la pobreza en México.....	14
1. La política social.....	15
2. La política social mexicana en perspectiva.....	18
3. Las corrientes internacionales de política social.....	32
4. Los conceptos clave de política social.....	37
II. El Programa Nacional de Solidaridad.....	45
1. El entorno nacional en el que surge el Pronasol.....	46
2. Los lineamientos internacionales de combate a la pobreza..	55
3. El Pronasol y sus características.....	60
a. Las bases del Pronasol.....	60
b. Objetivos y características del Pronasol.....	63
c. Organización institucional y funcionamiento.....	69
d. Resultados y críticas.....	76
4. Conclusiones sobre el Programa Nacional de Solidaridad.....	84
III. El Programa de Educación, Salud y Alimentación.....	86
1. Los cambios en el entorno nacional.....	87
2. El entorno internacional y los lineamientos de combate a la pobreza.....	92
3. El Progres a y sus características.....	97
a. El cambio de enfoque en política social y el surgimiento del Progres a.....	97
b. Objetivos y características.....	99
c. Organización institucional y funcionamiento.....	106
d. Resultados y críticas.....	112
4. Los cambios del Progres a.....	117
5. Conclusiones sobre el Programa de Educación, Salud y Alimentación.....	122

IV. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.....	125
1. El cambio de régimen en México.....	126
2. La agenda multidimensional de combate a la pobreza.....	133
3. Oportunidades y sus características.....	138
a. El surgimiento de Oportunidades.....	138
b. Objetivos y características.....	141
c. Organización institucional y funcionamiento.....	148
d. Resultados y críticas.....	151
4. Los cambios de Oportunidades.....	158
5. Conclusiones sobre el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.....	161
 Conclusiones.....	 163
 Bibliografía.....	 175

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AFORE	Administradoras de Fondos para el Retiro
BM	Banco Mundial
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CNC	Confederación Nacional Campesina
ConProgesa	Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación
Coplade	Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal
Coplamar	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CTM	Confederación de Trabajadores de México
CTMP	Comité Técnico para la Medición de la Pobreza
ENCASEH	Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones

ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
NAP	Nueva Agenda de la Pobreza
ONG	Organización No Gubernamental
Oportunidades	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PAN	Partido Acción Nacional
PC	Programas Compensatorios
PET	Programa de Empleo Temporal
PIB	Producto Interno Bruto
PIDER	Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Progresa	Programa de Educación, Salud y Alimentación
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SSA	Secretaría de Salud

RESUMEN

La pobreza es un asunto de fundamental importancia actualmente, tanto en el ámbito internacional como en el nacional. Por tal motivo, las instituciones internacionales -Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional-, la sociedad civil y los gobiernos nacionales tratan de implementar programas sociales que ayuden a aliviar dicho problema. A lo largo de las últimas décadas, los lineamientos internacionales de combate a la pobreza han cambiado, teniendo repercusiones en las políticas nacionales. En el caso de México, los programas Pronasol, Progresá y Oportunidades reflejan el deseo de combatir la pobreza y están delineados por el entorno nacional, así como por las ideas internacionales.

En este trabajo se analizan, comparan y evalúan los programas sociales mexicanos de combate a la pobreza entre 1988 y 2006 y sus resultados. Además, se examinan sus objetivos y características, y se explica la manera en la que han sido influidos por las coyunturas internas y externas, y cómo han ido cambiando las acciones clave de combate a la pobreza en el ámbito nacional e internacional.

Palabras clave: combate a la pobreza; programas sociales; Programa Nacional de Solidaridad; Programa de Educación, Salud y Alimentación; Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

*Todos somos responsables de todo y de todos,
y yo más que los otros.*
Dostoievski

INTRODUCCIÓN

“México es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de las fortunas...”
Alexander von Humboldt¹

La pobreza es y ha sido a lo largo de las últimas décadas uno de los problemas más preocupantes que vive la humanidad. La pobreza envuelve y afecta de manera intrínseca las actitudes y percepciones de quienes la padecen. Implica un proceso y una situación en la que los afectados sufren de hambre; de falta de salud, de educación, de protección contra los riesgos de la vida, de voz y de voto; y en general, de una falta de las condiciones necesarias para vivir una vida de manera integral, con la capacidad de integrarse de manera digna y productiva a la comunidad en que se vive, y de desarrollarse de manera plena en todos los ámbitos de la vida.

La pobreza afecta al desarrollo económico y social de las comunidades, las sociedades, los países, y en general, de nuestro mundo; y deshumaniza a los individuos que la viven. Es por esto que los gobiernos nacionales, estatales y locales, así como las instituciones internacionales, organizaciones civiles, gobernantes y académicos, se han preocupado por encontrar una forma adecuada de definir la pobreza, medirla y tratar de encontrar una solución.

En México, como en otros países en desarrollo, éste es uno de los principales problemas sociales, por lo que la preocupación estatal y de académicos no ha sido la excepción, y su combate ha formado parte de la agenda social del gobierno desde las últimas décadas del siglo XX hasta nuestros días. El gobierno ha creado programas sociales de combate a la

¹ Alexander von Humboldt, Ensayo político sobre el reino de la Nueva España, París, edición facsimilar, 1822.

pobreza, con la intención de aliviar este grave problema que nos afecta a todos, especialmente en nuestro país, en donde más de la mitad de la población lo padece. Sin embargo, la forma de combatirla no ha sido siempre la misma, y así como ha habido variaciones en el enfoque internacional de combate a la pobreza, también ha habido variaciones en el enfoque seguido en México.

A partir de la década de los años ochenta, las instituciones internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), han puesto en práctica diferentes medidas para fomentar la economía de los países en desarrollo, medidas que tenían también la intención de combatir la pobreza. Con el paso del tiempo se observó que las soluciones dadas por estas instituciones no siempre tuvieron los mejores resultados, por lo que a lo largo de los años noventa y a principios del nuevo milenio, las características y el enfoque fomentado por estas instituciones ha cambiado.

Es importante notar que las políticas promovidas por dichas instituciones fueron implementadas en países en desarrollo, como en el caso de México, y sin embargo, es necesario remarcar que siempre se necesitan ciertas modificaciones para adaptar las medidas diseñadas por una institución internacional a la realidad nacional de cada país. Así, los programas nacionales de combate a la pobreza comparten ciertas características con los lineamientos internacionales, pero contienen también rasgos únicos derivados de las condiciones especiales de la vida nacional de las últimas décadas.

El objetivo de esta tesis es analizar los programas sociales de combate a la pobreza en México, desde 1988 hasta 2004. El interés principal es

enfocarse en el estudio de la evolución de su estructura y funcionamiento desde el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) implementado durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), pasando por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), hasta el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades del gobierno de Vicente Fox (2000-2006). Se pretende además analizar cómo esta evolución se ha dado en relación con los lineamientos internacionales en materia de política social y con las experiencias y las características de los gobiernos de México.

Como internacionalista, me interesa estudiar cómo los cambios en los enfoques de las instituciones internacionales afectan de manera específica a nuestro país². Considero que en el caso del combate a la pobreza, la influencia de los enfoques internacionales y sus cambios son particularmente interesantes. Siendo la pobreza el principal problema en México, advierto que es importante y necesario analizar los programas que el gobierno ha llevado a cabo en la lucha contra ésta, así como identificar las variaciones que se han dado dentro de dichos programas para seguir los lineamientos internacionales cambiantes.

Se podrá observar que las políticas sociales llevadas a cabo en nuestro país han estado en armonía con las corrientes principales de combate a la pobreza de las principales instituciones internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Desde las primicias de la focalización de la política social durante el periodo de Salinas, hasta el

² Existen numerosos estudios sobre la influencia de los organismos internacionales y del llamado Consenso de Washington sobre la política económica; sin embargo, existen menos estudios que incorporen la dimensión internacional en las políticas sociales nacionales.

desarrollo actual de la focalización de la pobreza extrema, los programas sociales nacionales han logrado compaginar con los lineamientos internacionales a lo largo de las últimas décadas³.

El interés principal de esta investigación es ahondar en los cambios y continuidades de las políticas sociales de combate a la pobreza en tres programas aludidos: Pronasol, Progresá y Oportunidades. Para esto se examinarán dichas políticas bajo tres ángulos. Se desea profundizar, por una parte, en la evolución de la estructura, el funcionamiento y el enfoque de estos programas nacionales. Por otra, se pretende observar el modo en que los cambios han sido influidos por las distintas posturas de los organismos internacionales. Finalmente, se examinarán los resultados de esas diversas políticas en su lucha contra la pobreza.

Como se analizará de manera más comprensiva a lo largo de la tesis, internacionalmente, durante la década de los años ochenta, el neoliberalismo en pleno auge provocó que la línea principal de políticas de combate a la pobreza estuviera dominada por ideas de estabilización y ajuste estructural promovidas por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial, que presionaban en favor de una reforma del Estado, para que fuera menos intervencionista en la economía y en la sociedad. Se requería que los individuos fueran responsables de su propio bienestar; el Estado, así, necesitaba gastar recursos mínimos en la provisión de servicios sociales y su

³ Mientras que en la década de los años ochenta el neoliberalismo provocó que las políticas de combate a la pobreza estuvieran dominadas por ideas de estabilización y de ajuste estructural, en los años noventa el enfoque cambió y se buscaban políticas que vincularan el desarrollo económico y la protección social, con base en el capital humano. Finalmente, en el 2000, la idea dominante de política social está basada en una agenda multidimensional de combate a la pobreza, con énfasis en la focalización, el enfoque de género, el capital humano, la vulnerabilidad, la participación, etc. En México, los programas gubernamentales de combate a la pobreza, desde el Pronasol hasta Oportunidades, han armonizado sus objetivos y características con dichos lineamientos internacionales.

responsabilidad se limitaba al cuidado de aquellos sectores de la población que eran incapaces de cuidarse solos⁴.

Con el paso del tiempo, al observar los efectos negativos que estas políticas habían tenido sobre el empleo y los niveles de ingreso, y al percibir que el magro y poco sostenido crecimiento económico no había provocado los efectos esperados, vinieron las críticas y empezaron a diseñarse los Programas Compensatorios (PC), entre 1987 y 1990, los cuales proponían un retorno relativo del Estado a su responsabilidad social; intentaban proteger a la población vulnerable en el corto plazo y buscaban mejorar la efectividad del sector público. Así, los Programas Compensatorios y las intervenciones dirigidas del Estado se convirtieron en las acciones clave de lucha contra la pobreza, los cuales se implementaron en forma simultánea con los programas de ajuste económico. Estos instrumentos protegían principalmente a ciertos sectores de la población, en el corto plazo, de los efectos negativos de la crisis económica y de las medidas de ajuste, y les daban apoyo político a las reformas económicas al legitimar las políticas gubernamentales. El diseño de estos instrumentos no pretendía eliminar las causas estructurales de la pobreza, sino compensar la caída en el nivel de bienestar de ciertos sectores durante el periodo que se consideraba que sería de transición económica.

En México, el periodo de Salinas estuvo caracterizado en su vertiente social por políticas de superación de la pobreza que seguían los lineamientos internacionales. Ese periodo estuvo insertado dentro del pensamiento liberal de la época, en el entorno de una economía zigzagueante y del llamado "liberalismo social". El discurso trataba de integrar al mismo tiempo la

⁴ Iliana Yaschine, The Changing Anti-poverty Agenda: What can the Mexican Case Tell Us?, MPhil Dissertation, Brighton, IDS, 1998, p. 14.

reforma del Estado, que significaba ante todo la privatización de las empresas paraestatales y de la banca, así como la desregulación y la liberalización económicas, con la lucha contra la pobreza extrema. Las políticas sociales, englobadas en el Programa Nacional de Solidaridad, comenzaron a ser focalizadas a ciertos sectores, sin que estuviera ausente el manejo político y bajo el supuesto de que “a mayor participación política corresponde mayor apoyo al sistema político”⁵. Además, se tenía un enfoque diferente en cuanto al papel que debía desempeñar el Estado. El Pronasol era un programa de tipo compensatorio -por lo tanto coyuntural-, que estaba dirigido a los pobres urbanos y rurales, y sus acciones estaban orientadas también a la actividad productiva. Además tenía como “piso básico” el dar a los pobres salud, educación, vivienda, alimentación y servicios urbanos⁶.

En la década de los noventa, se dio un cambio internacional en la concepción de los programas de combate a la pobreza, y se creó una visión más sustentada de cómo los estados deberían vincular el desarrollo económico y la protección social. Esta nueva visión establecía que debía haber una política guiada desde el Estado que permitiera que los más pobres se favorecieran del “goteo” del beneficio económico. Se pretendía que los pobres pudieran hacer uso de su mano de obra y se le daba importancia a la participación de los beneficiarios. El enfoque tenía como sustento la teoría del capital social, la cual suponía que con apoyos de los diversos niveles de gobierno, los propios pobres podrían aportar organización, trabajo y recursos para orientarlos a servicios públicos como la educación y la salud.

⁵ Enrique Valencia Lomelí y Rodolfo Aguirre Riveles, “Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza”, en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.), Los rostros de la pobreza. El debate, tomo 1, México, ITESO-Universidad Iberoamericana, 1998, p. 65.

⁶ Ibid., p. 70.

Más tarde, la percepción de la pobreza se amplió y cambió la visión del papel del Estado. Se consideró que si bien éste debía participar en la protección de los pobres, le correspondía hacerlo brindando bases que les permitieran salir de la pobreza en el mediano y largo plazos con sus propios recursos individuales, con base en su capital humano. En el 2000, se creó una agenda multidimensional de combate a la pobreza, la cual incluía diversos temas, que harían énfasis en las dificultades de asegurar que los pobres compartieran los beneficios del crecimiento económico; se advertían los riesgos de las desigualdades sociales y económicas cada vez mayores; se insistía en la vulnerabilidad y la exclusión social; y se buscaba incorporar las percepciones de los pobres acerca de la pobreza y de las políticas de lucha contra ésta. También se introdujo la dimensión de género en los programas de lucha contra la pobreza y se empezó a considerar la participación y el empoderamiento de los pobres; se advirtió el compromiso de grupos de la sociedad civil en la implementación de políticas, y cobraron importancia la gobernanza y las instituciones del sector público⁷.

Dentro de este entorno internacional, con el cambio de régimen político en México a partir del 2000 surgió la expectativa acerca de la continuidad de las políticas sociales de combate a la pobreza, ya que, en el caso del Pronasol, habían sido criticadas de ser altamente presidencialistas, politizadas y de no haber cumplido con el objetivo de aliviar la pobreza. Sin embargo, la llegada de Vicente Fox a la presidencia no significó una ruptura con esas políticas, aunque sí hubo un cambio en su manejo y en sus características.

⁷ Yaschine, op.cit., p. 20.

La estrategia *Contigo* y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades tienen todos los elementos que se consideran importantes actualmente para el combate a la pobreza en el ámbito internacional. Las nuevas políticas de superación de la pobreza en México durante el gobierno de Fox⁸ están basadas en la ayuda a los pobres extremos, en el desarrollo de las capacidades de los individuos, en el acceso equitativo a oportunidades, en la corresponsabilidad, en el capital humano, y en un paquete básico que incluye la salud, la educación y la alimentación como herramientas básicas para romper el círculo intergeneracional de la pobreza extrema.

Las preguntas centrales que orientan la tesis son las siguientes: ¿en qué consisten cada uno de los programas de combate a la pobreza, cuáles son sus principales características, cómo han evolucionado a lo largo del tiempo y qué diferencias existen entre ellos?, ¿qué influencia han tenido en estos cambios los organismos internacionales y la propia experiencia nacional? y ¿qué resultados han tenido esas políticas sociales para hacer frente al problema de la pobreza?⁹.

Además de estas preguntas centrales que guían la búsqueda, existen otras interrogantes; unas de corte diacrónico, que insisten en la génesis, la evolución y el desarrollo, y otras que privilegian el enfoque sincrónico, de coyuntura. Unas y otras pueden formularse de la siguiente manera: ¿cómo se

⁸ El objetivo oficial de las nuevas políticas sociales es mejorar las capacidades de la población que vive en condiciones de pobreza extrema, promoviendo una mejor alimentación y el acceso a los servicios de educación y salud, por medio de apoyos monetarios y en especie otorgados directamente a las madres de familia; así como la coordinación con otros programas sociales que fomenten el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias, tomando en cuenta iniciativas de desarrollo social promovidas por la sociedad civil, y fomentándolas por medio del ejercicio de la corresponsabilidad.

⁹ Me interesa analizar hasta qué punto las soluciones que han dado dichos programas son para el alivio inmediato de la pobreza o contribuyen a crear un cambio estructural en la sociedad mexicana, ayudando de manera definitiva a sacar a las familias de la pobreza extrema.

ha concebido y enfrentado el problema de la pobreza en México a lo largo del tiempo? y ¿cuál ha sido el debate en política social en el ámbito internacional?. A partir de ellas se buscará enmarcar, situar y definir las circunstancias nacionales e internacionales en las que surgieron y se transformaron los tres programas de combate a la pobreza que se aplicaron después de la crisis de la deuda de 1982 y de las reformas económicas y el ajuste estructural.

Las hipótesis que orientan la siguiente investigación, son las siguientes:

1) A partir de su responsabilidad social, El Estado mexicano, derivado de una revolución social y política, ha tratado desde sus inicios de crear políticas públicas orientadas a mitigar algunos de los grandes problemas nacionales. En el siglo XX, en el marco del modelo de desarrollo hacia adentro basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), existió un alto grado de coherencia entre las dimensiones política (partido hegemónico y predominio del presidencialismo), económica (impulso a la industrialización nacional y protección del exterior, con el apoyo del Estado), social (organización social de trabajadores basada en mecanismos corporativos y clientelares) y cultural (nacionalismo de la Revolución Mexicana). El crecimiento económico sostenido y con baja inflación a lo largo de varias décadas llevó a la idea de que los grandes problemas y rezagos sociales se resolverían por medio de la integración de la población al trabajo asalariado, lo que -se pensaba- llevaría a una seguridad social con vocación "universalista".

Sin embargo, el agotamiento del modelo ISI, la crisis de la deuda de 1982 y el cambio de modelo de desarrollo hacia el exterior, propiciaron una separación entre las dimensiones económica, social, política y cultural. En lo que concierne a la económica y a la social, mientras se da una profunda transformación de toda la política económica basada en la liberalización y la desregulación, y en un ajuste estructural, en el aspecto social se transforma la política orientada a la búsqueda de la integración y la protección vía el trabajo y respaldada también por un subsidio generalizado, hacia un apoyo focalizado hacia los grupos más vulnerables.

2) Del mismo modo que en la política económica, el cambio en la política social provino de factores externos e internos. En el ámbito externo intervinieron las instituciones internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, enmarcados en la lógica de la globalización. En la dimensión interna, se creó una nueva concepción del papel que debía desempeñar el Estado en el ámbito social, en concordancia con las experiencias anteriores y frente a los graves problemas fiscales enmarcados, además, en la crisis económica.

3) Aún dentro de los programas de combate a la pobreza focalizada ha habido transformaciones a lo largo del tiempo, a partir de las experiencias que se han tenido, tanto en las instituciones internacionales -que recomiendan las orientaciones-, como en el gobierno mexicano -que concibe y aplica los programas a realidades concretas-. Los principales cambios en los programas de combate a la pobreza se refieren al enfoque sobre el problema y a la manera de resolverlo. Esto ha significado un cambio en el marco teórico utilizado, que pasó de la teoría del capital social con el Pronasol -el cual tomó

como beneficiario a la comunidad-, a la teoría del capital humano adoptada por los programas Progresá y Oportunidades -que de manera aún más focalizada se centraron en el apoyo al individuo y a la familia, a los que exigieron la corresponsabilidad a cambio del apoyo-.

Mientras que el Pronasol intentó utilizar la sinergia organizativa de los sectores beneficiarios y creó obras de infraestructura pública que se pensaba que incidirían en el desarrollo local y regional con base en el beneficio de la comunidad a cambio de respaldo político explícito, el Progresá -y después del cambio de régimen- el Oportunidades, se orientaron al alivio inmediato y temporal de la pobreza a partir de apoyos aún más focalizados para los que se exigió la corresponsabilidad. Para tal propósito se diseñó la ayuda con menos condicionamientos políticos y con mayores bases de imparcialidad y técnicas en la selección de los beneficiarios. Estos programas de segunda y tercera generación apostaron por invertir para el futuro en el capital humano, con base en tres componentes: la educación, la salud y la alimentación, los cuales se consideraron claves para aumentar ciertas capacidades básicas de los individuos, que les permitieran salir del círculo intergeneracional de la pobreza en el largo plazo.

El trabajo está organizado de la siguiente manera: en el primer capítulo, que es de orden general, se define la política social y se analiza su desarrollo en el ámbito nacional entre 1940 y 1988, así como en el ámbito internacional en el Banco Mundial y el Fondo Monetario Institucional. En él se definen los principales conceptos que serán usados a lo largo de la tesis, como pobreza, programas sociales gubernamentales, desarrollo social, bienestar

social, corresponsabilidad, focalización, capital humano, capital social y enfoque de género.

En el segundo capítulo se entra de lleno al tema principal de la tesis, que es el análisis de los programas sociales de combate a la pobreza, con el Programa Nacional de Solidaridad. A lo largo del capítulo se expone el entorno nacional e internacional en el que surge el Programa, así como sus principales características, objetivos y resultados. Este capítulo tiene como propósito explicar el comienzo de los programas de combate a la pobreza en México con base en los pobres, y ya no con base en los trabajadores.

El tercer capítulo explica el cambio en las circunstancias económicas, políticas y sociales del país en los primeros años de gobierno del presidente Zedillo; se analizan los cambios en la visión del combate a la pobreza en el ámbito internacional en la década de los años noventa, se exponen los principales objetivos, características y efectos del Programa de Educación, Salud y Alimentación, y se comparan las bases del Progres a con el Pronasol, así como con los lineamientos internacionales. El propósito principal de este capítulo es presentar la primera fase de la evolución de los programas de combate a la pobreza en México.

El cuarto capítulo se refiere al cambio político que sufrió México en el año 2000 y al cambio internacional hacia una agenda de combate a la pobreza multidimensional. En él se muestra la forma en la que estos acontecimientos afectaron al nuevo programa Oportunidades. Se analizan también los objetivos, características y resultados del Programa, y los cambios entre éste y su predecesor. Este capítulo tiene como propósito mostrar de qué manera están relacionados los cambios en los lineamientos internacionales y los

cambios en un programa nacional, y plasmar la evolución en el enfoque de combate a la pobreza.

Finalmente, en las conclusiones se incorporan los principales hallazgos de la investigación, así como las dudas y las preguntas que surgen para futuras investigaciones.

CAPÍTULO 1. LA POLÍTICA SOCIAL ANTE LA POBREZA EN MÉXICO

El propósito de este primer capítulo es introducir la cuestión de la política social y su aplicación en México, en el marco del debate internacional sobre el tema, y de los conceptos fundamentales a partir de los cuales se elabora la teoría y la práctica de la acción social para enfrentar la pobreza. Para tal propósito, se presentarán a grandes rasgos las experiencias y condiciones sociales en México desde los años cuarenta hasta la presidencia de Miguel de la Madrid. Además, se abordará el debate ocurrido en política social en el ámbito internacional, para observar los cambios en los lineamientos de las organizaciones internacionales en materia de política social y de combate a la pobreza según las diferentes épocas. Finalmente, en este capítulo se definirán los conceptos más importantes de política social que se usarán a lo largo de la tesis, como pobreza, programas sociales gubernamentales, desarrollo social, bienestar social, focalización, corresponsabilidad, enfoque de género, capital humano y capital social.

Las principales preguntas que sirven como hilo conductor de este capítulo son: ¿cómo se ha enfrentado el problema de la pobreza en México a lo largo del tiempo?, ¿cuál ha sido el debate en política social en el ámbito internacional? y ¿cuáles son los principales conceptos utilizados en política social?. Para facilitar el seguimiento de los argumentos, este capítulo está dividido en cuatro apartados. El primero se refiere a la definición básica de política social; en el segundo se hará un recuento sucinto de la política social mexicana en perspectiva; en el tercero se esboza el debate internacional de política social a lo largo de las últimas décadas; y, finalmente, en el cuarto apartado se hará una definición de los conceptos claves de este ámbito.

1.1 La política social

Uno de los principales problemas actuales, tanto en México como en el ámbito internacional, es la pobreza¹⁰. Ante la situación crítica que existe en este momento y que se ha venido desarrollando a lo largo de las últimas décadas, tanto los gobiernos de los estados nacionales y las instituciones internacionales, como la sociedad civil internacional y las organizaciones no gubernamentales, se han planteado la necesidad de llevar a cabo acciones que ayuden al alivio de la pobreza y que fomenten la distribución equitativa de la riqueza y de las oportunidades. Sin embargo, esta labor no es fácil ni inmediata. Para lograr mejorar las condiciones sociales, tanto nacionales como internacionales, es necesario el compromiso serio, tanto de los gobiernos como de la sociedad civil y de los organismos internacionales, a favor del combate a la pobreza¹¹.

Dentro de las alternativas gubernamentales que existen para combatir a la pobreza se encuentra la política social, la cual puede ser definida como un enfoque administrativo que busca promover el Estado de bienestar y el desarrollo social de la población por medio de la creación de programas sociales gubernamentales que fomenten el bienestar y desarrollo de los

¹⁰ El porcentaje de población pobre -el porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza- en América Latina aumentó de un 40.5% a un 43.3% entre 1980 y 2002, esto significa que el número de pobres aumentó de 136 millones de personas en 1980 a 220 millones en 2002, es decir, hubo un aumento del 61.8%. En México, la pobreza pasó de un 42.5% de la población en 1968 en cifras de la CEPAL, a un 52.1% en 1996 y al 42.3% en 2001. Araceli Damián, "Panorama de la pobreza en América Latina y México", en Julio Boltvinik y Araceli Damián (coords.), La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos, México, Gobierno de Tamaulipas-Siglo XXI Editores, 2004, pp. 134 y 151.

¹¹ La población mundial es de aproximadamente 6 mil millones de personas, y de esta población, 2.8 mil millones (casi la mitad) viven con ingresos menores a 2 dólares al día, mientras que 1.2 mil millones (casi un quinto de la población mundial) sobreviven con menos de 1 dólar al día, lo cual nos muestra la alarmante cantidad de seres humanos que luchan diariamente por sobrevivir en condiciones de extrema pobreza. World Bank, World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty: Opportunity, Empowerment and Security, Washington, World Bank, 2001, p. 3.

ciudadanos al proveer una amplia variedad de servicios sociales¹². La política social busca dirigir recursos públicos a grandes sectores de la población, y a menudo, a todos los ciudadanos en general; además, está basada en la idea de que el gobierno es el responsable de proveer bienestar a sus ciudadanos, por lo que debe de suministrar una amplia gama de servicios para promover dicho bienestar social. Entre los componentes de la política social generalmente se deben de encontrar un sistema de educación y de salud, un sistema de seguridad social y legislación sobre protección laboral, servicios básicos, planeación urbana y regulación del derecho y uso de la propiedad, capacitación y promoción de empleo, programas y créditos de vivienda social, y programas de desarrollo regional, como infraestructura y apoyo al desarrollo económico, en especial al desarrollo rural.

En general, se puede encontrar el comienzo histórico moderno del compromiso del gobierno con el bienestar social en la creación de las Leyes de los Pobres durante el reinado de Isabel I en Inglaterra¹³. Dichas leyes son el ejemplo más comprehensivo de formas tempranas de intervención gubernamental social: el alivio a los pobres bajo las Leyes Isabelinas era centralizado y estaba regido por reglas claras, las cuales eran implementadas en todo el territorio nacional. Las Leyes Isabelinas de los Pobres también establecieron las bases para los programas modernos de asistencia social que suministran apoyo monetario y otros beneficios a la gente que no puede trabajar o que cuenta con una fuente de ingresos muy débil.

¹² James Midgley, *Social Development. The Development Perspective in Social Welfare*, Londres, Sage, 1995, p. 21.

¹³ Sin embargo, se pueden encontrar otros ejemplos en la historia antigua de provisión social dirigida por el Estado. Hay quienes sugieren que nos podríamos remontar hasta el Código de Hammurabi en la antigua Babilonia, en el que se protegía a las viudas y a los huérfanos. Loc.cit.

Con la evolución de la organización estatal, en el siglo XIX los gobiernos europeos se volvieron cada vez más responsables de la educación, de la salud pública, de la regulación de las condiciones laborales en las minas y fábricas, y de la prevención de la explotación de mujeres y niños. Bajo la influencia de reformadores de la clase media, la creciente fuerza de los sindicatos de trabajadores y la expansión de las ideas socialistas, los gobiernos comenzaron a introducir educación pública, seguridad social y atención médica a las clases obreras¹⁴. En el siglo XX, las provisiones gubernamentales de servicios sociales en los países industriales se expandieron aún más, y para los años cincuenta ya eran bastante amplias, cubriendo grandes sectores de la población, y en algunos países, incluso, los servicios sociales proveídos por el Estado se volvieron universales¹⁵.

Mientras estos cambios de política social se llevaban a cabo en los países desarrollados, en los países en desarrollo también se dieron algunos avances en paralelo, y aunque los servicios sociales en esos países no eran tan amplios y bien organizados como en sus contrapartes desarrolladas, en la mayoría aumentó el compromiso gubernamental con el bienestar social. En México, de igual manera, los gobiernos posrevolucionarios manejaban la importancia de dar un mínimo de bienestar y de servicios sociales a la población. Dentro de la cosmovisión de los líderes posrevolucionarios se

¹⁴ Por ejemplo, en Alemania, donde el canciller Otto von Bismarck implementó en el siglo XIX un esquema de política social en el que el acceso a la seguridad social estaba condicionado a un trabajo formal y a pertenecer a grupos organizados. Carlos Barba Solano, "El futuro de la función social del Estado en América Latina. El caso de México", en Jorge Alonso, Luis Armando Aguilar y Richard Lang (coords.), El futuro del Estado social, México, Universidad de Guadalajara-ITESO-Goethe Institut Guadalajara, 2002, p. 127.

¹⁵ Un ejemplo de esta situación se da en los países escandinavos en la postguerra, cuando los gobiernos de estos países comenzaron a intentar modificar la estructura social hasta lograr establecer un nivel de igualdad social sin precedentes en el marco de una sociedad capitalista, para lo que se necesitaban patrones de gasto social muy fuertes, servicios de elevada calidad y un alto grado de intervención gubernamental. Ibid., p. 131.

encontraban las ideas de igualdad social y de redistribución económica, junto con la visión de un Estado paternalista que tenía la obligación de asegurar un mínimo de bienestar a la población.

1.2 La política social mexicana en perspectiva

La mayor parte de los rasgos de la política social en el México posrevolucionario, así como las reformas posteriores a la crisis de los años ochenta en lo que concierne a la concepción de la política social y a sus modalidades de aplicación, derivan de las corrientes teóricas del pensamiento social que se han ocupado de definir los criterios y principios rectores de la distribución del bienestar y el papel que deben desempeñar en esta tarea los distintos actores sociales, en especial el Estado¹⁶. Dentro de este marco, las dos principales corrientes teóricas del pensamiento social son: la que supone el disfrute de ciertos elementos de bienestar como un derecho universal garantizado por el Estado, y la que pone el acento en las virtudes de la asignación del mercado y destaca la responsabilidad individual en el logro del bienestar¹⁷.

Desde una perspectiva histórica, en la creación de la política de bienestar en México han influido principios, concepciones y prácticas emanados de ambas corrientes, de modo que la política social ha oscilado entre la orientación hacia objetivos universalistas y la idea del mercado como mecanismo de asignación y de regulación. De esta manera, en la política social mexicana se pueden distinguir dos amplios periodos: el primero,

¹⁶ Sara Gordon, "Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México", en Martha Schteingart (coord.), Políticas sociales para los pobres en América Latina, México, Porrúa, 1999, p. 49.

¹⁷ Loc.cit.

correspondiente al modelo de industrialización por sustitución de importaciones con protección de la competencia externa, se da desde los años cuarenta hasta principios de la década de los ochenta, y el segundo inicia con la crisis financiera de 1982, y se enmarca en el nuevo modelo económico orientado al exterior. Aunque en estas dos etapas se pueden encontrar diferencias en las políticas, los programas, los presupuestos dedicados al gasto social y los estilos personales de gobernar, existen similitudes en los principales temas de la política social y en la manera en la que se concibe el papel del Estado en el desarrollo social.

El modelo de protección social utilizado en México a lo largo del siglo XX y hasta nuestros días, ha estado determinado por la reducida disponibilidad de ingresos fiscales¹⁸, por los requerimientos del modelo político de intermediación sindical (los cuales cada vez se han hecho más débiles, pero que en el comienzo de los gobiernos posrevolucionarios eran una de las principales bases de legitimidad política) y por la estrecha relación entre el modelo económico y el modelo de política social.

Una de las características más importantes de la política social mexicana durante la posrevolución y que tiene implicaciones hasta hoy en día es, sin duda, el carácter tutelar del Estado. El sistema de protección social que se desarrolló a partir de los años cuarenta se fundó en una lógica según la cual los derechos sociales de la población debían ser garantizados por el Estado. De esta manera, el Estado se convirtió en el principal responsable del

¹⁸ Mientras que en 1980 países como Alemania, Dinamarca, Holanda y Suecia gastaban entre el 25.4% y el 32.4% del PIB nacional en seguridad social, México gastaba un 9.2% en el mismo rubro. Gosta Esping-Andersen, "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", en *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, Thousand Oaks, Sage, 1996, p. 11 y Evelyne Huber, "Globalización y desarrollo de políticas sociales en Latinoamérica", en Boltvinik y Damián, *op.cit.*, p. 206.

bienestar de la población y de los derechos incorporados en la Constitución Política de 1917, y de manera simultánea, asumió la responsabilidad de la conducción económica, apoyándose en la idea de que la política social complementaba a la política económica. La función reguladora del Estado en la economía se basó en el modelo de sustitución de importaciones, el cual tenía como objetivo ampliar el mercado interno mediante el fomento a la demanda y la permanencia de salarios bajos, al mismo tiempo que aplicaba una política proteccionista que preservaba a la industria mexicana de competencia internacional.

Bajo esta lógica, durante décadas el gasto social se concibió como parte del proyecto de desarrollo, pues tenía la intención de promover el consumo para expandir el mercado interno y de fomentar la cohesión social y la legitimidad del Estado. En este entorno, los subsidios a los alimentos, el transporte y ciertos bienes colectivos, como el agua y la electricidad, ayudaban a mantener bajos los salarios, lo que implicaba un ahorro para la industria, la cual, por otra parte, también gozaba del proteccionismo arancelario que le garantizaba un acceso privilegiado al mercado y le permitía, en muchos casos, obtener ganancias extraordinarias¹⁹.

En el ámbito de la política social, aunque se tenían objetivos universales orientados a la extensión de determinadas medidas de bienestar a toda la población, no se desarrolló un modelo orientado a proteger de modo general a la población de riesgos naturales, como la discapacidad y la vejez, y sociales, como el desempleo y las limitaciones para satisfacer las necesidades básicas, el cual tuviera como base la recaudación generalizada de impuestos

¹⁹ Gordon, op.cit., p. 52.

que permitiera financiar la cobertura universal de los servicios, a semejanza del modelo beveridgiano²⁰ de políticas universales de bienestar que se desarrolló en Inglaterra después de la Segunda Guerra Mundial.

El modelo de protección social implementado en México se acercaba al modelo conservador estatista establecido en algunos países europeos a fines del siglo XIX, como por ejemplo, al fundado por Bismarck en Alemania. Dicho modelo impulsaba la integración social y promovía la vigencia de los derechos sociales, a la vez que fomentaba la subordinación del individuo al Estado y colocaba a los trabajadores bajo la autoridad de éste. En este marco, la política social se forjaba como un mecanismo paternalista tanto para disciplinar a los grupos sociales organizados y someterlos a la autoridad del Estado, como para legitimar la acción estatal encaminada a lograr la integración nacional y el desarrollo económico²¹. Además, el modelo alentaba la protección social, estableciendo categorías de beneficios y aplicando una modalidad corporativa que otorgaba a los servidores públicos un lugar privilegiado.

Dicho modelo fue combinado en México con otro inspirado en los objetivos del alcance universal por medio de la recaudación de impuestos. La columna vertebral de este sistema era el seguro social, pues consistía en poner en marcha amplios programas de seguridad apoyados en contratos

²⁰ Este modelo debe su nombre al autor del *Informe Beveridge*, William Henry Beveridge, publicado en 1942, para evaluar las consecuencias sociales de la Segunda Guerra Mundial y planear programas sociales durante la guerra. Este informe sirvió de referencia para desarrollar el modelo inglés de seguridad social con políticas de bienestar de cobertura universal, el cual está basado en un sistema público de prestaciones sociales, con una operación centralizada y burocratizada, y con una organización nacional. El sistema de seguridad social pretende proteger a todos los ciudadanos en caso de enfermedad, desempleo y vejez, garantizándoles el derecho a un nivel de subsistencia mínimo. Barba, *op.cit.*, pp. 128-129.

²¹ *Ibid.*, p. 126.

individuales, cuyo acceso dependía sobre todo del empleo, por lo que se excluía a quienes no se vincularan con el mercado formal de trabajo o participaran en él de manera precaria y marginal, lo que afectaba especialmente a trabajadores rurales y mujeres.

De esta manera, el Estado creó en México diversos regímenes de seguridad social para los diferentes gremios de trabajadores²². Debido a los diversos regímenes, solían presentarse grandes variaciones en la cantidad y calidad de los beneficios que se ofrecían, además de que se daban desigualdades en la distribución del ingreso y de los salarios, y se creaban diferencias relacionadas con el poder de negociación de las diversas categorías ocupacionales. De igual manera, este modelo propició el desarrollo de articulaciones corporativas Estado-sociedad y de prácticas clientelares, debido a la estrecha relación entre el gobierno y los trabajadores incorporados al Estado por medio de agrupaciones sindicales.

En mayo de 1943 se emitió el decreto de creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con el objetivo de otorgar atención médica y otras prestaciones a todos los trabajadores asalariados. En su primera etapa, los servicios de seguridad social tuvieron un desarrollo muy limitado; la incorporación de la población beneficiaria se dio lentamente debido a la carencia de infraestructura de atención a la salud y de recursos económicos y profesionales²³. En un principio, el IMSS tuvo la política de mantener bajos los gastos de operación y administración, mediante el suministro de sueldos mínimos, y de destinar considerables cantidades a la construcción de obras

²² Como por ejemplo, los burócratas, militares o trabajadores de entidades paraestatales, como Petróleos Mexicanos o Ferrocarriles Nacionales.

²³ Gordon, op.cit., p. 54.

de infraestructura médica y servicios de uso colectivo -como teatros, centros deportivos, etc.- para los beneficiarios; lo cual obedecía a una lógica expansiva y a los principios redistributivos y de solidaridad social.

Los beneficios de la seguridad social, tales como indemnizaciones relacionadas con enfermedad o accidentes de trabajo, jubilaciones, etc., se otorgaban sólo a trabajadores de la economía formal y del Estado, mientras que el disfrute de elementos adicionales de bienestar, como el acceso a viviendas de precios módicos o a créditos de interés bajo y a largo plazo, se reservaban en general a trabajadores agrupados en organizaciones sindicales. Debido a estas características, dicho sistema de protección se desarrolló en estrecha relación con el intercambio de apoyo político por elementos de bienestar y con el papel de intermediarios que desempeñaban los sindicatos en el régimen político posrevolucionario.

Esta situación implicó la centralización de las intermediaciones políticas y sociales en corporaciones sectoriales ligadas al partido oficial -Partido Revolucionario Institucional, PRI- y al gobierno, y de esta manera, al Estado. Debido al corporativismo, la representación política estaba estrechamente vinculada con la representación social y las demandas sociales se formulaban y atendían principalmente por dos vías: por medio de las grandes centrales sindicales, como la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, las cuales basaban su fuerza en su capacidad de negociación con el Estado y de control vertical de las bases, y por medio de las diversas instancias del PRI. Aunque este estado de cosas permitió asegurar la lealtad de los trabajadores al Estado, también

contribuyó a que la provisión de bienestar se segmentara y estratificara, al grado de que en numerosas ocasiones sirvió para reforzar distancias sociales más que para compensar desventajas.

La lógica de crecimiento que durante muchos años dominó en los servicios de atención al bienestar, sobre todo en los dirigidos a los sectores organizados, se concretó con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1960, en el entorno del triunfo de la revolución cubana y de las reformas alentadas por la Alianza para el Progreso, lo cual vino a reforzar la legitimidad del Estado.

En la misma década de los años sesenta se crearon otros servicios de salud y de seguridad social para algunos sectores de trabajadores del Estado, como ferrocarrileros, petroleros y azucareros. En los servicios de salud creados en esta etapa se repitió el esquema de organización por categorías socio-profesionales segmentadas horizontalmente, es decir que existían distintas instancias para las diversas adscripciones profesionales y beneficios selectivos para cada una de estas categorías. En el marco de la ampliación de las funciones estatales que se dio en América Latina en los años sesenta y setenta, la actividad reguladora y redistributiva del Estado mexicano incluyó acciones en los campos alimentario, de la salud, la educación y la vivienda²⁴.

Sin embargo, a pesar de los principios solidarios de la política social, la lógica de crecimiento y los propósitos universalistas, el gasto en desarrollo

²⁴ Entre las acciones más importantes destacan la creación de entidades reguladoras, como el Instituto Mexicano del Café (Inmecafé), Tabacos Mexicanos (Tabamex) y diversas industrias relacionadas con el abasto de alimentos a la población de escasos recursos. Entre éstas últimas se encontraban Leche Industrializada Conasupo (Liconsu) y Distribuidora Conasupo, S.A. (Diconsu). Además, se extendieron las funciones de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), creada en 1960, que de importadora de alimentos pasó a ser responsable de la rectoría del Estado en el abasto social de productos básicos, como maíz, frijol, trigo, etc. *Ibid.*, pp. 56-57.

social (educación, salud y seguridad pública) como porcentaje del PIB se consideró limitado. Entre 1971 y 1976 fue de 7.8% en promedio, para disminuir hasta aproximadamente 6% con la crisis financiera de 1982 e incrementarse hasta 1991, cuando alcanzó el 7.46%. En 1977 el porcentaje del gasto sectorial en desarrollo social fue de 22.1%, pero con la crisis descendió a 13.8% en 1982, según lo señalado en el Segundo Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid²⁵.

En los años setenta, los objetivos de eficacia para lograr satisfacer las necesidades sociales básicas de los sectores más pobres -y también de manera implícita, el reconocimiento de la incapacidad de universalizar la ayuda estatal y el descubrimiento de sectores cuya pobreza se acrecentaba- trajeron consigo medidas orientadas a lograr un conocimiento más preciso de la población objetivo, así como programas dirigidos a grupos determinados que se insertaban dentro de la función reguladora del Estado en la economía.

En 1973 se creó el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), el cual financió a lo largo de muchos años proyectos para dar empleo y dotar de infraestructura a zonas rurales aisladas, y en cuya selección, ejecución y supervisión participaba la comunidad. El programa también se ocupaba de enlazar proyectos productivos agropecuarios, forestales y de pequeñas industrias, por medio de acciones orientadas a mejorar los niveles de vida en las comunidades rurales²⁶.

Dentro de la misma lógica, en 1977 se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), con el

²⁵ *Ibid.*, p. 58.

²⁶ Jonathan Fox, *The Politics of Food in Mexico. State Power and Social Mobilization*, Ithaca, Cornell University Press, 1993, p. 157.

objetivo de canalizar recursos a la población con los niveles de vida identificados como los más bajos y con la primera tarea de identificar los “mínimos de bienestar” que sirvieran como parámetros para elaborar programas de bienestar y evaluar los alcances de las políticas sociales del Estado hacia los sectores más vulnerables. De esta manera, durante su primera etapa, la Coplamar se dirigió a definir criterios para medir los niveles de marginación y llevar a cabo investigaciones relacionadas con la problemática de la pobreza.

Unos años después, la crisis financiera de 1982 y el interés en disminuir el déficit fiscal redujeron las fuentes de financiamiento del aparato de bienestar en una época en la que la demanda de los servicios aumentaba debido al crecimiento de la población, al deterioro de las condiciones de vida y a la falta de capacidad de la economía para crear nuevos empleos. Por lo tanto, se abandonó la redistribución de la renta como objetivo prioritario de la política social que había caracterizado al modelo de sustitución de importaciones.

A partir de la crisis comenzó a tomarse conciencia de que el modelo utilizado, tanto de desarrollo económico como social, no era el adecuado para las condiciones del país, por lo que la definición y el reconocimiento del carácter tutelar del Estado se empezaron a modificar a partir de las medidas tomadas para dar respuesta a la crisis²⁷. De manera pública se desistió del compromiso estatal de fomentar el crecimiento económico mediante el proteccionismo y con ello perdió fuerza el supuesto de que el desarrollo económico es una responsabilidad fundamentalmente del Estado.

²⁷ El cambio de modelo obedeció también a presiones de los acreedores extranjeros y del sector privado, y a la llegada al gobierno de una nueva elite tecnócrata.

Simultáneamente se dejó de lado la idea de que el papel interventor justificaba la acción del Estado y que éste era el que sustentaba su legitimidad.

Para contrarrestar la crisis, el gobierno mexicano adoptó una estrategia neoliberal para el fomento económico, tomando como base la importancia de la autorregulación del mercado, sin la injerencia directa o indirecta del Estado, sirviendo éste sólo para garantizar las estructuras de libre mercado, componer las fallas técnicas y garantizar que hubieran los insumos adecuados. Siguiendo este esquema neoliberal, se llevaron a cabo reformas económicas orientadas a convertir la economía tan cerrada de México en una de las más abiertas del mundo al comercio y a la inversión extranjera²⁸.

Los principales lineamientos seguidos para integrar la economía mexicana a la economía internacional de libre mercado fueron diversas reformas económicas, financieras, comerciales e industriales que tenían como objetivo fomentar el comercio y la inversión extranjera en el mercado interno, la desregulación de la inversión extranjera, la liberalización de la economía, la apertura comercial y la desincorporación de empresas paraestatales. Además, se redujeron los créditos otorgados en condiciones preferenciales y se desalentaron los mecanismos para tutelar a los sectores con menor capacidad productiva.

²⁸ La inversión extranjera directa (IED) desempeñó un papel de creciente importancia en la dinámica de la inversión en México. La relación entre la IED y el PIB aumentó del 1.4% entre 1980 y 1985, al 1.8% entre 1986 y 1993, y al 3.4% entre 1994 y 2000. Además, el porcentaje de la IED en la creación de capital fijo aumentó del 3.2%, al 9.1% y al 16.3% respectivamente para los mismos periodos. Posteriormente, en la década de los noventa, los flujos de IED hacia México fueron los más altos entre las economías más grandes de América Latina (el flujo de IED en México aumentó de 4742 millones de dólares en 1991 a 12950 millones de dólares en 2000), y sólo fueron superados por Brasil entre 1996 y 2000. Jorge Máttar, Juan Carlos Moreno-Brid y Wilson Peres, "Foreign Investment in Mexico after Economic Reform", en Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda (eds.), Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges, Standford, University, 2003, p. 130.

La nueva concepción económica y social que se aplicó a partir de estas reformas, identificada con los principios liberales, postulaba que el Estado se debía retirar de ciertas áreas para promover en ellas la competencia, bajo el supuesto de que el desarrollo del mercado conduce a la mejoría del nivel y la calidad de vida de la población. De esta manera, el Estado sólo debía ser propietario de entidades estratégicas y promotor de la infraestructura social, así como regulador y orientador, pero sin tomar bajo su cargo actividades que pudieran ser desempeñadas por diversos sectores de la sociedad²⁹.

Esta nueva noción del Estado hizo énfasis en la eficiencia y la productividad en el ejercicio del gasto público, y tuvo su punto de partida en la consideración de que si se desplazaban recursos de áreas no prioritarias hacia ámbitos de alta prioridad, podría mejorar la eficiencia del sector público para fomentar el crecimiento a largo plazo, y de esta manera, contribuir a aliviar la pobreza³⁰. En otras palabras, se sustrajo al Estado de su función tutelar, se disminuyó su responsabilidad en las tareas distributivas para paliar las desigualdades producidas por el mercado y se le retiró la exclusividad en la tarea compensadora. Siguiendo la línea de estos cambios, a finales de 1995 se aprobaron varias reformas a la Ley del Seguro Social, las cuales modificaron los principios de operación del IMSS, el cual pasó de una visión colectivista mediada por el Estado, a una visión individual, y de una concepción solidaria y redistributiva, a una basada en el tratamiento fragmentado de los afiliados³¹.

²⁹ Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, Washington, Banco Mundial, 1991, p. 10.

³⁰ Ibid., p. 61.

³¹ Gordon, op.cit., p. 64.

Dentro del marco de las reformas dirigidas a implementar nuevas modalidades de gestión de los recursos, se planteó la necesidad de utilizar diferentes criterios de distribución del gasto social y otras formas de ejercicio del mismo. Estos planteamientos pusieron en duda la capacidad del Estado para satisfacer las crecientes demandas sociales y cuestionaron la pertinencia de aplicar políticas indiferenciadas a grupos de población caracterizados por sus grandes asimetrías. Esta postura se apoyaba en estudios del Banco Mundial que demostraban que las políticas sociales de carácter general, en vez de compensar las distancias sociales de origen, favorecían a quienes más tenían, ampliando de esta manera las desigualdades. Debido a esto, se concluyó que la elaboración de políticas sociales diferenciadas constituía la mejor manera de lograr que prevalecieran los principios de igualdad y solidaridad.

En el análisis de las políticas de bienestar aplicadas en los países latinoamericanos se había observado que en la medida en que ciertos programas sociales relacionados con la educación, la salud y el empleo, entre otros, se financiaban con crédito público, el cual a menudo era deficitario y considerado motivo de inflación, el gasto social, más que desempeñar un papel redistributivo, agravaba las distancias sociales al apoyar también a la población no necesitada. Al identificar esto en el análisis de los programas sociales, y simultáneamente con los nuevos propósitos de eficiencia, se consideró que las medidas redistributivas realizadas mediante el control de precios podían perjudicar a la economía, sin que los más necesitados recibieran los beneficios. Por eso, se planteó la pertinencia de subsidiar sólo al segmento más pobre de la población³².

³² Banco Mundial, op.cit., p. 12.

Con el impulso del modelo de crecimiento por la vía del mercado, estos criterios internacionales fueron revalorados y adoptados en México -primero de manera parcial a mediados de los años ochenta y después de forma más generalizada a mediados de la década de los noventa-, al igual que el propósito de obtener una mayor eficiencia en el ejercicio del gasto social. La política de expansión generalizada de provisión de servicios fue sustituida por una de carácter selectivo y restrictivo, que se proponía privilegiar la viabilidad técnica de los proyectos. De esta manera comenzó la aplicación de programas dirigidos a grupos beneficiarios claramente definidos, es decir, focalizados, e implicó un doble mecanismo selectivo: la determinación de los grupos beneficiarios y la restricción del gasto social.

Un ejemplo de dicho tipo de programas fue la subvención de alimentos, como la tortilla, por medio de cupones para la población con ingresos menores a dos salarios mínimos, que se estableció a mediados de los años ochenta, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, a raíz de la suspensión de la política de subvenciones globales a los alimentos básicos³³. Aquí cabe mencionar que este tipo de programas tendió a debilitar a las agrupaciones sindicales como agentes intermediarios en la provisión de bienestar y comenzó a desplazar la negociación con organizaciones, para privilegiar la entrega individual de los beneficios.

La modificación de la política social en México se dio no sólo por la influencia de los cambios en los lineamientos de los organismos internacionales con respecto a la pobreza, sino también en el marco de cambios derivados del creciente proceso de diferenciación social que se daba

³³ Ibid., p. 137.

en el país. De manera interna, en especial afectó el hecho de que la política universalista estaba basada en el principio de la incorporación a la seguridad social vía el trabajo asalariado (por medio de instituciones como la CTM). Con la crisis económica y el agotamiento del sistema, el trabajo formal decayó, lo que produjo un aumento del empleo informal y por cuenta propia, volviéndose el mecanismo de protección social insuficiente para una población creciente dedicada al trabajo informal y sin acceso a la red de seguridad social.

Así, en las últimas décadas del siglo XX la política social comenzó a dejar de ser una política orientada y centrada en los trabajadores para convertirse en una política de atención a los más pobres; y se dio un cambio de énfasis de un objetivo de seguridad social y bienestar universal a una asistencia social a los grupos más vulnerables. Además, diversas organizaciones estaban tomando bajo su cargo acciones de fomento al desarrollo al margen del Estado, aunque no necesariamente en oposición a él, y recibían un gran impulso por parte de diversos organismos y fundaciones internacionales³⁴.

De esta manera, gracias al entorno interno e internacional, podemos observar cómo en los años ochenta se dio un cambio rápido de una visión universalista y tutelar del Estado, a otra visión en la que el Estado tenía una menor responsabilidad en la distribución del bienestar y en la que las políticas sociales necesitaban ser más eficientes y estar enfocadas a grupos

³⁴ Un ejemplo de esta situación es el papel que desde mediados de los años sesenta han estado desempeñando organizaciones no gubernamentales, auspiciadas por las iglesias, por grupos de profesionistas y de empresarios, o por asociaciones de voluntarios para proveer servicios asistenciales y asesoría técnica en diversos ámbitos, promover el desarrollo, etc. Gordon, *op.cit.*, p. 67.

determinados de la población para poder tener un impacto mayor en la población más necesitada.

1.3 Las corrientes internacionales de política social

A lo largo de las últimas décadas en el ámbito internacional, así como en el nacional, también se han dado cambios en los lineamientos de política social. El cambio provocado por el surgimiento del neoliberalismo como ideología dominante a finales de los años setenta fomentó transformaciones sustanciales en el diseño de la política tanto económica como social en el ámbito mundial³⁵. El neoliberalismo es la base de la *sabiduría convencional* internacional en el área de política de combate a la pobreza³⁶ que ha prevalecido desde el comienzo de los años ochenta. Sus parámetros fueron establecidos por el Banco Mundial y han sido retomados por la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo³⁷.

A partir de 1982, cuando la crisis de la deuda se hizo inminente, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se convirtieron en los principales creadores de políticas, tanto económicas como sociales, sirviendo como intermediarios entre otras instituciones financieras internacionales y los gobiernos de los países deudores. El veredicto del FMI y del BM de las crisis económicas de los países deudores declaró al sobre-préstamo y al sobre-gasto como las causas de la inestabilidad económica. Dicho veredicto delineó el

³⁵ Un ejemplo de esta situación fue el cambio oficial en el discurso del Banco Mundial en 1972, cuando Robert McNamara declaró que se pasaría de una preocupación única por el crecimiento económico, a un compromiso más amplio con la erradicación de la pobreza extrema y la promoción de una redistribución con desarrollo. Caroline O. N. Moser, *From Residual Welfare to Compensatory Measures: The Changing Agenda of Social Policy in the Developing Countries*, Brighton, IDS, 1992, p. 6.

³⁶ International Conventional Wisdom on Anti-Poverty Policy.

³⁷ Yaschine, *op.cit.*, p. 12.

diseño de los programas de estabilización y de ajuste estructural³⁸ que fueron promovidos por el FMI y el BM respectivamente, e implementados en el mundo en desarrollo en los años ochenta y noventa.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural tenían como principal objetivo la restauración de la estabilidad macroeconómica por medio de políticas económicas ortodoxas enfocadas en la restricción y desregulación de la demanda. Además, estas políticas buscaban reformar el papel económico del Estado, que hasta ese momento había sido abiertamente intervencionista en la mayoría de los países en desarrollo, produciendo resultados negativos para la economía, de acuerdo con la evaluación del FMI y del BM. En armonía con la ideología neoliberal, estas instituciones recomendaban un retiro del Estado de la economía y el reconocimiento del mercado como el agente regulador de ésta.

La estrecha relación entre la política económica y la social se hizo evidente cuando el cambio ideológico establecido en los programas económicos comenzó a afectar el área de la política social. Como resultado de lo dictaminado por las instituciones internacionales -y en el caso mexicano, por los acreedores internacionales, así como por los grandes empresarios y la nueva clase política-, el Estado se había retirado de la intervención económica, afectando también de esta manera a la esfera social, ya que se retiraba también de su papel de garante del bienestar social. Dentro de este marco, se requería que los individuos fueran responsables de su propio bienestar por medio de la adquisición de servicios sociales proveídos por instituciones privadas y regulados por el mercado. Se esperaba que el Estado

³⁸ Stabilisation and Structural Adjustment Programmes.

gastara un mínimo de recursos en la provisión de servicios sociales y que su responsabilidad se limitara únicamente a procurar el bienestar de los sectores de la población más desprotegidos.

El respaldo de las políticas de ajuste de los años ochenta era la creencia en que el crecimiento económico que resultaría de ellas sería suficiente para mejorar el bienestar de la población en su conjunto, por medio de la creación de mayores empleos e ingresos. Dentro de esta lógica, el bienestar y la reducción de la pobreza eran esperados como las consecuencias naturales del crecimiento económico.

Con el paso del tiempo, al observar los efectos negativos que estas políticas habían tenido sobre el empleo y los niveles de ingreso, y al percibir que el crecimiento económico -cuando lo hubo- no había provocado los efectos esperados, las críticas comenzaron³⁹. La mayoría de éstas se enfocaba en el fracaso del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, al no haber podido prever la necesidad de proteger a la población mientras se llevaban a cabo las reformas económicas y mientras dichas reformas tenían resultados positivos.

Entre 1987 y 1990 empezaron a diseñarse los Programas Compensatorios (PC)⁴⁰, los cuales fueron implementados y financiados en diversos grados, según el país, por el Banco Mundial. Proponían un retorno relativo del Estado a su responsabilidad social, intentaban proteger a la población vulnerable en el corto plazo y buscaban mejorar la efectividad del sector público. Así, los PC y las intervenciones dirigidas del Estado se

³⁹ En el caso de América Latina, en conjunto, la cifra de pobreza total aumentó de un 27% en 1980 a un 32% en 1989. Yaschine, *op.cit.*, p. 15.

⁴⁰ Los PC estaban conformados principalmente por tres acciones clave: 1) nutrición y asistencia alimenticia, 2) empleo e ingreso, y 3) infraestructura social y económica. Moser, *op.cit.*, p. 10.

convirtieron en las acciones clave de lucha contra la pobreza y se implementaron en forma simultánea con los programas de ajuste económico.

Estos instrumentos tenían la intención de proteger principalmente a ciertos sectores de la población, en el corto plazo, de los efectos negativos de la crisis económica y de las medidas de ajuste, y de dar apoyo político a las reformas económicas al legitimar las políticas gubernamentales en donde quiera que fueran aplicados. El diseño de estos instrumentos no pretendía eliminar las causas estructurales de la pobreza, sino compensar la caída en el nivel de bienestar de ciertos sectores durante el periodo que se consideraba que sería de transición económica.

Sin embargo, para el año 1990 las continuas críticas hacia la efectividad del “goteo económico”⁴¹ del crecimiento y hacia los PC como las principales políticas de combate a la pobreza -además de algunas manifestaciones populares en varias ciudades de América Latina-, presionaron al Banco Mundial para desarrollar una propuesta más comprehensiva para la reducción de la pobreza, que incluyera no sólo un ajuste estructural de la economía, sino también una reforma de las políticas sociales relacionada con la idea de “un ajuste con rostro humano”⁴². Así, en la década de los noventa se dio un cambio internacional en la concepción de los programas de combate a la pobreza, y se creó una visión más sustentada de cómo los Estados deberían vincular el desarrollo económico y la protección social.

Esta nueva visión establecía que debía de haber una política guiada desde el Estado que permitiera que los más pobres se favorecieran del

⁴¹ El termino “goteo” utilizado en este contexto viene del inglés *trickle down*, utilizado en política social, el cual se refiere a cuando se produce un desarrollo en la economía y el bienestar económico se va extendiendo hacia todos los sectores de la población, lo suficiente como para redistribuir y mejorar el ingreso de los sectores sociales más pobres.

⁴² Huber, *op.cit.*, p. 219.

“goteo” del beneficio económico. Se quería que los pobres pudieran hacer uso de su mano de obra y se le daba importancia a la participación de los beneficiarios. El enfoque tenía como sustento la teoría del capital social, la cual suponía que con apoyos de los diversos niveles de gobierno, los propios pobres podrían aportar organización, trabajo y recursos para orientarlos a servicios públicos como la educación y la salud.

Más tarde, la percepción de la pobreza se amplió y cambió la apreciación del papel del Estado: se aceptó abiertamente que éste sí debía participar en la protección de los pobres. Finalmente, en el 2000, el Banco Mundial creó una agenda multidimensional de combate a la pobreza, la cual incluía diversos temas, con especial énfasis en las dificultades de asegurar que los pobres compartieran los beneficios del crecimiento económico, en los riesgos de la desigualdad cada vez mayor, en la vulnerabilidad y la exclusión social, en las percepciones de los pobres acerca de la pobreza y de las políticas de lucha contra ésta, en la dimensión de género de la pobreza, en la participación y el empoderamiento de los pobres, en el compromiso con grupos de la sociedad civil en la implementación de políticas, y en la gobernanza y las instituciones del sector público⁴³.

Dentro de este entorno internacional, y como veremos a lo largo de la tesis, las políticas sociales mexicanas siempre han estado en armonía con los lineamientos marcados por las instituciones internacionales. En el 2000, con el cambio de régimen político en México surgió la duda sobre la continuidad de las políticas sociales de combate a la pobreza, ya que habían sido criticadas de ser utilizadas como instrumentos de creación de clientelas

⁴³ Yaschine, *op.cit.*, p. 20.

políticas y electorales. Sin embargo, la llegada de Fox a la presidencia no significó una ruptura con esas políticas, aunque sí hubo un cambio en su manejo y características.

1.4 Los conceptos clave de política social

Para abordar el origen y el desarrollo de las políticas sociales de combate a la pobreza en México, conviene detenernos brevemente, para explicitar los instrumentos conceptuales que se utilizarán en el análisis. De manera evidente, el primer término a definir, dada su importancia práctica y ya que de su definición depende el tratamiento que se le de al problema, es la pobreza.

Actualmente no existe una definición unitaria de la pobreza, debido a que los diferentes investigadores, académicos y entidades, tienen diferentes formas de tratar el tema. Sin embargo, entre los diversos enfoques de pobreza, los más importantes son los de pobreza absoluta y relativa, pobreza de ingresos, pobreza de necesidades básicas, pobreza de capacidades básicas y pobreza desde el enfoque de privación relativa.

La pobreza absoluta se basa en un entendimiento del problema desde una perspectiva muy básica, en la que la pobreza absoluta es una condición caracterizada por una grave carencia en las necesidades humanas básicas, incluyendo alimentación, agua potable, instalaciones sanitarias y salud; es considerada cuando la gente está pauperizada y muriendo de hambre, es decir, cuando la gente ni siquiera puede tener acceso a los alimentos necesarios para sobrevivir. La pobreza relativa se calcula con base en la vinculación con la desigualdad dentro de un país y es definida como la falta

de los recursos requeridos para participar en las actividades y para disfrutar de los niveles de vida comúnmente aceptados en la sociedad en la que se mide la pobreza⁴⁴.

La pobreza de ingresos es la definición de la pobreza más aceptada dentro de ciertas instituciones y sectores gubernamentales, tiene una larga tradición y se basa en identificar a la pobreza con base en el ingreso monetario o consumo por unidad familiar, estableciendo una línea de pobreza, es decir, un corte crítico por debajo del cual la gente es considerada pobre⁴⁵. Sus ventajas son que como está basada en muestras representativas nacionales, ayuda a hacer inferencias acerca de las condiciones y la evolución de la pobreza en el ámbito nacional. Además, como las encuestas recolectan información que va más allá del ingreso monetario y el consumo, este enfoque hace posible obtener una imagen más amplia de la pobreza y el bienestar, investigar la relación entre las diferentes dimensiones de la pobreza, y probar hipótesis acerca del impacto de las políticas sociales⁴⁶.

Sin embargo, dentro de sus desventajas se encuentra el hecho de que el diseño de las encuestas varía según el país y la época, por lo que la comparación entre países o a lo largo de diferentes épocas se hace difícil. También pueden ocurrir errores en los supuestos que se generan a partir de la información obtenida; además, dicha información no revela las desigualdades dentro de la unidad familiar, especialmente las de género⁴⁷. Por otra parte, la línea de pobreza debe ser ajustada en diferentes áreas (para poder medir la

⁴⁴ World Bank, *op.cit.*, p. 23.

⁴⁵ De acuerdo con el Banco Mundial, actualmente la línea de pobreza se encuentra en los 1.2 dólares por día.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 16.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 18.

diferencia entre el ámbito rural y el urbano, por ejemplo) dentro del mismo país, si los precios de los bienes y servicios varían.

Las estrategias de combate a la pobreza que se pueden tomar desde esta definición incluyen el crecimiento económico para lograr un “goteo” y generación de empleos, la provisión de ingreso mediante transferencias monetarias y empleo temporal, y la generación de ingreso mediante el impulso de actividades productivas y del microcrédito. La pobreza de ingresos también calcula el porcentaje de la población que tiene un ingreso o un consumo por debajo de la línea de la pobreza. Esta medida *headcount* es la forma más común de medir la pobreza, sin embargo, no refleja las diferencias de ingreso que existen entre los pobres, por lo que las políticas de combate a la pobreza muchas veces se enfocan en ayudar a la población más cercana a la línea de pobreza, dejando fuera de las estrategias a la gente más vulnerable.

La pobreza de necesidades básicas considera que la pobreza no sólo es una carencia de ingreso, sino una carencia de necesidades básicas, lo cual significa una falta de acceso a los servicios básicos. La pobreza ya no es considerada como un factor puramente monetario, sino como una situación que implica carencia de alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación, electricidad, información y acceso a servicios públicos⁴⁸.

La pobreza de capacidades básicas entiende que los pobres deben de tener capacidades para poder salir de su situación, e implica que éstos no tienen acceso a titularidades o condiciones que garanticen el cumplimiento de capacidades básicas, además considera que la pobreza es un proceso y que

⁴⁸ David Gordon, “La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla”, en Boltvinik y Damián, *op.cit.*, p. 65.

salir de ésta implica un proceso también. Las capacidades incluyen el mantener la integridad física y eficiencia biológica durante el máximo de vida alcanzable; tener el potencial para formarse un concepto del bien, reflexionar y tener experiencias placenteras; y poder integrarse digna, productiva, y participativamente a la comunidad en que se vive⁴⁹.

Finalmente, la pobreza desde el enfoque de privación relativa tiene una visión participativa de la pobreza, y trata de hacer un análisis participativo y multidimensional de la privación al intentar definir qué es ser pobre para un pobre. Este enfoque considera las voces y sentimientos de los pobres, sin imponer una visión desde afuera, y su estrategia de combate intenta solucionar los problemas que los pobres identifican, permitiendo que éstos analicen su situación, propongan soluciones y tomen decisiones, además de abogar por el empoderamiento de los pobres y tratar de fortalecer sus medios de vida. Además, estudia a la pobreza en un contexto de privación multidimensional, al definir a la privación como “carencia de lo que se necesita para el bienestar” y al clasificar las dimensiones en física, social, económica, política y psicológica; y entiende a la pobreza desde un enfoque más incluyente, considerando la vulnerabilidad, debilidad física, aislamiento, inferioridad social, relaciones de poder y humillación.

A lo largo de la tesis, la definición de pobreza irá cambiando de acuerdo con el enfoque de política social de cada sexenio, y se podrá observar que mientras en un principio con el Pronasol el gobierno se enfocaba más en una pobreza de ingresos, con el paso del tiempo y el cambio en los lineamientos internacionales, en el Progres y Oportunidades el gobierno

⁴⁹ Fernando Cortés, “Medición de la pobreza”, plática en El Colegio de México, 12 de abril de 2004, México DF.

amplía la definición para incluir otros aspectos más subjetivos, como la pobreza de necesidades y de capacidades básicas.

Los programas sociales gubernamentales son un conjunto articulado de políticas públicas que crea un gobierno para luchar contra la pobreza, para dar un mayor nivel de bienestar y de desarrollo social, o para mejorar condiciones específicas de la población en general o de ciertos grupos sociales. El desarrollo social es el proceso planeado de cambio social diseñado para promover el bienestar de la población en su conjunto, junto con un proceso dinámico de desarrollo económico; y su principal característica es el intento de armonizar políticas sociales con medidas diseñadas para promover el desarrollo económico⁵⁰.

Además de estar intrínsecamente relacionado con el desarrollo económico, el desarrollo social debe de ofrecer una perspectiva macro comprensiva con enfoque en comunidades y sociedades; enfatizar en una intervención planeada; y promover un enfoque dinámico orientado al cambio, el cual debe ser inclusivo y universalista⁵¹. El bienestar social se refiere a que los problemas sociales se solucionen de una manera satisfactoria y buscando la reducción de la pobreza, a que se cubran las necesidades sociales y a que se creen oportunidades de mejoramiento para la población en general.

La focalización es un método de combate a la pobreza, que se da principalmente cuando el gobierno tiene recursos limitados, en el que la ayuda no se otorga a la población en general, sino a un segmento de la población más necesitada, escogido mediante diversos métodos que debieran ayudar a mejorar la equidad, la eficiencia y la efectividad de la ayuda.

⁵⁰ Midgley, *op.cit.*, p. 25.

⁵¹ *Ibid.*, p. 8.

Existen diferentes tipos de focalización, como la geográfica, la autofocalización, la comunitaria y la demográfica-categorica.

La corresponsabilidad es uno de los componentes más importantes de los programas sociales gubernamentales implementados en los países en desarrollo a partir de la década de los ochenta y respaldados por las instituciones internacionales como el BM y el FMI. Se basa en que para que una familia pueda recibir los beneficios de los programas sociales, se tiene que comprometer a cumplir ciertas demandas del gobierno, como inscribir a todos sus hijos a la escuela, llevarlos a las unidades de salud cada determinado tiempo y asistir a pláticas educativas y sobre salud preventiva.

El enfoque de género que se da en la mayoría de los programas sociales gubernamentales en países en desarrollo a partir de la última década, trata de corregir las desigualdades entre los hombres y las mujeres. En la mayoría de los países en desarrollo, a lo largo de la historia ha existido una discriminación hacia las mujeres y niñas, por lo que ahora se considera que éstas deben de tener incentivos extra para lograr la igualdad con los hombres. Algunas de las características de los programas con enfoque de género son, por ejemplo, la donación de becas más altas a las niñas que siguen estudiando, para compensar la presión extra que éstas o sus familias reciben para abandonar la escuela y ocuparse de atender el hogar.

El capital social es un concepto que surgió con especial fuerza en los años ochenta, pero hasta el momento hay problemas en su definición y medición. Siguiendo la definición del Banco Mundial, el capital social es el conjunto de instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y la cantidad de las interacciones sociales en una comunidad, o las normas y redes

que permiten la acción colectiva⁵². El capital social es un factor crítico para que las sociedades prosperen y para que haya un desarrollo sostenible, además de que incide en la productividad, tanto individual como colectiva, generando beneficios positivos -como una reducción en la tasa de pobreza y en la desigualdad de ingresos-.

Según defensores de esta teoría, como Moser y Narayan, las comunidades que cuentan con un abanico diverso de redes sociales y asociaciones cívicas se encuentran mucho mejor preparadas para enfrentar la pobreza y la vulnerabilidad, solucionar conflictos y aprovechar nuevas oportunidades, debido a que el capital social incluye normas y valores que facilitan los intercambios, reducen los costos de transacción y de información, permiten comerciar sin contratos y estimulan una ciudadanía responsable y la gestión colectiva de los recursos⁵³.

Finalmente, el capital humano en política social se refiere a una nueva corriente que considera que las capacidades de los individuos deben ser utilizadas para el beneficio de la familia, comunidad y sociedad en general. En esta teoría, la inversión en la educación formal es el componente principal de la estrategia de crecimiento a largo plazo, debido a que desempeña un papel fundamental en la adquisición del capital humano. Esta educación debe contar con elementos básicos que ayuden a forjar los recursos humanos necesarios para la mejora de las condiciones de vida de la población. Por un lado, debe reflejar valores de equidad; ningún grupo puede ser discriminado por motivos económicos, sociales, de raza ni de género. Por el otro, debe

⁵² Michael Woolcock y Deepa Narayan, Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo, México, documento policopiado, 2004, p. 1, y Francis Fukuyama, Confianza, Buenos Aires, Editorial Atlántida, 1996, p. 8.

⁵³ Woolcock, op.cit., p. 15.

realzar valores de apoyo y trabajo en equipo, lo cual debe de contribuir a formar individuos comprometidos con su comunidad. Quienes defienden la idea del capital humano, argumentan que éste tiene efectos positivos en el ascenso económico y social de las comunidades. Teóricamente, la promoción de la educación y la salud deben de favorecer el desempeño de los individuos y contribuir al desarrollo de los países, mejorando la productividad y reduciendo la desigualdad de ingreso⁵⁴.

Una vez definida a grandes rasgos la política social y sus principales conceptos, y delineada la política social en México y en el ámbito internacional a lo largo de las últimas décadas, en los siguientes capítulos se entrará de lleno al análisis de los tres principales programas sociales gubernamentales de combate a la pobreza a partir del gobierno del presidente Salinas de Gortari y hasta el gobierno del presidente Fox; y se examinará cómo estos programas han estado influidos tanto por el entorno económico y social de México, como por el cambio en los lineamientos de política social de las instituciones internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

⁵⁴ Huber, *op.cit.*, p. 220.

CAPÍTULO 2. EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

El objetivo primordial de este capítulo es analizar al Programa Nacional de Solidaridad. Para dicho propósito, se hará una introducción al entorno político, económico y social que existía en México en la época del surgimiento del Programa. Se describirá y analizará el Programa, y las circunstancias que llevaron a su creación, además de esbozar los objetivos, características, funcionamiento, logros y problemas de éste. También se buscará explicar la influencia del entorno internacional y de las instituciones internacionales, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, sobre la concepción y el desarrollo del Programa. Finalmente se evaluarán los resultados y se plantearán las principales críticas a su funcionamiento y objetivos.

Las preguntas centrales que orientan este capítulo son las siguientes: ¿bajo qué circunstancias internacionales y nacionales surgió el Pronasol en el gobierno de Salinas de Gortari?, ¿cuáles fueron las principales características del Programa? y ¿cuáles fueron sus principales resultados?. Para facilitar el seguimiento de los argumentos, el capítulo está dividido en cuatro apartados. En el primero se examinará el entorno nacional -económico, político y social- de la década de los ochenta, periodo en que fue creado el Pronasol; en el segundo se delinearán las circunstancias internacionales de la época y los lineamientos de política social seguidos por las principales instituciones económicas internacionales -BM y FMI-. En el tercer apartado, se analizarán los principales objetivos y características del Programa, incluyendo sus bases y funcionamiento, y se mencionarán sus logros y problemas, además de sus críticas. En el cuarto apartado, se plantearán algunas reflexiones finales.

2.1 El entorno nacional en el que surge el Pronasol

La pobreza y la desigualdad han sido dos de los más grandes y persistentes problemas nacionales a lo largo de la historia, a pesar de haber sufrido una revolución social y política, y de haber experimentado periodos de crecimiento económico sostenido.

La economía mexicana, a lo largo de las últimas décadas ha tendido a concentrarse en las ciudades, con altos costos para proveerlas de servicios y con efectos negativos para el medio ambiente. El desarrollo del país no ha sido parejo en el ámbito regional, ni por sectores de actividad económica, ni por estratos de ingreso de la población. A mediados de la década de los ochenta se calculaba que alrededor del 20% de las familias mexicanas percibía ingresos menores al salario mínimo, y para más del 15% de la población el consumo básico era inferior al que se estima necesario para satisfacer las necesidades fundamentales⁵⁵. En el campo, la pobreza alcanzaba niveles aún más extremos según los indicadores de alimentación y mortalidad infantil.

A finales de los años setenta y principios de los años ochenta, las dificultades de la economía se multiplicaban como consecuencia del crecimiento demográfico⁵⁶ y del agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Esta situación llevó al gobierno mexicano, como a muchos otros gobiernos de países en desarrollo, a sobre-endeudarse -

⁵⁵ Miguel Székely, El Programa Nacional de Solidaridad en México, Santiago de Chile, OIT, 1993, p. 10.

⁵⁶ A partir de 1940 y hasta 1970 la población creció a las tasas más altas de su historia y se desplazó masivamente del campo a las ciudades. Este crecimiento demográfico presionó enormemente la planta productiva, porque creaba una creciente demanda de bienes, de servicios y, sobre todo, de empleo. Entre 1960 y 1965, la tasa de crecimiento natural de la población alcanzó el 3.3 por mil anual, la cifra más alta en la historia del país. A partir de 1980, una caída en la tasa de natalidad permitió una tasa de crecimiento natural de 2.3 por mil en el año. Ulises Beltrán, "Dimensiones de la crisis de 1982", Foro Internacional, 30 (1990), pp. 606-607.

en este caso con base en el petróleo-, y a intervenir de manera creciente en la economía.

Para 1982, el modelo sustitutivo había perdido uno de los componentes fundamentales de legitimidad social, debido a que no se había dado ningún incremento salarial asociado con la consolidación de las instituciones creadas por las políticas sociales. Las bases fiscales y salariales estaban en un proceso de desmoronamiento, la economía estaba estancada debido a la falta de confianza del sector privado en el Estado -el cual era visto como expropiador, debido a la nacionalización bancaria⁵⁷-, el déficit externo se acentuaba, el déficit fiscal se desbocaba y la política social se volvía insuficiente⁵⁸.

Así, México afrontó una severa crisis económica con terribles consecuencias para la población. Durante la crisis de 1982 la inflación se acercaba al 100% anual y existía un gran déficit del sector público, provocado por los fuertes gastos gubernamentales y por los rezagos de los precios de las empresas paraestatales, que sirvieron para intentar ocultar las ineficiencias productivas y para subsidiar a grupos de altos ingresos. Por otra parte, el fuerte incremento de las tasas de interés, promovido por la política monetaria del gobierno de Ronald Reagan, incrementó de manera considerable el servicio de la deuda. Además, no había un ahorro suficiente para financiar la inversión, debido a que el sector público destinaba el ahorro al pago del servicio de la deuda, y el sector privado sufría de una fuga de capitales⁵⁹.

⁵⁷ El primero de septiembre de 1982, en su sexto informe de gobierno, López Portillo decretó la nacionalización de la banca.

⁵⁸ Carlos Alba Vega y Enrique Valencia Lomelí, "Agotamiento de un modelo de desarrollo", en Alberto Aziz Nassif (coord.), México al inicio del siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo, México, CIESAS-Porrúa, 2003, p. 257.

⁵⁹ Ibid., p. 247.

La crisis económica de 1982 fue especialmente grave para los pobres y la creciente clase media. A principios de los años ochenta, el 10% más pobre de la población percibía el 1.3% del ingreso nacional, mientras que el 20% más rico ganaba más de la mitad de éste. La crisis tuvo un impacto dramático en la calidad de vida, y a pesar de que la pobreza total fue reducida relativamente según el porcentaje de la población total entre 1960 y 1987, en términos absolutos el número de pobres aumentó de 32.1 a 41.3 millones durante los ochenta. De una población total de 81.2 millones de personas en 1987, aproximadamente 41.3 millones, lo que era casi el 50%, vivía en pobreza, y de ese porcentaje, 17.3 millones vivía en condiciones de pobreza extrema⁶⁰. En 1982 la economía estaba caracterizada por una deuda externa excesiva, que había pasado de un 18.2% del PIB en 1980 (31,873.8 millones de dólares) a un 36.5% (50,798.9 millones de dólares) a finales de 1982⁶¹, y por déficits fiscales y de balanza de pagos elevados. En 1986 se produjo una espiral inflacionaria que llegó a una tasa de tres dígitos, la cual se logró reducir finalmente mediante ajustes fiscales, monetarios y crediticios, y con la liberalización acelerada de la economía, en el marco del Pacto de Solidaridad Económica que -desde 1987 y con diversos nombres- funcionó durante diez años.

El gobierno de De la Madrid, ante la grave crisis y las presiones de los acreedores externos, de la elite económica y de una fracción de la nueva clase política "tecnócrata", puso en práctica un duro paquete de reformas ortodoxas enfocado en la restricción de la demanda, incluyendo medidas

⁶⁰ María Bernardette Sandoval, PRONASOL, Mexico's National Solidarity Program, Stanford, University, 1993, p. 7.

⁶¹ Beltrán, art.cit., p. 603.

como la reducción del gasto público, la liberalización de los precios, la restricción del crédito, la privatización de empresas estatales, la liberalización comercial y financiera, la devaluación y la reducción salarial. Estas reformas significaron, además de importantes efectos macroeconómicos, un repliegue del Estado de su antiguo papel en el ámbito económico.

El nuevo modelo económico volcado al exterior significó una disminución de la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios para el bienestar de los ciudadanos, y la falta de capacidad del Estado para proteger a su población se vio reflejada en mayores niveles de pobreza y desigualdad. De acuerdo con cifras oficiales, la tasa de crecimiento de la pobreza de 1981 a 1987 era del 28.7% con un 50.9% de la población (41.3 millones de personas) por debajo de la línea de pobreza en 1987, y además, la desigualdad aumentó en el coeficiente de Gini de 0.4292 en 1984 a 0.4694 en 1989⁶².

Para finales de los años ochenta, las circunstancias antes mencionadas habían generado un gran descontento, especialmente entre los sectores más afectados por la caída de las condiciones económicas⁶³, como los empleados gubernamentales, muchos de los cuales habían perdido sus empleos; los

⁶² Yaschine, *op.cit.*, p. 24.

⁶³ Entre 1982 y 1988, la mayor parte de la actividad económica mexicana se estancó. La producción total tuvo un crecimiento casi nulo durante esos años, mientras que el ingreso per cápita y los salarios disminuyeron en cerca del 50%. Las causas de la recesión fueron diversas, incluyendo una disminución de cerca de un 40% en los términos de intercambio del país, especialmente debida a la baja en los precios del petróleo, lo que significó una pérdida de ingresos acumulada de aproximadamente 40 mil millones de dólares; una reducción en el financiamiento debido al incremento sin precedente de las tasas de interés internas y externas; y una grave fuga de divisas. Mientras que el país recibía recursos reales del exterior de alrededor del 5% del PIB en promedio durante la década de 1970, entre 1983 y 1988 la economía mexicana transfirió al exterior el equivalente al 6% del PIB cada año. Como resultado se dio un clima de incertidumbre que inhibió las inversiones ejerciendo una enorme presión en los mercados financieros nacionales. María del Carmen Pardo López, "La política social como dádiva del presidente", *Foro Internacional*, 36 (1996), pp. 296-297.

campesinos, quienes ante el desmantelamiento de los apoyos al campo ya no podían solventar los costos de producción y debían desplegar en forma ardua otras formas de ingresos; y los pobres urbanos y rurales. Estas crecientes tensiones sociales y problemas económicos significaron una amenaza importante y creciente a la estabilidad del sistema político, la cual fue amplificada por la crisis política y las impugnaciones a la limpieza de las elecciones presidenciales de 1988.

Así, Salinas de Gortari llegó a la presidencia de México en 1988 con poca legitimidad electoral y muchas presiones por parte del empresariado, de las clases medias, de los sectores populares y de los acreedores externos, y se enfrentó a urgentes demandas sociales y económicas, junto con una fuerte oposición política. La crisis económica de los años ochenta y las políticas de ajuste y cambio estructural habían propiciado un fuerte descontento público, especialmente entre los grupos indígenas, campesinos, familias de bajos recursos y los pobres urbanos y rurales. Parte de ese descontento estaba siendo encauzado políticamente por la Corriente Democrática, que se convertiría en el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Al llegar al poder, Salinas tenía clara la grave situación en que vivía un alto porcentaje de la población y su lucha diaria por sobrevivir, debido a que este mensaje le era continuamente repetido durante su campaña por los cientos de ciudadanos que se le acercaban para pedirle servicios públicos y mejores condiciones de vida. Escuchando las peticiones, Salinas prometió durante su campaña responderlas mediante un programa de combate a la

pobreza que se dirigiría a solucionar las necesidades de la población y a brindarles servicios básicos⁶⁴.

Con las circunstancias de la impugnación electoral de 1988 y la intención de conseguir legitimidad y la permanencia del PRI en el gobierno, el riguroso pacto económico acordado entre el gobierno, los empresarios organizados y el sindicalismo oficial al final del mandato de De la Madrid, las deterioradas condiciones de vida de los años ochenta y las demandas urgentes de la población, Salinas se comprometió a crear un programa gubernamental de combate a la pobreza y a fomentar las ideas de solidaridad y de participación comunitaria en la conciencia de la población mexicana.

Salinas propuso desde el principio una estrategia de política social basada en la participación social. Esta idea había sido desarrollada desde años antes de tomar el poder, en sus trabajos académicos y en su tesis, -además de estar influenciada por los lineamientos internacionales en la materia-, en los que señalaba que, ante la magnitud de demandas y de problemas prácticos que planteaban la necesidad de provisión de servicios a una población heterogénea y dispersa, especialmente en el campo, se deberían crear programas de desarrollo que tuvieran como fundamento la promoción de la participación y la organización de los propios beneficiarios⁶⁵.

⁶⁴ En 1988 había un déficit de 70 mil escuelas, faltaban 6 millones de viviendas, 34 millones de mexicanos no tenían atención médica, 15 millones de la población urbana no contaban con luz eléctrica, 20 millones no tenían agua potable y 35 millones no tenían drenaje. Además, los 428 municipios habitados por comunidades indígenas, con 10 millones de mexicanos de diferentes etnias, no disponían prácticamente de ningún servicio y carecían de cualquier tipo de atención médica. *Ibid.*, p. 318.

⁶⁵ Carlos Salinas de Gortari, "Production and Participation in Rural Areas, Some Political Considerations", en Pedro Aspe y Paul Sigmund (eds.), *The Political Economy of Income Distribution*, Nueva York, Holmes and Meier Publisher, 1984, pp. 523-542, citado en *ibid.*, p. 295.

El 2 de diciembre de 1988, un día después de tomar el poder, el presidente Salinas de Gortari cumplió su promesa electoral anunciando la creación del Programa Nacional de Solidaridad Social, el cual el 6 de diciembre del mismo año tomaría el nombre definitivo de Programa Nacional de Solidaridad, y su creación oficial sería publicada en el Acuerdo Presidencial que creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad en el Diario Oficial de la Federación, donde el Pronasol⁶⁶ fue definido como:

“un órgano de coordinación y definición de políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan, para combatir los bajos niveles de vida, y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos”⁶⁷.

Al inicio del gobierno de Salinas, en diciembre de 1988, estudios gubernamentales estimaron que se tenían avances en la reducción de la inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, la racionalización de la política de comercio exterior, el fortalecimiento de exportaciones no petroleras y la capitalización de algunas empresas. A partir de dicho resultado, el gobierno se propuso dar inicio a cambios de carácter estructural que tendieran a recuperar el crecimiento de la producción, la inversión y la modernización de la vida económica y política del país. De esta manera se

⁶⁶ En este trabajo los términos “Pronasol” y “Solidaridad” se usarán indistintamente para referirse al Programa Nacional de Solidaridad, sin que ninguno de los dos tenga connotaciones negativas o positivas. Cabe aclarar que la investigadora Marianne Braig usa el término “Pronasol” cuando se refiere al Programa visto desde sus críticos y “Solidaridad” cuando se refiere a éste desde el punto de vista de sus defensores.

⁶⁷ Sandoval, *op.cit.*, p. 13.

propusieron los cuatro objetivos principales del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994:

- 1) La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo.
- 2) La ampliación de la vida democrática.
- 3) La recuperación económica con estabilidad de precios.
- 4) El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Los fundamentos sociales del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se diseñaron en el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, que correspondía al cuarto objetivo del plan. Los propósitos de dicho acuerdo eran el avanzar hacia una mayor equidad, mediante el incremento del empleo, el aumento del poder adquisitivo de los salarios, la atención a las demandas prioritarias de bienestar social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza extrema; y es en este acuerdo en donde se ubicó el Programa Nacional de Solidaridad.

En términos económicos, el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida se apoyaba en la propuesta de crecimiento sin inflación y con equidad, con estabilidad económica en cuanto a precios, variables financieras y tipo de cambio. Se buscaba que los grupos más desprotegidos de la sociedad no sufrieran el impacto de la inestabilidad económica y de los periodos de ajustes en épocas de crisis. Por otra parte, la política de modernización económica buscaba atacar los rezagos sociales, considerando especialmente al bienestar social. Sin embargo, se reconocía que las medidas para estimular el crecimiento económico serían insuficientes en el corto plazo

para asegurar por sí mismas la adecuada satisfacción de las demandas de justicia social y de mejores condiciones de vida de todos los mexicanos.

Es en este marco que el gobierno creó el Programa Nacional de Solidaridad como un instrumento específico para luchar contra la pobreza. La denominada Reforma del Estado es la que daba sustento al programa, y reconsideraba el eje del bienestar social. La Reforma del Estado proponía el paso de un Estado propietario y asistencial a un Estado solidario, que:

- a) reconoce la capacidad de los grupos sociales para organizarse y para generar alternativas productivas acordes con las condiciones básicas con que cuentan;
- b) reconoce que es contraproducente incrementar burocracias para resolver problemas específicos, y
- c) desarrolla nuevas formas de financiamiento no inflacionarias.

Estos tres aspectos fundamentaban el origen del Pronasol como un instrumento para la suma de los esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y los grupos sociales, por medio de proyectos de inversión recuperables.

En el sexenio de Salinas se intentó combinar la inversión social con un aumento en la estabilidad política por medio del Programa Nacional de Solidaridad. Desde la perspectiva del gobierno mexicano, el Pronasol tenía como objetivo cumplir un doble propósito: aliviar la pobreza, disminuir la tensión social y responder a las demandas de los ciudadanos mediante un enfoque participativo y novedoso de política social, y consolidar el poder político dentro de un modelo corporativista de representación de intereses que ya estaba envejeciendo.

2.2 Los lineamientos internacionales de combate a la pobreza

El caso de los programas sociales gubernamentales de combate a la pobreza en México a partir de la década de los ochenta es interesante porque muestra muchas características en común con las estrategias planteadas al respecto por las instituciones internacionales; sin embargo, mantiene características particulares que fueron modeladas por el entorno económico, social y político de nuestro país.

La búsqueda de maneras para erradicar la pobreza ha sido uno de los principales asuntos de la agenda internacional. A lo largo de las últimas dos décadas, sin embargo, se han dado cambios en los lineamientos internacionales que han sido fundamentales para la concepción que se tiene de la pobreza y para saber de qué manera enfrentarla, especialmente los gobiernos de los países en desarrollo.

A finales de los años setenta, el neoliberalismo se volvió la ideología dominante y la guía del diseño de la política social en varios de los países desarrollados. A partir de ese momento, la *sabiduría convencional* internacional de la política de combate a la pobreza ha sido modelada por la gran influencia de los principios neoliberales, y el Banco Mundial ha sido la principal institución que la ha definido, influenciando, de esta manera, la creación de la política social en los países en desarrollo.

La política de combate a la pobreza, si bien ha tenido cierta continuidad a lo largo de las últimas décadas, también ha tenido cambios sustanciales que reflejan la habilidad de sus creadores para adaptarse y aprovechar los errores, las fallas, las críticas sobre su desempeño y sus limitaciones. La *sabiduría convencional* ha pasado por tres principales fases:

el apoyo a un repliegue radical del Estado de la política económica y social, la creación de Programas Compensatorios para el alivio de la pobreza, y la propuesta de una Nueva Agenda de la Pobreza⁶⁸(NAP). Dicha Nueva Agenda de la Pobreza surgió en 1990 como la nueva *sabiduría convencional* y desde ese momento había sido la estrategia detrás del diseño de varios programas contra la pobreza.

La *sabiduría convencional* es un modelo que influencia el diseño de políticas públicas al interior de los diversos países, sin embargo, los factores nacionales (históricos, políticos y sociales), contribuyen a la creación de características especiales que delinear el diseño y la implementación de dichas políticas en cada país, como en el caso de México.

A finales de los años setenta el neoliberalismo se convirtió en la base de la *sabiduría convencional* de combate a la pobreza, sin embargo, a principios y mediados de la década de los ochenta, se hizo claro que el repliegue del Estado de los asuntos económicos y sociales no era la solución al problema de la pobreza, por lo que las críticas empezaron y se crearon los Programas Compensatorios (PC) entre 1987 y 1990.

A partir de ese momento, los Programas Compensatorios se convirtieron en las principales acciones de combate a la pobreza en el ámbito internacional y fueron implementados simultáneamente en el ámbito nacional (tanto en México como en otros países) con los programas de ajuste económico. Los PC incluían programas de empleo temporal, programas de alimentación para los grupos más vulnerables, subsidios focalizados y fondos

⁶⁸ La Nueva Agenda de la Pobreza viene del término en inglés "New Poverty Agenda". Michael Lipton y Simon Maxwell, The New Poverty Agenda: An Overview, Brighton, Institute of Development Studies, 1992, p. 6.

sociales. Los PC estaban sustentados en la idea de que el Estado debía de desempeñar un papel más activo que en el pasado inmediato en las cuestiones sociales y económicas, pero sus principales características no se oponían a los principios del neoliberalismo. Entre sus características más importantes se encontraban las siguientes:

1) Le asignaban un papel limitado al Estado en la implementación de las políticas, y el énfasis se ponía en la delegación de la responsabilidad a los beneficiarios y a otros actores sociales, como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

2) Sus acciones estaban focalizadas a ciertos sectores de la población para mejorar la eficiencia de los recursos.

3) Estaban diseñados como intervenciones temporales que sólo debían de funcionar mientras el crecimiento económico comenzara y el goteo económico llegara a la población más necesitada.

4) Su estrategia de funcionamiento no interfería con los mecanismos del mercado; por ejemplo, el presupuesto era hecho en conformidad con las restricciones financieras del Estado, los recursos debían ser usados de acuerdo con un criterio de eficiencia y las intervenciones serían guiadas por la demanda de los beneficiarios en vez de por la planificación estatal⁶⁹.

La introducción de los PC como estrategia de combate a la pobreza significó un impulso al regreso del Estado al ámbito de la política social; y tenía dos principales objetivos, los cuales eran la protección de ciertos sectores de la población en el corto plazo de los efectos negativos de la crisis económica y de las medidas de ajuste, y el dar apoyo político a las reformas

⁶⁹ Yaschine, op.cit., p. 16.

económicas al legitimizar las políticas del gobierno y al apaciguar la oposición política potencial de los grupos afectados. La naturaleza de los Programas Compensatorios sería marcadamente temporal, pues éstos no estaban diseñados para atacar las causas estructurales de la pobreza, sino para compensar la caída en el nivel de bienestar de ciertos sectores durante el periodo de transición económica y para complementar las acciones de la política social regular.

Sin embargo, los PC que funcionaron entre 1987 y principios de la década de los años noventa no fueron una respuesta suficiente para acabar con los terribles efectos de los ajustes económicos en los países en desarrollo, por lo que la presión continuó e hizo que el Banco Mundial comenzara a pensar en desarrollar una propuesta más comprehensiva para la reducción de la pobreza. La nueva estrategia fue definida en el World Development Report 1990 y a partir de ese momento fue conocida como la Nueva Agenda de la Pobreza (NAP). La NAP era una estrategia basada en tres lineamientos, los cuales se enfocaban en un crecimiento laboral intensivo, en la inversión en capital humano, y en la provisión de transferencias y redes de seguridad⁷⁰.

A grandes rasgos, el crecimiento laboral intensivo se refería a que no cualquier tipo de crecimiento reduciría la pobreza. Este aspecto estaba enfocado en promover un patrón de crecimiento que aumentara la demanda de mano de obra no especializada, la cual era vista como el mayor recurso de los pobres. El fomento al desarrollo rural y al empleo urbano no especializado era visto como una estrategia clave para mejorar las oportunidades de los pobres de beneficiarse del crecimiento, especialmente si este fomento estaba

⁷⁰ Lipton y Maxwell, op.cit., p. 7.

acompañado de políticas que aumentaran su acceso a la tierra, créditos y servicios públicos.

El énfasis en el capital humano se derivaba de la idea de que con éste los pobres podrían mejorar su productividad y aumentar sus oportunidades para beneficiarse del crecimiento económico. La inversión en el capital humano era principalmente entendida como el mejoramiento en la provisión de los servicios sociales a los pobres, lo que llevaría a una mejoría en su nutrición, salud y educación. Al suponerse que los pobres son productivos, con el capital humano se podría cerrar la brecha entre su productividad real y potencial. Además, el capital humano era visto como la manera en que los individuos podrían mejorar su bienestar de una forma sostenible y además podrían ayudar al crecimiento económico general.

Finalmente, la provisión de transferencias y de redes de seguridad estaba destinada a proteger a la población vulnerable incapaz de beneficiarse de las políticas laborales y de capital humano ya mencionadas, como los ancianos, discapacitados y los más pobres, y a ayudar de manera temporal a los sectores más vulnerables de la población durante los periodos de crisis económica⁷¹.

De esta manera, la NAP enfatizaba el crecimiento económico como solución de la pobreza, mantenía la relevancia de los mecanismos del mercado para alcanzar el crecimiento y defendía la idea del papel limitado del Estado, pero focalizaba, como un medio para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto social, y favorecía la productividad individual como una herramienta para romper el círculo intergeneracional de la pobreza. Como

⁷¹ Yaschine, *op.cit.*, p. 18.

veremos a continuación, el Programa Nacional de Solidaridad fue un programa de combate a la pobreza que tenía entre sus características principales muchas de las ideas expresadas en la NAP, además de contar con otras características modeladas por el entorno particular del país.

2.3 El Pronasol y sus características

2.3.1 Las bases del Pronasol

“Solidaridad es una forma de trabajar, de hacer democracia directa, de construir el piso básico de servicios y un piso adicional de productividad; representa la oportunidad de que los grupos populares cuenten con mejor educación, salud y servicios, que no sólo incrementen sus condiciones de vida, sino que también haga posible una más justa distribución del ingreso. Es, en síntesis, una vía para remodelar nuestra realidad, avanzar en el combate a la pobreza y abrir oportunidades participativas y populares de desarrollo”⁷².

El programa gubernamental del periodo de Salinas de Gortari tenía como principal meta reactivar la economía para recuperar los índices de crecimiento que se tenían antes de la crisis de los años ochenta. Sin embargo, al estimarse que en el corto plazo los efectos de la reactivación no serían suficientes para satisfacer las demandas de los más pobres, Pronasol fue creado para apoyar a los sectores económicamente más débiles (41 millones de personas en situación de pobreza y 17 millones en pobreza extrema)⁷³, a salir adelante en la transición hacia una economía revitalizada, creando los

⁷² Carlos Salinas de Gortari, 8 de septiembre de 1993, citado en Solidaridad, seis años de trabajo, México, Secretaría de Desarrollo Social-Subsecretaría de Desarrollo Regional-Programa Nacional de Solidaridad, 1994, p. 8.

⁷³ Carlos Alba Vega y Enrique Valencia Lomelí, “Políticas públicas y mercado: una relación compleja”, en Aziz, op.cit., p. 295.

servicios sociales y las obras de infraestructura correspondientes para proporcionarles niveles mínimos de bienestar.

El carácter más trascendente de Pronasol lo ubicó como parte integral del propio programa gubernamental para el saneamiento de la economía nacional. Así, el Programa Nacional de Solidaridad fue definido como un instrumento para la reactivación de los sectores empobrecidos, para lo cual incluía acciones enfocadas directamente al ámbito productivo, como se verá más adelante. Tanto para el cumplimiento de los propósitos transitorios como para alcanzar los de carácter más fundamental, el Pronasol planteó como factor clave el impulso a la participación comunitaria, con base en la teoría del capital social⁷⁴. Se buscaba que la participación racionalizara el uso de los recursos asignados al gasto social para sacar mayor provecho de ellos, e incluso que los complementara mediante aportaciones de los beneficiarios, y que además, la participación se planteara como la contraparte de un esfuerzo gubernamental por transformar la relación entre esos sectores y el gobierno en una relación solidaria en vez de dependiente.

El Programa Nacional de Solidaridad fue formulado por el presidente Carlos Salinas de Gortari como parte del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Para la formulación de dicho Plan se realizó un balance de la situación económica y social del país, el cual situó históricamente la evolución de la economía nacional a partir de la Revolución Mexicana de 1910-1920 y ubicó los principales problemas a los que se proponía dar solución.

⁷⁴ Como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, la teoría del capital social considera que las interacciones sociales intracomunitarias, y las redes y normas que permiten la acción colectiva son un importante insumo que ayuda al desarrollo integral de la sociedad y al desarrollo sostenible, al incidir de manera positiva en la productividad.

Desde el inicio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la máxima prioridad alegada por el gobierno de la República fue atender a los grupos de población que vivían en condiciones de pobreza y pobreza extrema, con especial énfasis en los indígenas, campesinos que laboran en tierras de temporal y habitantes de las colonias urbanas marginadas. Estos eran los grupos que más demandaban acciones urgentes en materia de servicios y apoyos productivos.

Las acciones de Solidaridad estuvieron inspiradas en los postulados básicos del llamado liberalismo social⁷⁵. De acuerdo con ellos, se reconocía que no podía haber igualdad si no había libertad, y que no podía existir democracia si no se construía un Estado fundado en la equidad y la justicia. Se buscaba que el liberalismo social reforzara los valores que conforman nuestra identidad como nación y que con él se avanzara en la construcción de un nuevo Estado social, en el que el bienestar de los mexicanos fuera el sustento de la soberanía y de la cohesión nacional. Solidaridad se sustentaba también en el reconocimiento de la necesidad de contar con la iniciativa de los grupos sociales, para emprender programas que permitieran mejorar las condiciones generales de vida de la población en pobreza⁷⁶. Así, en 1993 el presidente Salinas expresaba que “en el neoliberalismo o liberalismo social entendemos la justicia como una labor permanente que requiere de políticas públicas deliberadas que aseguren más oportunidades a quienes menos tienen,

⁷⁵ El término “liberalismo social” fue acuñado por el presidente Salinas para describir cómo los componentes económicos y sociales de su estrategia podían encajar y retroalimentarse mutuamente. Se trataba de demostrar que la liberalización económica y la mejoría en las condiciones de vida de la población se podían dar simultáneamente y ser fomentadas mutuamente.

⁷⁶ Solidaridad, seis años de trabajo, *op.cit.*, p. 15.

pero de manera permanente y no como efímera oferta pública, sin sustento económico"⁷⁷.

Desde sus inicios, Solidaridad definió las acciones inmediatas para mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas, campesinas y de las colonias populares. El Estado mexicano declaró en su discurso tener un compromiso explícito con la justicia social; por lo tanto, intentaba promover la concertación como medio para definir consensos activos que sirvieran como base a la participación comunitaria. En respuesta a esta iniciativa, se tenía como objetivo crear gradualmente en todo el país las condiciones para que los grupos sociales manifestaran y realizaran sus propuestas y esfuerzos para elevar su nivel de vida. Solidaridad tenía muy claro que la participación social organizada era la clave para atender las necesidades más sentidas en las comunidades. Solidaridad fue el método que el gobierno de la República impulsó para enfrentar la pobreza mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y los concertados con los grupos sociales.

2.3.2 Objetivos y características del Pronasol

El objetivo oficial de Solidaridad era mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del país, respondiendo de manera directa, efectiva e inmediata a sus múltiples necesidades, de acuerdo con las diversas condiciones regionales, económicas, políticas, sociales y culturales. La operación del programa era el resultado de la concertación y coordinación de acciones, pero fundamentalmente, de una intensa y decidida participación

⁷⁷ Carlos Salinas, México, 1993.

comunitaria. Como estrategia para la erradicación de la pobreza extrema se plantearon las siguientes orientaciones:

- a) una mayor efectividad en las políticas económicas, en la asignación de subsidios y en el gasto social;
- b) la elevación del nivel productivo y diversificado de los campesinos e indígenas, fortaleciendo la capacidad organizativa;
- c) la atención a las colonias populares de las zonas urbanas para proveer de servicios básicos;
- d) la participación de las mujeres y de los jóvenes; y
- e) la voluntad, el esfuerzo de superación de los grupos marginados, la movilización social, la inversión pública y los recursos provenientes de los fondos del Gobierno Federal, como instrumentos para abatir la pobreza⁷⁸.

Solidaridad constituía la columna vertebral de la política social sexenal, formaba parte de la estrategia de modernización nacional y de reforma del Estado mexicano para darle un carácter más solidario y menos propietario, y proponía el establecimiento de un piso social básico en términos de acceso a un conjunto mínimo de bienes y servicios de salud, alimentación, educación y vivienda que garantizaran la satisfacción de necesidades esenciales.

Frente a la pobreza, las prioridades de Solidaridad eran:

- a) la creación de las condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para la igualdad de oportunidades;
- b) el pleno desarrollo de las capacidades de la población; y

⁷⁸ Miguel Székely, *op.cit.*, p. 12.

- c) la apertura de espacios de decisión a la participación social organizada de las comunidades⁷⁹.

Solidaridad tenía como objetivo reorientar los esfuerzos y recursos del gobierno hacia el beneficio de la población más desprotegida. Pretendía coordinar los propósitos y programas de los sectores sociales, impulsando las condiciones necesarias para el desarrollo integral de las comunidades marginadas. Sin embargo, su reto más trascendente era lograr la justicia social⁸⁰, y consideraba que el combate frontal a la pobreza era una de las principales vías para obtenerlo.

Solidaridad, desde la perspectiva del gobierno, era un programa que trataba de combinar el reto de la transformación productiva con un sólido compromiso social. Ello suponía reafirmar y renovar el compromiso del Estado mexicano con las clases sociales más necesitadas, mediante la provisión de los servicios sociales básicos más necesarios. Entre las características más representativas del programa destacaban la responsabilidad, la participación y la integralidad.

Solidaridad operaba en todas sus acciones y proyectos con base en cuatro principios fundamentales:

- 1) Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades. Este apartado se refiere a que el Programa

⁷⁹ Solidaridad, seis años de trabajo, *op.cit.*, p.17.

⁸⁰ Salinas trata de cambiar su discurso, alejándolo del acotado a la revolución que utilizaban sus predecesores. Así, utiliza el término de "justicia social" sólo una vez en su Primer Informe de Gobierno, refiriéndose indistintamente a la equidad en la distribución de la riqueza y a la atención a las demandas fundamentales de la población. El concepto de justicia social se deslinda de los derechos de los trabajadores asalariados y campesinos (como se usaba en gobiernos previos) y adquiere el significado de fortalecer los subsidios a quienes menos tienen, promover la participación organizada del pueblo y mantener una alianza con los que menos tienen. Luz Lomelí, "Una lectura socioeconómica de la transformación de la política social en México", en Alonso, Aguilar y Lang, *op.cit.*, p. 178, y Carlos Salinas de Gortari, Primer Informe de Gobierno, México, 1º de noviembre de 1989.

convocaba, articulaba y apoyaba las demandas e iniciativas de la población, sin imponer -según el propio Programa- decisiones ni establecer clientelismos o condiciones. Las organizaciones adoptaban estrategias y métodos de trabajo propios para ejecutar los proyectos.

- 2) Participación y organización plena y efectiva de las comunidades. Este punto se refiere a que las comunidades participaban en el diseño, toma de decisiones, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados. Su participación se expresaba con trabajo, recursos económicos, aportación de materiales de la región, y con la vigilancia que ejercían sobre el destino de los recursos financieros, de forma que beneficiaran a quienes más lo necesitaban. Este control y seguimiento comunitario recibió el nombre de contraloría social.
- 3) Corresponsabilidad. La corresponsabilidad se refiere a que los proyectos desarrollados con Solidaridad eran definidos en los convenios de Desarrollo Social firmados entre la Federación y los estados. En ellos se especificaban las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes, y se definían también las prioridades locales y nacionales; y las obligaciones aceptadas por las dos esferas de gobierno se realizaban sumando recursos y voluntades.
- 4) Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos. Este apartado se refiere a que los recursos de Solidaridad eran de la Nación, por lo que su uso debía ser escrupuloso, honesto, transparente y público. Las comunidades deberían de intervenir en su manejo y vigilancia, y en la evaluación de los resultados. Para ello se quería establecer un manejo ágil, sencillo y oportuno de los recursos públicos,

sin burocratismo ni centralismo. Las decisiones y acciones de Solidaridad eran tomadas y realizadas por las comunidades, lo que en teoría, las hacía transparentes y eficientes⁸¹.

Estos cuatro principios, según la versión oficial del Programa, trataban de eliminar cualquier vestigio de paternalismo, populismo o clientelismo para mejorar el bienestar de la población pobre. Solidaridad era un programa que trataba de impulsar la movilización de la sociedad para trabajar unidos y progresar. Este era el objetivo fundamental que permitía lograr un consenso activo para el desarrollo económico y social.

La participación comunitaria impulsada por Solidaridad trataría de asegurar que el ejercicio de los recursos para la consecución de las obras sociales fuera aprovechado integralmente. Solidaridad buscaría asimismo recuperar la participación corresponsable de la sociedad y las instituciones políticas como base de la organización política y administrativa de la República.

El objetivo de Solidaridad era no crear aparatos burocráticos, se quería sustentar su operación en la estructura orgánica de la Secretaría de Desarrollo Social, y que el apoyo institucional en los estados lo proporcionaran las delegaciones de la misma y los gobiernos estatales y municipales. Solidaridad alentaría el trabajo corresponsable y el consenso de las comunidades con las instituciones del gobierno.

Solidaridad estaba estructurado en cuatro líneas de acción o vertientes, con las cuales se buscaba asegurar la consecución integral de sus metas:

⁸¹ Solidaridad, seis años de trabajo, op.cit., p. 18.

- Solidaridad para el bienestar social. Por medio de este ámbito se buscaba crear el piso social básico para el desarrollo comunitario, con acciones y obras en infraestructura de servicios como agua potable, drenaje, electrificación, urbanización, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, salud y educación, entre otros. En esta área se encontraban programas como IMSS-Solidaridad, Hospital Digno, Escuela Digna y Niños en Solidaridad.

- Solidaridad para la producción. Con esta línea de acción se buscaba promover el desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las comunidades, con apoyo financiero, técnico y tecnológico en actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas, forestales, extractivas y de transformación, pero con pleno respeto al medio ambiente. Aquí se encontraban programas como el impulso a cafecultores y productores forestales, convenios SARH⁸²-Solidaridad, el Fondo de Empresas de Solidaridad y el programa Solidaridad-Banrural.

- Solidaridad para el desarrollo regional. El objetivo de esta área era integrar a las comunidades dispersas a la dinámica de crecimiento de las regiones. Para tal propósito se impulsaban actividades productivas y comerciales, y se mejoraban las vías de comunicación. Sus acciones estaban orientadas a promover la urbanización y crecimiento ordenado de las ciudades medias, así como al fortalecimiento de la gestión municipal. En esta área se implementaron programas de infraestructura carretera y caminos en Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Estado de México y Coahuila, y fondos municipales

⁸² Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Solidaridad, como por ejemplo, en la costa de Michoacán, en la sierra Norte de Puebla, en la región Huasteca y en la costa de Chiapas⁸³.

-Mixtas. Esta línea de acción se refería a los programas que combinaban varios de los propósitos anteriores de bienestar social, producción y desarrollo regional; el caso más destacado fue el de los programas de desarrollo en regiones específicas⁸⁴.

2.3.3 Organización institucional y funcionamiento

Como ya se ha mencionado, el presidente de la República Carlos Salinas de Gortari puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad como primer acto de su gobierno. El 6 de diciembre de 1988 el Poder Ejecutivo Federal creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones emprendidas por la administración pública, con el objeto de combatir los bajos niveles de vida y de asegurar el cumplimiento de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y de la población de las zonas áridas y colonos de las zonas urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo, servicios básicos y proyectos productivos.

La Comisión estaba presidida por el titular del Ejecutivo federal y participaban en ella de manera permanente los titulares de nueve Secretarías de Estado⁸⁵, el Jefe del Departamento de Distrito Federal y los Directores

⁸³ Alba y Valencia, "Políticas públicas y mercado", *op.cit.*, p. 299, y Valencia y Aguirre, *op.cit.*, p. 70.

⁸⁴ *Solidaridad, seis años de trabajo*, *op.cit.*, p. 19.

⁸⁵ Las Secretarías de Estado eran: Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, y Pesca.

Generales de seis instituciones descentralizadas⁸⁶. Esta Comisión contaba también con un Consejo Consultivo formado por representantes de las dependencias y entidades que integraban la Comisión; representantes de los núcleos indígenas y de los sectores social y privado, así como reconocidos especialistas en el campo de las ciencias sociales. Además, este Consejo Consultivo contaba con un Comité de Evaluación, que realizaba estudios sobre el impacto social y económico de las acciones emprendidas por el programa.

Con el fin de mejorar la acción pública en materia social, el 25 de mayo de 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), mediante un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, quedando a su cargo Luis Donald Colosio. Esta Secretaría fue producto de la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y de una redistribución de funciones entre las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), y Pesca; y tenía como propósito la administración de las políticas y programas de desarrollo urbano e infraestructura, vivienda, protección ecológica, desarrollo regional y superación de la pobreza. Con esto se esperaba lograr una mayor coordinación sectorial para elevar el desarrollo social. El Pronasol quedó a cargo de esta nueva Secretaría; sin embargo, de acuerdo con ciertos críticos, como Denise Dresser, esta medida también indicó el deseo de extender la longevidad del

⁸⁶ Las instituciones descentralizadas eran: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Instituto Nacional Indigenista (INI), Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías (FONART), Comisión Nacional de Zonas Áridas, y La Forestal F.C.L.

Pronasol más allá del mandato de Salinas, al anclarlo en una institución gubernamental⁸⁷.

Para el desempeño de sus atribuciones, la Sedesol se organizó en tres subsecretarías: Desarrollo Regional, Desarrollo Urbano e Infraestructura, y Vivienda y Bienes Inmuebles. A la Subsecretaría de Desarrollo Regional se adscribieron las unidades administrativas vinculadas directamente con la operación de Solidaridad: direcciones generales de Planeación; Programas de Desarrollo Regional; Programas Sociales; Organización Social, y Evaluación y Seguimiento. Este esquema de operación se complementó con unidades coordinadoras de programas específicos y unidades administrativas de la Sedesol.

La Sedesol contó también con tres unidades coordinadoras, cinco órganos desconcentrados y delegaciones en todas las entidades federativas. Dentro de los órganos desconcentrados destacaban el Instituto Nacional de Ecología, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad y el Instituto Nacional de Solidaridad, como parte fundamental del andamiaje institucional para superar la pobreza.

El Convenio de Desarrollo Social era el documento jurídico administrativo en el que Solidaridad sustentaba la planeación, programación y presupuesto de sus acciones y en el que los gobiernos federal y estatales establecían prioridades y convenían la ejecución de proyectos de interés común. El gasto de Solidaridad provenía de tres fuentes: recursos federales,

⁸⁷ Denise Dresser, "En busca de la legitimidad perdida. Pronasol, política y pobreza en el gobierno de Salinas", en Gabriel Martínez (coord.), Pobreza y política social en México, México, ITAM-FCE, 1997, p. 36.

recursos de los gobiernos estatales y municipales, y aportaciones de los beneficiarios, generalmente mano de obra y materiales de la región; sin embargo, fundamentalmente los recursos provenían del presupuesto federal.

Una de las mayores ventajas del programa era que su gasto no causaba presiones inflacionarias, déficit fiscal o excesivo gasto público, ya que en Solidaridad se sumaban los recursos programados para el bienestar social y el mejoramiento productivo en un esquema ágil de coordinación entre los gobiernos federal, estatales y municipales. Los recursos financieros se asignaban directamente a las entidades ejecutoras, a los gobiernos estatales y municipales y a las comunidades organizadas en comités de Solidaridad.

En la ejecución de las obras debían intervenir conjuntamente personal calificado de las áreas ejecutoras y los miembros de la propia comunidad, quienes participarían aportando mano de obra y materiales propios de la región. Por medio de este esquema de trabajo concertado, la orientación del gasto y la ejecución de la obra pública se definían con base en la iniciativa y participación comunitarias. Con Solidaridad se buscaba que ya no fueran las estructuras burocráticas las que impusieran los proyectos a realizar, sino que los propios habitantes de las comunidades indígenas, campesinas y urbano-populares fueran los que propusieran lo que se requería para el desarrollo de sus localidades. También se quería que las obras y los proyectos prioritarios se determinaran mediante consenso, con lo que se establecerían compromisos de participación y de concertación de acciones con el gobierno.

En el proceso de programación de obras y de proyectos intervenía en primer lugar el ayuntamiento municipal⁸⁸. En él recaía la responsabilidad de presentar las propuestas de inversión y ejecución de las obras ante el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplade) existente en cada entidad federativa de la República. En el seno del Coplade era donde se establecían la programación y el presupuesto de los proyectos productivos, de infraestructura básica y de bienestar social.

La participación de la comunidad era el elemento distintivo de Solidaridad y se convirtió en el pilar de una estrategia que aportaba una nueva manera de hacer las cosas. En teoría, su base era la confianza y corresponsabilidad entre comunidades y gobierno para realizar obras en beneficio de la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Para canalizar las demandas comunitarias y para promover la organización para satisfacerlas, el Programa determinó la formación de Comités de Solidaridad. Estos Comités formulaban sus propuestas de obra social o de proyecto productivo y las presentaban ante el ayuntamiento municipal o ante la dependencia estatal o federal que actuaba en calidad de ejecutora. Esta última operaba propiamente como tal sólo en los casos en que la obra rebasara las capacidades de la organización comunitaria, como por ejemplo, la electrificación; de otro modo, su función era únicamente dar apoyo técnico, seguimiento y evaluación.

Las iniciativas recibidas se analizaban con ayuda de los promotores de Solidaridad que apoyaban a los Consejos Municipales de Solidaridad o a la

⁸⁸ La intervención de los municipios era considerada central en el Pronasol, y en el discurso oficial se manejaba que se debía impulsar una estrategia de desarrollo municipal basada en el reconocimiento de que la participación de los ayuntamientos resultaba indispensable para la gran transformación nacional que, a partir de una amplia movilización social, permitiría modificar favorablemente las causas de la pobreza. Pardo, art.cit., p. 297.

dependencia ejecutora, y se procedía a la elaboración de la documentación técnica que definía las características básicas para sustentar las decisiones de inversión. Los Consejos Municipales de Solidaridad estaban integrados por el presidente municipal respectivo, un representante del gobierno del Estado, el delegado municipal que designara el programa, el regidor de obra pública del municipio, y los representantes de cada uno de los Comités de Solidaridad que se hubieran formado.

Las propuestas así integradas serían canalizadas al Coplade de cada Estado de la República, el que junto con la delegación estatal de la Sedesol, evaluaría la posibilidad de apoyarlas. De acuerdo con los requisitos de la operación y las normas que regulaban a cada programa, se asignaban los recursos al ayuntamiento municipal respectivo, que a su vez los entregaba al Comité de Solidaridad correspondiente para la ejecución de la acción aprobada. Para este efecto, se levantaba un Acta de Concertación en la que se estipulaban los compromisos del programa y los comunitarios; y en caso de que estuviera involucrada una dependencia ejecutora, el Comité de Solidaridad y el Consejo Municipal de Solidaridad se encargaban del seguimiento y vigilancia de la obra. De esta manera, los Comités de Solidaridad formulaban, gestionaban, administraban, ejecutaban y evaluaban los proyectos bajo su responsabilidad.

De acuerdo con el gobierno, los Comités de Solidaridad encargados de impulsar las obras constituían una respuesta novedosa al modo de ejecución de acciones para mejorar el bienestar de las comunidades. Los Comités decidían las obras a realizar, las prioridades por atender y vigilaban la adecuada aplicación de los recursos. El Comité de Solidaridad era electo en

asamblea pública, y era el canal para transmitir decisiones acerca de las obras y proyectos productivos a realizar. Los objetivos de los Comités eran fungir como legítimos interlocutores de sus representados, abrir espacios a la participación directa de las comunidades, atender eficientemente sus necesidades más sentidas y corresponsabilizarse en el proceso de mejoramiento de su nivel de vida.

En los seis años de trabajo del Programa (1988-1994) se registraron 344 mil Comités, de los cuales 250 mil se constituyeron como comités activos, con asignación de recursos, ejecución de obra y asambleas activas. El Comité era la célula de organización de Solidaridad. En cada uno se elegía democráticamente, en teoría, a un vocal de control y vigilancia, a quien se le encomendaba la responsabilidad de controlar el empleo honesto y transparente de los recursos, así como el asegurar el cumplimiento de lo establecido en el convenio de concertación de la obra o proyecto. A estas acciones de control ejercidas por la comunidad, se le sumaban, en sus respectivos ámbitos de competencia, los órganos de control municipal y las contralorías estatales.

Las varias acciones de Solidaridad eran coordinadas por diversas áreas centrales que tenían la responsabilidad de apoyar y asesorar a quienes ejecutaban los trabajos. Periódicamente se realizaban también evaluaciones sobre aspectos físico-financieros de las metas alcanzadas, la organización comunitaria y la coordinación interinstitucional, con lo que se hacía un seguimiento y control del avance de los programas. Los congresos locales y la Cámara de Diputados también realizaban acciones de control y evaluación de los hechos de Solidaridad, mediante el análisis y la aprobación anual del

Proyecto de Presupuesto de Egresos y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

2.3.4 Resultados y críticas

En sus seis años de trabajo, Solidaridad ejerció un gasto total de 51 mil 818.7 millones de pesos⁸⁹. En 1989 los recursos destinados al programa ascendieron a 2 mil 317.5 millones, mientras que en 1994 representaron 14 mil 380.8 millones, lo que significó un crecimiento real del 202.9%. Los recursos federales fueron equivalentes a 34 mil 587.5 millones y crecieron en términos reales a un 174.8% entre 1989 y 1994⁹⁰. Además de este notable incremento de recursos a lo largo del sexenio, el Programa amplió su participación en el gasto social, al pasar del 5.7% en 1988 al 9.1% en 1993; y del 1.97% del total de gasto público durante ese mismo periodo, al 3.99%. La participación del gasto social en el PIB fue del 6.3% en 1988, del 8.6% en 1989, del 9.5% en 1993, y finalmente del 10.2% en 1994⁹¹.

Oficialmente, en total se realizaron más de 523 mil obras en las comunidades más pobres del país. Los recursos de Solidaridad se enviaron prioritariamente hacia los estados donde se ubican los grupos de población con mayores carencias, como los indígenas, campesinos y habitantes de colonias urbano-populares. En el periodo de 1989 a 1994, del gasto total federal y estatal de Solidaridad, 27.2% se ejerció en las seis entidades que de acuerdo con el Censo de 1990 presentaban mayor grado de marginación:

⁸⁹ Solidaridad, seis años de trabajo, *op.cit.*, p. 25.

⁹⁰ El presupuesto de Pronasol creció a lo largo del sexenio de Salinas de 680 millones de dólares en 1989, a 950 millones en 1990, 1700 millones en 1992 y 2500 millones en 1993. Así, se estima que durante sus primeros cinco años de funcionamiento, alcanzó un presupuesto total acumulado de 12000 millones de dólares. Barba, *op.cit.*, p. 151.

⁹¹ Pardo, *art.cit.*, pp. 315-316.

Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla. En este grupo de estados se localizaba el 94% de los municipios con grado de marginación muy alto y el 71% con grado alto. Asimismo, en estos estados se concentraba el 43.9% de la población rural del país y el 65.1% de los habitantes de cinco años y más que hablan alguna lengua indígena.

Del total de recursos ejercidos entre 1989 y 1994, la vertiente de bienestar social representó poco más del 52%, la vertiente productiva el 15%, el desarrollo regional 20%, y el 12% restante se aplicó a otras acciones de apoyo. Con respecto a la orientación total del gasto en los principales programas de Solidaridad, según su distribución por vertiente, se destacaron los siguientes:

- En bienestar social: Agua Potable y Alcantarillado, Urbanización, Electrificación, Infraestructura Educativa, Niños de Solidaridad, Infraestructura de Salud, Escuela Digna, Apoyo al Servicio Social y Vivienda en Solidaridad.

- En apoyo a la producción: Fondos de Solidaridad para la Producción, Empresas de Solidaridad, Infraestructura de Apoyo Productivo, Apoyo a Cafeticultores, Fondos Regionales Indígenas y Mujeres en Solidaridad.

- En desarrollo regional: Carreteras y Caminos Rurales, y Fondos Municipales de Solidaridad.

En el periodo ya mencionado, los programas anteriormente citados fueron los que mayores recursos ejercieron para combatir la pobreza en todo el país, especialmente en aquellas regiones en donde ésta era más lacerante. De acuerdo con los informes oficiales, estos recursos fueron relevantes porque fueron distribuidos con base en las prioridades que cada comunidad

manifestó, según sus necesidades más urgentes. La participación fue vital para la programación de las obras y para que éstas impactaran de forma concreta los niveles de bienestar de la población objetivo de Solidaridad.

Los resultados alcanzados en seis años de constantes esfuerzos se debieron a la captación directa de las demandas sociales. Tal tarea se logró mediante la apertura de espacios para la participación comunitaria y para la concertación entre sociedad y gobierno. Con este esquema de operación, Solidaridad transformó, o intentó transformar, las demandas y preocupaciones de las comunidades en actitudes ciudadanas más responsables frente a sus carencias materiales, y en una concientización acerca de la necesidad de colaborar y sumar esfuerzos para mejorar sus condiciones de vida.

A lo largo de sus años de trabajo, Solidaridad se hizo presente en todo el país con acciones específicas de combate a la pobreza. Durante el sexenio de Salinas integró las iniciativas de las comunidades organizadas al desarrollo nacional, para hacerlas partícipes de los beneficios del progreso con acciones tales como la ejecución de obras, la introducción de servicios y la realización de servicios productivos y de infraestructura básica en las 31 entidades federativas, en los 2,392 municipios del país, y en las 16 delegaciones del Distrito Federal, así como en las más alejadas y dispersas localidades⁹².

Mediante acciones concretas, el Programa trató de promover la apertura de espacios de concertación para encauzar el esfuerzo comunitario. Con ello trataba de consolidarse como la más eficaz estrategia social de superación de la pobreza y como un insustituible instrumento para mejorar el nivel de bienestar de los mexicanos con mayores rezagos sociales.

⁹² Solidaridad, seis años de trabajo, op.cit., p. 10.

Sin embargo, más allá de las apreciaciones que el propio gobierno tenía de este programa, ha habido otras aseveraciones y observaciones sobre Solidaridad; las principales han girado fundamentalmente en torno a dos planteamientos destacados por la oposición y por algunos críticos independientes: 1) que se trató de un programa de contención social, para evitar que se desbordara el descontento de los sectores empobrecidos de la población ante los efectos asimétricos que la crisis tuvo en su perjuicio; y 2) que fue un programa con fines electorales a favor del partido oficial, frente a los problemas surgidos en la lucha electoral, particularmente a partir de las elecciones presidenciales de 1988.

A los cinco años de haber sido creado, el Pronasol consideraba que había ya transformado la política pública mexicana. Por un lado, el Pronasol trataba de atacar la pobreza elevando el nivel de vida de la población más pobre y regenerando la participación social en las bases. Por el otro, sin embargo, muchos críticos cuestionaban el grado en el que el Programa servía simultáneamente como una herramienta de control social, ayudando a que el partido en el poder adquiriera y mantuviera apoyo político y poder electoral.

Las principales críticas al Pronasol arguyen que éste era solamente un mecanismo de control social que fue creado como un medio de respuesta gubernamental al creciente descontento político y social de la década de los años ochenta. Después de casi sesenta años en el poder, el PRI se enfrentó a una fuerte oposición en las elecciones presidenciales de 1988 por parte del Partido de la Revolución Democrática, liderado por Cuauhtémoc Cárdenas. Después de las elecciones, las cuales se presume fueron ganadas por el PRD, el gobierno fue forzado a reformar su ideología y sus alianzas políticas, así

como su organización interna para poder permanecer en el poder. De esta manera, varios críticos apoyan el argumento de que el problema electoral y el descontento de 1988 necesitaban un paliativo. El Pronasol, así, además de ser un programa social gubernamental para combatir la pobreza, es considerado una herramienta estratégica del gobierno y del PRI en sus esfuerzos por mantener el dominio en el ámbito político nacional.

Con el Pronasol, la legitimidad del Estado estaba directamente relacionada con su capacidad para ofrecer mejores posibilidades tanto económicas como sociales. Esta situación llegó a su límite cuando se optó por basar la legitimidad y el apoyo estatal en un intercambio de lealtades y derechos sociales, en la realización de obra pública y en la prestación de servicios sociales (alimentación, salud, educación y vivienda), financiados con recursos públicos. De esta manera, la capacidad gubernamental de ofrecer bienes y servicios a los demandantes se convirtió en un recurso para obtener consenso político⁹³.

La estrategia del Pronasol de un cambio en el poder social es vista también como una versión de neopopulismo. Otros críticos la identifican también con una nueva corriente de presidencialismo, el "salinismo", la cual tiene como discurso el atender las necesidades sociales de la población como parte de una agenda política de modernización⁹⁴; de esta manera, los aspectos tradicionales del populismo siguen siendo característicos del Programa -la cooptación de clases sociales particulares para conseguir apoyo político-, mientras que la ideología moderna basada en la liberalización

⁹³ Enrique González Tiburcio, Seis tesis sobre Pronasol, México, Instituto Nacional de Solidaridad, 1993, pp. 7-8.

⁹⁴ Yaschine, op.cit., p. 46.

económica es fomentada simultáneamente. El objetivo del Pronasol era obtener apoyo político de ciertos grupos sociales, al otorgarles servicios sociales, y al mismo tiempo conseguir apoyo a las reformas de la liberalización económica; el Programa trataba de generar una fuerte base de poder en los sectores más pobres del país, aquellos que buscaban la ayuda del gobierno.

Además del control social y del apaciguamiento del descontento, Pronasol le daba al PRI un arma para debilitar a su oposición política, al fomentar la organización de la sociedad por medio de una red de comités comunitarios, independientes y organizados. Las entidades como los Comités de Solidaridad se comunicaban y trabajaban directamente con el gobierno, lo que significaba que cada comité tenía incentivos para luchar por sus propias causas, sin tratar de aliarse con otros. Gracias a este sistema fragmentado de representación de intereses, las críticas al Pronasol apuntan que los comités obstruían la formación de un movimiento de clase baja unificado o de un frente unido de oposición.

En cierta medida, las entidades urbano-populares y sociales, que en algún momento estaban afiliadas en gran medida al PRD, comenzaron a ser cooptadas por el sistema del Pronasol, el cual al tener canales establecidos de acceso al gobierno se convirtió en un buen medio para formular demandas y recibir apoyo. De esta manera, mientras el gobierno exponía que el Pronasol servía para canalizar la energía de los grupos populares a operaciones productivas, las críticas argüían que el Programa neutralizaba a importantes sectores de la población para prevenir manifestaciones y conflictos.

Otra crítica al Pronasol expresa que gracias a la habilidad del gobierno para distribuir de manera selectiva los recursos y compensaciones, éste podía

obtener no sólo un enorme poder político, sino también un gran apoyo electoral al “comprar” de cierta manera los votos -con el canje de obra pública y servicios sociales por lealtad política en las elecciones-. Al mismo tiempo que el Pronasol servía para mejorar la calidad de vida de las comunidades, era usado por el PRI para recuperar los votos, y por consiguiente, los municipios gobernados por partidos de oposición recibían recursos visiblemente menores que dichos de fuerte inclinación priísta. Se ha criticado también el uso de los recursos que se dio dentro del Pronasol. Mientras que en teoría los recursos debían servir para el beneficio de la comunidad, muchas veces el dinero era desviado a manos de líderes políticos y burócratas municipales, sin que llegara a las comunidades.

Además, a pesar de que se quería que el Pronasol fuera un programa que otorgara una mayor libertad al municipio, la definición de políticas y estrategias, y la dotación de recursos, correspondió siempre al ámbito federal de gobierno, lo que dejaba poco margen de acción a los gobiernos estatales y aún menos a los municipales. Así, el Pronasol no favoreció la descentralización de recursos o decisiones, sino que “su naturaleza parecía ser presidencial, centralista, y estar definida por el predominio del Ejecutivo”⁹⁵.

Al estar todas las acciones controladas y dirigidas por el Ejecutivo, el Pronasol tuvo un efecto estructural sobre el sistema político regional, pues las comunidades comenzaron a formular sus demandas directamente al presidente, ignorando el poder municipal y estatal, afectando tanto la imagen

⁹⁵ John Bailey, “Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity”, en Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox (eds.), Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy, California, Center for US-Mexican Studies, 1994, pp. 100-101.

como la presencia de los gobernadores de los estados y de los presidentes municipales, y de esta manera, debilitando algunas de las estructuras tradicionales de gobierno, las cuales cedieron ante una creciente concentración del poder presidencial. Así, en palabras de María del Carmen Pardo, el presidente, a cambio de su apoyo, fortalecía su margen de maniobra política al contar cada vez más con el Programa, como si fuera una dádiva que él mismo otorgaba o quitaba, proporcionándole la inmensa posibilidad de manipular uno de los instrumentos más eficaces para mantener los equilibrios sociales⁹⁶.

A pesar de las muchas críticas al Programa y a su muy cuestionable impacto económico, el Pronasol fue en varios aspectos un programa exitoso. Ofreció a muchos necesitados los medios para alcanzar un nivel mínimo de vida, y además dio el poder a la comunidad de demandar mejores condiciones al dejarla desempeñar un papel activo en el proceso. La fuerza del Programa se encontraba en su habilidad especial para movilizar a la gente y para incorporarla en el sistema. Al estar organizado en los sectores más pobres de la sociedad mexicana para atender las necesidades económicas y sociales más urgentes, Pronasol proveyó la posibilidad de desarrollo por medio de programas con base en la comunidad. Debido a que tenía un trasfondo de compromiso individual y apoyo financiero gubernamental, los proyectos comunitarios se convirtieron en una forma de afrontar las desigualdades económicas; y este concepto de autoayuda para la auto-mejora pudo ser uno de los conceptos claves del éxito del Programa⁹⁷. El Pronasol buscaba ayudar a

⁹⁶ Pardo, *art.cit.*, p. 320.

⁹⁷ Este concepto fue tomado de las teorías de desarrollo novedosas de la época, las cuales estaban basadas en que el trabajo y la iniciativa individuales eran los elementos necesarios

la satisfacción personal y a la solución de las necesidades básicas de los más necesitados, mientras fomentaba y legitimaba la transición al proceso de modernización que México había iniciado.

2.4 Conclusiones sobre el Programa Nacional de Solidaridad

El Programa Nacional de Solidaridad, como ya se ha mencionado, fue principalmente un programa social coyuntural, que buscaba atender las demandas sociales de la población más necesitada, al mismo tiempo que buscaba legitimar al gobierno y dar apoyo a las reformas económicas del momento.

El Pronasol tenía un enfoque muy particular, que tomó como principales puntos la novedosa atención especial al municipio, al cual se le dio la capacidad de organizarse por sí mismo; además, el Programa le dio especial atención al desarrollo de un enfoque comunitario y participativo, en el que se buscaba fomentar el capital social y humano, para que los individuos pudieran ayudarse a sí mismos y a su comunidad, sin depender únicamente del gobierno para la solución de sus problemas.

Entre las características más importantes del Programa se encuentran que estaba dirigido a los pobres y pobres extremos, que tenía una base en las demandas sociales, que necesitaba la participación de la comunidad y que descentralizaba los fondos al canalizarlos por medio de los estados y

para el crecimiento económico y el mejoramiento de la sociedad. La esencia de este modelo de crecimiento, de acuerdo con el Banco Mundial, era el uso eficiente de la mano de obra, simultáneamente con la inversión en el capital humano de los pobres. El gobierno debía apoyar y proporcionar recursos para atender las demandas de los pobres, pero éstos debían usar su potencial para resolver sus necesidades por sí mismos. De esta manera, Solidaridad fue creado por el gobierno mexicano para proporcionar un marco para el desarrollo social y económico, usando de manera simultánea elementos de la teoría del capital social y del capital humano.

municipios. Al observar las características del Pronasol es claro que dicho programa encaja en las características principales de los Programas Compensatorios del BM y del FMI: el Programa le daba un mayor papel al Estado dentro del ámbito social del que se le había asignado en las estrategias de reforma previas, había sido planeado para ser temporal, estaba focalizado a ciertos sectores de la población, tenía su base en las demandas sociales, fomentaba la participación y la corresponsabilidad, era compatible con el modelo económico, y entre sus objetivos se encontraba el crear apoyo político a las reformas económicas, las cuales eran la prioridad del gobierno.

Así, las fórmulas para combatir la pobreza que sugirieron e impulsaron organismos internacionales como el BM, fueron simultáneamente las políticas de ajuste y programas sociales que respondían a características tales como la descentralización del gasto, la participación popular y sobre todo, la selectividad de los beneficiarios, lo que significa que el Pronasol no fue un programa 100% de cuño mexicano ni del presidente Salinas, sino que fue ampliamente influido por los lineamientos internacionales de política social de la época⁹⁸.

A pesar de todas las críticas y debilidades del Programa en cuanto a la transparencia de sus objetivos y la pureza de sus motivaciones, el Pronasol fue un elemento clave para establecer un precedente para las futuras políticas sociales, al descubrir la necesidad, tanto social como política, de una mayor acción estatal para combatir a la pobreza dentro de un modelo económico neoliberal.

⁹⁸ Pardo, art.cit., p. 302.

CAPÍTULO 3. EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN

El propósito de este capítulo es exponer las circunstancias que, tanto en el entorno nacional como en el internacional, llevaron a la cancelación del Pronasol, con sus supuestos teóricos y su modo de operación concreto, y en su lugar crear, en forma tardía, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en México, durante los tres últimos años del sexenio del presidente Ernesto Zedillo. También se desea presentar los principales objetivos y analizar las características de éste, haciendo énfasis en sus semejanzas con la Nueva Agenda de la Pobreza internacional de la época y en sus diferencias con el Pronasol del presidente Salinas.

Las preguntas centrales que orientan este capítulo y que se espera contestar son: ¿qué situación, tanto interna como internacional, propició el cambio de enfoque del programa de combate a la pobreza durante el gobierno de Zedillo?, ¿cuáles fueron las principales características de este nuevo programa y sus principales cambios con respecto a Solidaridad? y, finalmente, ¿cuál es la relación entre los lineamientos internacionales, principalmente del Banco Mundial, y el Progresá?

El capítulo está dividido de la siguiente manera: en el primer apartado se examinará el entorno nacional en el que se sitúa el Programa (1994-2000); en el segundo, se abordarán los principales cambios en los lineamientos internacionales en materia de política social de la época de los años noventa. En el tercero, se analizará el Progresá y sus características, es decir, su cambio de enfoque, objetivos, organización institucional, funcionamiento, resultados y críticas. En el cuarto apartado se comentarán los cambios de Progresá, tanto en relación con el Pronasol como con los lineamientos

internacionales; su énfasis en la focalización, su base teórica del capital humano, su enfoque de género, la corresponsabilidad que exige, y la individualización. Por último, en el quinto apartado, se plasmarán sucintamente algunas conclusiones.

3.1 Los cambios en el entorno nacional

A finales de 1994, con el cambio de sexenio político y la nueva crisis económica, se hizo obvio que la estrategia seguida por el Pronasol no era la mejor para solucionar los problemas sociales en México. Como ya se discutió en el capítulo anterior, el Pronasol centró su estrategia en proporcionar un piso social básico para la población, constituido por un conjunto de bienes y servicios mínimos; sin embargo, esto provocó numerosos debates que se fueron intensificando conforme el sexenio de Salinas llegaba a su fin.

Entre las principales críticas se encontraban las que advertían que los criterios de focalización no habían sido muy claros, y que había dominado la discrecionalidad en la asignación de recursos. Además hubo fuertes críticas de que el Programa era utilizado en zonas de conflictos políticos (Chiapas) para afianzar la legitimidad del presidente Salinas. El Pronasol era defendido por funcionarios del gobierno, pero era atacado desde diversos frentes, en especial por académicos, ONGs y partidos de oposición, los que cuestionaban la utilización política del Programa⁹⁹.

Así, con el cambio de sexenio, se llegó a una disyuntiva en materia de política social y la principal pregunta era qué modelo de política social se debía seguir. Ante esta duda, un sector de funcionarios públicos -encabezado

⁹⁹ Enrique Valencia Lomelí, La transición hacia la atención focalizada de la pobreza extrema: el caso de Progresá en México, México, INDES-BID, 2002, p. 2.

por Santiago Levy- opinaba que debía de buscarse una mayor coherencia entre las políticas dirigidas a fortalecer los mercados y las políticas de combate a la pobreza, que se requería acabar con los subsidios indiscriminados o distorsionantes del mercado -subsidios a la oferta-, y que debía evaluarse la proliferación de programas sociales que favorecía el desperdicio de recursos. De acuerdo con ellos, el gobierno requería concentrar sus acciones en los pobres extremos rurales, eliminar la discrecionalidad y ser más riguroso en la focalización de su acción hacia los individuos pobres para ayudarlos a salir del círculo de la pobreza extrema, lo que llevo al origen del Progreso¹⁰⁰.

El combate a la pobreza, más que a la desigualdad, se convirtió en el objetivo primordial y más urgente de la política social del Estado durante los últimos años del gobierno de Zedillo. La nueva crisis de 1994, después de un largo periodo de crecimiento lento o de estancamiento desde los años ochenta, afectó a prácticamente toda una generación de mexicanos y significó no sólo una escasez de recursos para el país, sino que hizo crecer las presiones hacia la exclusión de los beneficios del desarrollo a los grupos más vulnerables de la sociedad. Además, los cambios drásticos en la estructura del empleo, principalmente el gran aumento en el desempleo debido a la crisis y a la situación económica precaria, alejaron a grandes grupos de población de los sistemas de seguridad social basados en el empleo formal, reforzaron e hicieron surgir nuevos círculos viciosos de pobreza y fomentaron la reproducción de las condiciones de precariedad y distancia social en que la mayor parte de la población ha vivido en México.

¹⁰⁰ Loc.cit.

Según datos oficiales, entre 1984 y 1989 la proporción de hogares en pobreza extrema aumentó del 11.4% al 14.1%, y aún cuando cifras muy optimistas señalaban que la pobreza extrema disminuyó a un 11.8% de los hogares en 1992, es decir, 13.6 millones de personas, la extrapolación de la tendencia calculó el total de personas en pobreza extrema en 17.9 millones¹⁰¹. El total de personas pobres aumentó un 23.6% entre 1984 y 1992¹⁰², y alrededor del 80% de los pobres se localizaron en las zonas rurales. El empobrecimiento creciente de la población rural fue evidente en la pérdida del poder adquisitivo de los salarios pagados a los trabajadores agrícolas, el cual se redujo en 51% entre 1982 y 1991.

Entre 1987 y 1994, las exportaciones totales con relación al PIB bajaron de 19.5% a 14%, las importaciones se elevaron de 13% a casi 20%, y la balanza comercial pasó de un superávit del 6% a un déficit del 5%¹⁰³. Estos factores, sumados con los efectos acumulativos de una sobrevaluación del tipo de cambio¹⁰⁴, una apertura comercial indiscriminada -que llevó a funcionarios públicos a calificar a la economía mexicana como una de las más abiertas del mundo-, la falta de un sentido nacionalista en el sector comercial -que

¹⁰¹ Según los especialistas, esta disminución se logró moviendo el límite de la línea de pobreza, de tal modo que los pobres extremos pasaron a ser considerados como pobres moderados. Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México, México, CEPAL-INEGI, 1993, p.10, y Sara Gordon, Pobreza y patrones de exclusión social en México, Santiago de Chile, IIEL-OIT, 1997, p. 15.

¹⁰² Es preciso tomar en cuenta que en 1988 se requerían 4.78 salarios mínimos para cubrir el costo de la canasta básica. Esta alta tasa explica por qué el número de trabajadores por familia aumentó de 1.49 a 1.59, entre 1977 y 1984, y a 1.63 en 1992. Gordon, op.cit., p. 17.

¹⁰³ Leopoldo Solís, Crisis económico-financiera, 1994-1995, México, El Colegio Nacional-FCE, 1988, p. 87.

¹⁰⁴ El fenómeno de la sobrevaluación del tipo de cambio se vio reforzado en 1994 con la apertura comercial asociada al Tratado de Libre Comercio, lo que implicó una desgravación, es decir una baja de la tasa arancelaria, en un 43% para las importaciones de los Estados Unidos y en un 41% para Canadá. Debido a la importante disminución pactada en la tasa arancelaria, durante 1994 se reforzó el proceso de sustitución de productos nacionales por importados, debilitando la producción interna y dando origen a un aumento en la tasa de desempleo, al cierre de empresas, y a la insolvencia financiera de algunas de las medianas, pequeñas y microempresas, trastornos que se tradujeron en un aumento de la cartera vencida de la banca comercial y también de la banca de desarrollo. Ibid., pp. 92-93.

apoyara los productos que el país producía competitivamente-, y el uso del ahorro externo de corto plazo para sostener el desequilibrio interno creciente -debido a una baja tasa de crecimiento del producto interno bruto-¹⁰⁵, provocaron que a finales de 1994 comenzara nuevamente una crisis económica.

Así, con el cambio de gobierno, la crisis de diciembre de 1994 y el fuerte desprestigio del presidente Salinas, el gobierno se vio en la necesidad de buscar posibilidades de reforma de los programas focalizados a los pobres extremos y un grupo de técnicos comenzó a trabajar en el diseño de una nueva estrategia de acción. Mientras se avanzaba en la creación de un nuevo programa social, se generó una fuerte batalla en torno a la continuidad de la política social de Solidaridad o al cambio hacia acciones con una focalización más técnica y más centrada en la pobreza extrema rural. Se pensó que el punto central del nuevo programa debía ser el de ir directamente a las familias, sin intermediarios, para entregar los apoyos y evitar distorsiones.

Al estudiar la pobreza en México, se llegó a la conclusión de que la mayor incidencia de la pobreza extrema y su mayor intensidad en el sector rural exigían acciones más decididas para enfrentar la pobreza extrema en el campo. Sin embargo, el tipo de focalización que se utilizaría en el nuevo programa estaba todavía en discusión, pero se iniciaba claramente la transición de la política social mexicana hacia un esquema híbrido que articularía instituciones de vocación universal (educación y seguridad social) con programas aún más focalizados, como lo menciona Enrique Valencia.

¹⁰⁵ En 1993 la inversión total representó el 25% del PIB, en tanto que el ahorro nacional sólo fue del 18%, generándose un déficit de ahorro interno del 7% del PIB, que se financió con ahorro del exterior. Para 1994, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos fue del 7.7% del PIB, conjugado con un crecimiento de la actividad económica de sólo el 3.5%. Ibid., p. 96.

Después de la crisis de diciembre de 1994, la economía mexicana estaba tan dañada, que se tuvo que recurrir a un paquete de ayuda financiera de cincuenta mil millones de dólares, el cual incluía acuerdos con el gobierno de Estados Unidos y con el Fondo Monetario Internacional. Las políticas económicas implementadas siguieron la línea de las de la década de los ochenta, enfocándose en la restricción de la demanda para alcanzar la estabilidad. En 1995 la economía se encogió en un 6.2% en términos reales y la actividad se contrajo en todos los sectores económicos. Los salarios reales se deterioraron de forma constante y los niveles de empleo eran insuficientes para dar trabajo a los aproximadamente 1.2 millones de nuevos trabajadores al año¹⁰⁶.

En medio de estas dificultades económicas y de una gran turbulencia política, el nuevo gobierno de Zedillo se enfocó en un principio en metas económicas, dejando de lado una propuesta consistente de política social. Sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ya se mencionaba el énfasis en el beneficio de los individuos, en la promoción de la formación de capital humano¹⁰⁷ y en la creación de oportunidades para los pobres.

El equipo de Zedillo consideró que el Pronasol no había sido un programa efectivo de combate a la pobreza, por lo que se necesitaba un

¹⁰⁶ Yaschine, *op.cit.*, p. 32.

¹⁰⁷ La teoría del capital humano parte de la consideración de que se necesita formar individuos mejor preparados, para que de esta manera tengan mejores oportunidades de ingresos y puedan así contribuir al desarrollo económico de la comunidad. Desde este enfoque, la forma de reducir la pobreza se relaciona con la calidad de la educación, la salud, la protección social y otros servicios que entrega el Estado para la formación del capital humano, y con la forma en que los pobres pueden aprovechar su capital humano al incorporarse al mercado laboral -se desea que los individuos mejor preparados sean más productivos y eficientes, y de esta manera logren obtener mejores ingresos-. La inversión en la educación formal desempeña un papel fundamental para la adquisición de capital humano y es considerada el componente principal de la estrategia de crecimiento a largo plazo. Marcelo M. Giugale, Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen (eds.), *Mexico, A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington D.C., Banco Mundial, 2001, p. 37.

nuevo enfoque que fuera más eficiente en términos de costo-beneficio, especialmente debido a las severas restricciones presupuestales. De esta manera, en ese gobierno, las acciones para la superación de la pobreza - después de una primera etapa de estancamiento casi total de esas políticas, de 1994 a 1997, por la falta de recursos provocada por la aguda crisis económica de diciembre de 1994 y por la búsqueda de nuevas estrategias para la atención a los pobres-, se orientaron en el discurso hacia el desarrollo de la infraestructura social básica -por medio del fortalecimiento de los municipios-, la creación de oportunidades de ingreso y empleo, y el desarrollo de capacidades individuales por medio del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), dirigido a los sectores en pobreza extrema¹⁰⁸.

3.2 El entorno internacional y los lineamientos de combate a la pobreza

Al igual que en México, en América Latina la pobreza ha sido un problema crónico que ha involucrado a amplios sectores de la población; sin embargo, el debate acerca de ésta y de su medición comenzó hace menos de veinte años. Dicho debate se ha dado en el marco de la fuerte crisis económica que afectó a los países de la región, del desarrollo de las políticas de ajuste para reducir los gastos y equilibrar las finanzas públicas, y de la gran influencia de las ideas y políticas neoliberales.

Mientras que en los años cincuenta y sesenta los científicos sociales latinoamericanos tendieron a elaborar y discutir teorías basadas en la

¹⁰⁸ De manera más específica, se puso énfasis en la descentralización del programa de servicios básicos, en una mayor transparencia en la transferencia de recursos del Ramo 26 (destinado al combate a la pobreza) y del gobierno federal hacia los estados, y se planteó una cierta coordinación entre los programas de nutrición con los de educación y salud, por medio del Progresá, pero sólo para los pobres extremos, que en general se encuentran en las zonas rurales. Emilio Duhau y Martha Schteingart, "Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Colombia", en Schteingart, *op.cit.*, p. 207.

dependencia, la modernización y la marginalidad, en los años ochenta y noventa las respuestas intelectuales a la pobreza se orientaron más hacia la medición de la pobreza y al análisis de las políticas de asistencia a los pobres, con una fuerte influencia de instituciones internacionales como el Banco Mundial, que en gran medida ha fijado los términos del debate¹⁰⁹.

El aumento del desempleo, la expansión del sector informal de la economía y el descenso de los ingresos reales de los trabajadores, entre otras cuestiones, han tenido un impacto dramático en el aumento de la pobreza de los países Latinoamericanos. Además, en el caso mexicano, con la crisis de 1994, se hizo evidente que el modelo seguido de política social no podía continuar sin cambios, por lo que fue necesario reevaluar los lineamientos internacionales en materia de política social para decidir qué aspectos de éstos se podían llevar a cabo en un programa mexicano de combate a la pobreza.

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, en los años noventa surgió en el ámbito internacional -principalmente impulsada por el Banco Mundial- una Nueva Agenda de la Pobreza (NAP), la cual estaba enfocada, entre otros aspectos, en la importancia de la inversión en capital humano. Sin embargo, la NAP, al igual que otras políticas sociales anteriores, continuaba poniendo énfasis en el crecimiento económico como solución a la pobreza, y confiando en los mecanismos del mercado como rectores de dicho crecimiento. Además, se mantenía el papel limitado del Estado, pero se fomentaba la focalización más aguda como un método para mejorar la eficacia y eficiencia del gasto social, al tratar de dar una ayuda más intensa a

¹⁰⁹ Martha Schteingart, "Las políticas sociales para los pobres. El caso del Progreso", en El reto del desarrollo social, México, Congreso de la Unión-UAM, 2000, p. 333.

un menor número de pobres, de manera simultánea a la reducción en el presupuesto para el gasto social. Entre otros aspectos, también se trataba de favorecer la productividad individual, gracias a la inversión en el capital humano, como una herramienta para romper el círculo intergeneracional de la pobreza extrema¹¹⁰.

Las propuestas del Banco Mundial que comenzaron a aplicarse en América Latina, y en el nuevo Programa de Educación, Salud y Alimentación de México, estaban vinculadas a los ajustes económicos y a los modelos de apertura. En dichas propuestas, la preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza disminuyó, y se enfatizaron las políticas sociales focalizadas a los pobres y los grupos más vulnerables, con un uso marginal y transitorio de los subsidios, y con la puesta en práctica de reformas a favor del mercado.

Durante los años noventa, uno de los objetivos más importantes de los programas para combatir la pobreza era mitigar los efectos sociales de los ajustes macroeconómicos. Sin embargo, los gobiernos y las agencias internacionales se encontraron frente a la pregunta de cómo suavizar el impacto del ajuste mediante el aumento del apoyo a los programas sociales, mientras que al mismo tiempo se reducía el presupuesto del Estado. La respuesta fue la focalización aguda. Dentro de las ventajas de la focalización -se dijo- se podrían concentrar más los recursos para los pobres en aquéllos que más los necesitaban, lo cual permitiría, en principio, ahorrar dinero y mejorar la eficiencia de los programas.

Sin embargo, la focalización también se encontró con problemas tanto en la teoría como en la práctica. En algunas ocasiones se suscitaron conflictos

¹¹⁰ Lipton y Maxwell, *op.cit.*, pp. 1-8, y *Social Dimensions of the IMF's Policy Dialogue*, Washington, IMF, 1995, pp. 1-3 y 6-8.

políticos debido a que grupos con cierto poder dejaron de tener acceso a los apoyos que antes recibían, como consecuencia de la reasignación de recursos dentro del esquema general de programas sociales; además, la focalización resultó costosa, y frecuentemente los bienes o servicios no llegaban a los más necesitados. Otros problemas relacionados con la focalización geográfica eran que ésta excluía de los programas a las familias más pobres que no habitaban las localidades más marginadas, sino áreas donde existía una cierta mezcla social¹¹¹.

Enfocándonos en el caso mexicano, el diseño del Progreso comparte algunos de los principios rectores de la NAP: el énfasis en la inversión en el capital humano, en la focalización y en la provisión de transferencias a los pobres, además del enfoque de género. La NAP también pone mucho énfasis en el efecto reforzador y en la complementariedad de cada uno de los componentes de los programas, lo cual ayuda a generar un impacto más comprehensivo en el alivio y reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, la complementariedad o integralidad se enfatiza también en las políticas que constituyen a cada componente, especialmente entre los diferentes servicios sociales en los que se enfoca el capital humano (como la educación, salud y alimentación).

Otro elemento presente en la propuesta de la NAP, y que también se encuentra en el Progreso, es la dimensión de género de la pobreza. Este elemento es incorporado en las políticas de combate a la pobreza, particularmente dentro del componente del capital humano, al enfatizar en la necesidad de diseñar la provisión de servicios de manera que ayude a limar las

¹¹¹ Schteingart, *op.cit.*, pp. 336-337.

desigualdades de género en la distribución de la alimentación, la salud y la educación. Al dirigir políticas especialmente enfocadas a las mujeres -como en el caso de Progresá, en el que los recursos se le otorgan directamente a las madres de familia, y las becas educativas son superiores para las niñas a partir de secundaria-, se espera que los resultados sean mejores y que vaya desapareciendo la desigualdad que durante siglos ha imperado entre los géneros, sobre todo en los países en vías de desarrollo.

A grandes rasgos, los principios más importantes que comparte el Progresá con la NAP son que ambos tienen como principal objetivo que los pobres obtengan capacidades básicas, por medio de un enfoque basado en la inversión en el capital humano. Progresá plantea como su propósito fundamental de combate a la pobreza el desarrollar las capacidades y potencialidades de las familias pobres, por medio del mejoramiento de las condiciones de educación, salud y alimentación de niños, niñas, jóvenes y de sus madres, pertenecientes a familias rurales en pobreza extrema o residentes en zonas marginadas, para asegurar que todos los mexicanos tengan acceso a un bienestar mínimo en términos de nutrición, cuidado básico de la salud y educación básica¹¹².

Finalmente, los objetivos de Progresá pueden ser relacionados con los de la NAP al observar el énfasis que se hace en el aumento de los niveles de educación, salud y alimentación de los beneficiarios; y al considerar dicha mejora como un esfuerzo de largo plazo para contribuir al desarrollo del capital humano de los pobres, y que de esta manera incrementen su

¹¹² Programa de Educación, Salud y Alimentación, Más oportunidades para las familias pobres, Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Aspectos operativos del Programa 2000, México, Sedesol, 2000, p. 38.

productividad y su potencial de generar ingresos -principalmente al aumentar su salario- y así puedan escapar de la pobreza gracias a sus propios esfuerzos¹¹³.

3.3 El Progreso y sus características

3.3.1 El cambio de enfoque en política social y el surgimiento del Progreso

“El Estado tiene el deber esencial de tutelar los derechos sociales que, conforme a la propia Constitución, tiene todo mexicano... la Constitución establece que todo individuo tiene derecho a la educación. Que toda persona tiene derecho a la protección de la salud y que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Que a fin de que la población campesina participe en el bienestar y el avance nacional, el Estado debe promover las condiciones para un desarrollo rural e integral”¹¹⁴. “La política social es un apoyo gubernamental presente a lo largo de la vida de los mexicanos y se expresa en la atención a la salud y la nutrición, en la educación pública y la capacitación al trabajo, en el fomento al empleo y la vivienda así como en los servicios básicos como agua, drenaje, electricidad, vialidades y caminos”¹¹⁵.

El Progreso comenzó formalmente sus actividades el 6 de agosto de 1997, con la inauguración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León en la comunidad Emilio Hernández - La Florida, en el municipio de El Cardonal, en el estado de Hidalgo.

Progreso formaba parte de una política social más general del gobierno, que el secretario de Desarrollo Social condensó en seis estrategias: integralidad, descentralización, coordinación entre instituciones y niveles de

¹¹³ Yaschine, *op.cit.*, p. 62.

¹¹⁴ Ernesto Zedillo Ponce de León, Tercer Informe de Gobierno, 1º de septiembre de 1997.

¹¹⁵ Ernesto Zedillo Ponce de León, Segundo Informe de Gobierno, 1º de septiembre de 1996.

gobierno, participación social, desarrollo regional y prioridad a las regiones con mayores rezagos. De estas estrategias se desprendían líneas de acción como las políticas asistenciales, de formación de capital humano y familiar, de impulso al desarrollo productivo y de infraestructura física, de comercialización o desarrollo regional, y de participación ciudadana. Progresas estaba ubicado en el renglón del capital humano debido, entre otras razones, al énfasis que ponía su operación y distribución de recursos en el factor educativo.

En la concepción original del Programa se suponía que para romper el círculo intergeneracional de la pobreza se requería aumentar las capacidades básicas de las familias en pobreza extrema, y apoyar el acceso a bienes y servicios que les permitieran adquirir habilidades; además, se quería generar oportunidades productivas y mejor remuneradas, y medios que alentaran y facilitaran su integración a los procesos políticos y sociales del país.

Con base en esta concepción, surgieron los tres componentes básicos del Programa -educación, salud y alimentación-, los cuales estaban vinculados estrechamente. Estos componentes se fomentarían por medio de una serie de medidas, entre las cuales estaban las siguientes:

-Becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares. Las becas y los apoyos tenían como propósito fomentar la inscripción escolar, la asistencia regular y la permanencia de los niños en la educación básica, así como estimular a los padres a que colaboraran para mejorar el aprovechamiento escolar de sus hijos. Estos apoyos estaban también destinados a facilitar que los niños y jóvenes, especialmente las mujeres, estudiaran la educación básica completa, incluyendo la secundaria.

-Paquete básico de servicios de salud para todos los miembros de la familia. De esta manera se buscaba fomentar un cambio en la orientación y utilización de los servicios de salud hacia una actitud preventiva, mediante el autocuidado y una adecuada vigilancia de la nutrición familiar.

-Apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias pobres. Los beneficios consistían en apoyos monetarios para la alimentación de la familia, así como suplementos alimenticios dirigidos a los niños, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, quienes son los que más sufren las carencias nutricionales¹¹⁶.

El diseño del Progreso implicaba que los componentes básicos de educación, salud y alimentación tuvieran un sentido de integralidad, es decir, las interacciones e influencias mutuas entre educación, salud y nutrición exigían un tratamiento conjunto de los tres componentes, porque cada uno debía promover y reforzar a los otros, ayudando de esta manera a superar la pobreza con un enfoque más integral.

3.3.2 Objetivos y características

Los objetivos que propuso el Progreso en su comienzo fueron los siguientes:

- Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de los niños, niñas y de sus madres, brindando suficientes servicios de calidad, tanto escolares como de cuidado de la salud, así como ayudas alimentarias; con la finalidad de romper los ciclos intergeneracionales de pobreza que afectan a estos sectores de la población.

¹¹⁶ Programa de Educación, Salud y Alimentación, *op.cit.*, pp. 4-5.

- Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar. Aquí cabe destacar la importancia del principio de integralidad entre educación, salud y alimentación, pensado fundamentalmente como una manera de atacar a la pobreza desde todos sus ángulos.

- Procurar que los hogares dispongan de medios y recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica. Aquí, el énfasis puesto en que la educación desempeñaba un papel muy relevante tenía como trasfondo un supuesto doble: primero, que a mayor educación, mayores posibilidades de encontrar un mejor modo de vida, y segundo, que el gasto que pudieran implicar en ese momento las becas educativas fungiría en realidad como una inversión de largo plazo en el futuro del país.

- Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de la familia a favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación. Una idea básica en la estructura del Progreso era la de la corresponsabilidad de las familias beneficiarias para con el Programa mismo; es decir, se intentaba borrar toda huella de paternalismo, o incluso de populismo, los cuales eran una sombra que había quedado sobre los programas de política social después del Programa Nacional de Solidaridad. No se trataba esta vez, como lo menciona Valencia, de que el mercado lo resolviera todo y que el Estado no hiciera nada, sino de crear una nueva forma de acción del Estado.

- Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progreso para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto

de las familias de las localidades donde opere, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al Programa. A diferencia del Pronasol, en el que el acento se ponía en las comunidades, Progresá se enfocaba en el individuo; sin embargo, de todas maneras tenía el componente de “suma de esfuerzos” de las propias comunidades y las autoridades locales.

El Programa estaba enfocado a aliviar la pobreza por medio de transferencias y apoyos, los cuales incluían los siguientes puntos:

- Otorgar becas educativas a los niños y niñas menores de 18 años que se inscribieran del tercer año de primaria al tercer año de secundaria y que asistieran regularmente a la escuela, con al menos 85% de asistencia mensual. Además, para compensar las desventajas de las mujeres, sobre todo en el medio rural, en la secundaria el monto de las becas sería mayor para las niñas.

- Otorgar útiles escolares o apoyos para su adquisición a los estudiantes inscritos entre tercero de primaria y tercero de secundaria.

- Proporcionar un paquete de servicios de salud de manera gratuita a los hogares beneficiarios.

- Prevenir la desnutrición de los niños, desde la etapa de su gestación hasta la edad de cinco años con un suplemento alimenticio.

- Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad, con capacitación en materia de salud, nutrición e higiene.

- Otorgar una transferencia monetaria a las familias beneficiarias que asistieran a las visitas periódicas de atención a la salud y a pláticas

educativas, y que cumplieran con la asistencia escolar, para contribuir a la mejora del consumo alimenticio, en cantidad y calidad.

Como parte de toda una estrategia para combatir la pobreza en México, Progresá trabajaba junto con otros programas dirigidos al desarrollo del empleo y a las oportunidades de creación de ingresos (como el Programa de Empleo Temporal, PET), así como con programas para facilitar la generación de capital físico (como el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, FAIS).

El objetivo principal del Programa era estimular la inversión en capital humano básico en las localidades y hogares más pobres del país, para romper el círculo intergeneracional de pobreza extrema caracterizado por altos niveles de natalidad, desnutrición y mortalidad infantil, y bajos niveles de escolaridad¹¹⁷. El círculo de la pobreza extrema es de enorme importancia por las múltiples dimensiones de marginación que implica simultáneamente, tanto en salud y capacidades nutritivas y cognitivas, como en ingresos. Es más grave aún, sin embargo, en su sentido dinámico temporal y espacial, como mecanismo de transmisión que ha perpetuado la pobreza extrema en la historia y la geografía de México, por lo que el Progresá tenía como principal objetivo atacar este círculo y mejorar las capacidades y oportunidades de los individuos. En este sentido, el Progresá representó un programa innovador de lucha contra la pobreza en México, tanto por su esfuerzo de focalización, como por su carácter integral.

¹¹⁷ John Scott, "Progresá, igualdad de oportunidades y dinámicas de la pobreza en México", en Ana Elizabeth Núñez Interiano (comp.), Alivio a la pobreza: análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social, México, CIESAS-Progresá, 1998, p. 40.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación tenía como propósito atender con un enfoque integral las diferentes causas de la pobreza, dirigiendo sus beneficios directamente a las familias en condición de pobreza extrema, las cuales se encuentran principalmente en las zonas rurales. El Programa llevó a cabo acciones que propiciaron la elevación de las condiciones de vida por medio del mejoramiento de oportunidades en educación, cobertura de salud y alimentación. Entre sus beneficios, el Programa entregaba apoyos monetarios (becas educativas y un apoyo alimentario), útiles escolares, un paquete básico de servicios de salud y suplementos alimenticios. Los apoyos monetarios representaban, en promedio, un 27% del ingreso total de las familias beneficiarias¹¹⁸.

El Progresá, siendo un programa focalizado a los pobres extremos, se dirigió principalmente a las zonas rurales. La selección de los beneficiarios seguía un proceso de focalización de tres etapas. En la primera, se seleccionaban las localidades de acuerdo con una focalización geográfica que consideraba su nivel de marginalidad; en la segunda, se llevaban a cabo encuestas exhaustivas en los hogares para obtener información acerca de diferentes indicadores de bienestar; y finalmente, en la tercera etapa, la información era seleccionada en computadora para identificar a los beneficiarios de acuerdo con una fórmula que determinaba quiénes eran pobres extremos. Los hogares beneficiarios serían aquellos que resultaran por debajo de la línea de pobreza extrema fijada por la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH), según un sistema

¹¹⁸ Núñez, op.cit., p. 8.

de puntajes elaborado a partir de las condiciones socioeconómicas de los hogares.

En general, el proceso operatorio y decisorio del Progresá puede ser sintetizado en las siguientes fases: la localización geográfica de las localidades marginadas, la identificación de las familias pobres en las localidades seleccionadas, la incorporación de las familias beneficiarias al Programa, la selección de las promotoras voluntarias¹¹⁹ en apoyo al Programa, la certificación del cumplimiento de los compromisos (corresponsabilidad) de las familias beneficiarias, la entrega de las transferencias y de los apoyos y, por último, el proceso de seguimiento y de evaluación del Programa¹²⁰.

El objetivo del Progresá era mejorar las capacidades básicas de los pobres extremos, por medio de acciones dirigidas a elevar sus niveles de educación, salud y alimentación. Este objetivo pretendía alcanzarse por medio de apoyos monetarios y alimentarios que se daban a los beneficiarios con el compromiso de la corresponsabilidad; es decir, los beneficiarios se comprometían a asistir a consultas de salud y nutrición, y a asegurar la asistencia de los niños a la escuela. En los objetivos del Programa se suponía que estas acciones contribuirían a la creación del capital humano de los beneficiarios, y que, por lo tanto, aumentarían sus oportunidades de obtener mayores ingresos en su vida laboral.

¹¹⁹ Las promotoras voluntarias son madres de familia de la comunidad que se comprometen de manera voluntaria a cumplir con ciertas actividades a favor del Programa, como por ejemplo, informar a las beneficiarias de la fecha de recepción de las transferencias y del funcionamiento general del Programa (fundamentalmente de las obligaciones de las familias beneficiarias), actuar como enlace entre los centros de salud y las escuelas con los hogares en aspectos relacionados con Progresá (como la certificación de asistencias o la organización de reuniones), convocar a reuniones para los fines de éste, y en general, trabajar en pro del buen funcionamiento del Programa.

¹²⁰ Valencia, La transición, op.cit., p. 8.

El Progresá intentaba fomentar la corresponsabilidad entre su población beneficiaria. Para poder recibir los apoyos monetarios, los padres debían registrar a sus hijos en la escuela y asegurar su asistencia regular, y la familia debía cumplir con un calendario de visitas a su clínica de salud. De esta manera, los apoyos estaban diseñados para ofrecer ayuda estructural y no “asistencial”, al buscar primordialmente aumentar las capacidades básicas de las personas.

El Programa contaba también con un enfoque de género. Entregaba directamente los apoyos monetarios a las madres de familia con base en dos puntos. El primero era que el Programa reconocía el hecho de que las mujeres hacían un buen uso de los recursos que tenían a su alcance a favor de todos los miembros de hogar, especialmente de los niños y niñas; y el segundo era que Progresá aceptaba que persistían desigualdades sociales que derivaban en desventajas para las mujeres y que las volvían más vulnerables a las condiciones de la pobreza.

El método de focalización y distribución dirigida del Progresá se basaba en un riguroso conocimiento del terreno, y tenía la pretensión de fomentar la formación de capital humano al mismo tiempo que atacaba las carencias fundamentales. El aliento a la educación de los pobres, en particular a la de las niñas, mediante becas vinculadas a otros estímulos y servicios, significó un paso adelante en el combate a la pobreza.

3.3.3 Organización institucional y funcionamiento

El Progreso estuvo desde el principio dirigido al ámbito rural y funcionó como un programa descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social, con la cooperación de la Secretaría de Salud y de la de Educación Pública. La Secretaría de Hacienda tenía además un papel importante en la asignación de los recursos¹²¹, y el Programa dependía de la Coordinación Nacional del Programa, la ConProgreso.

La Coordinación Nacional del Progreso se creó por decreto presidencial, publicado en el Diario Oficial el 8 de agosto de 1997, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con autonomía técnica. Las principales atribuciones de la Coordinación Nacional eran dar seguimiento y evaluar la ejecución del Programa, contribuir a vincular las acciones de programación con la política y las acciones de desarrollo regional, empleo y superación de la pobreza, así como promover la coordinación con los gobiernos de los estados y municipios para el cumplimiento de los objetivos del Programa¹²².

Para el adecuado ejercicio de las atribuciones, además, se integró el Consejo de la Coordinación de Progreso, conformado por los Secretarios de Desarrollo Social (Sedesol) -quien los presidía-, de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Educación Pública (SEP) y Salud (SSA). El Coordinador Nacional del Programa fungía además como Secretario Técnico del Consejo.

Como ya se ha mencionado, el Progreso funcionaba con base en transferencias monetarias, además de otros elementos complementarios. Las

¹²¹ En la SHCP se tomaban las decisiones centrales del presupuesto nacional, aprobado por la Cámara de Diputados, y se ejercía el control operativo del gasto del Programa.

¹²² Programa de Educación, Salud y Alimentación, *op.cit.*, p. 6.

transferencias económicas por concepto de asistencia, tanto a los servicios de salud como a los educativos, eran directamente entregadas a las madres de familia, por reconocerse que ellas administran mejor estos recursos; y sus montos estaban pensados para ser suficientes como apoyo, pero no excesivamente altos, para que no promovieran un mayor número de nacimientos para recibir las becas educativas y para que no resultaran el único sostén de la familia, incentivando también el abandono laboral de los adultos.

Hasta 2001, dichas transferencias monetarias eran entregadas por medio de instancias como TELECOMM -o Banrural en Veracruz y Tabasco- cada dos meses, y no por medio de un instrumento propio del Programa. Este proceso funcionaba de manera eficiente, pero a partir de 2002, cuando el programa se convirtió en Oportunidades, comenzaron a entregarse también los apoyos por medio del Bansefi¹²³, lo que hizo más eficiente la distribución y permitió a las beneficiarias incluso dejar una parte de sus transferencias en instrumentos de ahorro, como se verá en el próximo capítulo.

Para llevar a cabo los procesos operativos mencionados, el Progresá requería de una coordinación interinstitucional en los ámbitos federal, estatal y local. El desarrollo de los tres componentes del Programa implicó que se concibiera como un programa interinstitucional coordinado por la Sedesol por medio de la ConProgresá. La operación del Programa exigía la coordinación de las tres Secretarías involucradas en los tres componentes, es decir, educación, salud y alimentación, según la idea de integralidad inicial. Para coordinar adecuadamente sus funciones, el Progresá contaba, en el ámbito nacional,

¹²³ Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.

con un Consejo y un Comité Técnico; en el estatal, con un Comité Técnico Estatal en cada uno de los estados de la República; y en el local-municipal, con las actividades del enlace municipal, de las promotoras, de los maestros, de los médicos y de las beneficiarias.

Los montos que una familia recibía se incrementaban de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor semestralmente¹²⁴. En 1997 una familia no podía recibir más de 550 pesos mensuales, y para el segundo trimestre de 2001, 880 pesos si en la familia había estudiantes becarios en primaria y secundaria, o 1490 pesos si había becarios en educación media superior. La asistencia a las unidades de salud, al igual que a las clases, se verificaba por medio de dos formas a llenar por el personal de la clínica y por los maestros, y su cumplimiento mensual condicionaba el apoyo. El Programa estaba diseñado para apoyar a las familias durante tres años, al cabo de los cuales se reevaluaría la pertenencia de cada familia.

El gasto destinado al combate a la pobreza extrema, dentro del gasto social que en 1999 ascendía a 415,981.2 millones de pesos era del 10.8%, es decir, 44,886.5 millones de pesos. De éste, la mayor parte se destinaba al desarrollo de capital humano, en donde estaba incluido el Progresá, siendo el monto de 21,444.5 millones de pesos. Dentro del gasto social, que en 2000 representó el 9.6% del PIB, entre 1997 y ese año, el peso del presupuesto del Programa ascendió: mientras que en 1997 el Progresá representaba el 0.01% del PIB, en 2000 representó el 0.22% y superó el 1% en el año 2002¹²⁵.

¹²⁴ Las transferencias debían actualizarse cada seis meses según el Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica, publicado por el Banco de México.

¹²⁵ Sedesol, Estrategias de la política social, México, Sedesol, 2002, p. 12.

El presupuesto del Progreso aumentó de manera impactante entre 1997 y 1998, y posteriormente, continuó teniendo aumentos significativos hasta el año 2000¹²⁶: en 1997 el presupuesto fue de 465.8 millones de pesos, en 1998 aumentó a 3,398.6, en 1999 fue de 6.890.1, y para el año 2000 ya había llegado a los 9,635 millones de pesos¹²⁷. Con este presupuesto se cubría a finales de 1999 a 53 mil localidades en los 31 estados del país. En 1997 los estados con mayor cobertura eran Veracruz, Puebla, Hidalgo y Guerrero; para 1998, a estos estados se agregaron Chiapas y Oaxaca, y finalmente, entre 1999 y 2000 se extendió la cobertura del Progreso de 300,000 familias en 1997 a 2,476 millones de familias en el 2000¹²⁸.

Como ya se ha mencionado, en el Progreso los apoyos económicos se entregaban directamente a las madres de familia, promoviendo su participación dentro de un enfoque de género, ya que se reconoció que son ellas quienes hacen el mejor uso de los beneficios. La entrega de las becas educativas para cada familia estaba vinculada a la asistencia regular de los niños a la escuela, de manera que la ausencia a clases en forma injustificada en 4 o más días hábiles de un mes implicaba la suspensión de la beca correspondiente de ese mes. El apoyo monetario por concepto de alimentación estaba vinculado a que los integrantes de las familias cumplieran con un esquema de asistencia programada a los servicios y las sesiones educativas para la salud. Tanto la asistencia a la escuela como a las unidades de salud se verificaba mensualmente de manera individual para cada una de

¹²⁶ Valencia, *op.cit.*, p. 42.

¹²⁷ En dólares (con una estimación con base en el tipo de cambio peso mexicano-dólar estadounidense registrado en el INEGI) este presupuesto equivale a aproximadamente 58,824,272 dólares para 1997, 372,013,091 dólares para 1998, 720,684,065 para 1999 y 1,018,972,884 para 2000.

¹²⁸ Así se construye Oportunidades. Informe 2002, México, Sedesol, 2002, p. 22.

las familias y los estudiantes, y de ello dependía el suministro de los apoyos monetarios.

Lo novedoso de las becas eran dos características: los apoyos se incrementaban a medida que los niños avanzaban de grado escolar, y se dio una diferenciación por sexo en el nivel de secundaria, en el que las becas para las niñas eran ligeramente mayores que las de los niños, con el propósito de contrarrestar el elevado índice de deserción escolar que existe entre las niñas del medio rural¹²⁹. De esta manera se puede notar el enfoque de género que prevalece en el Programa, con el fin de subsanar las desigualdades existentes entre los sexos.

El Progresá constituía un esfuerzo para ampliar las oportunidades de las familias mexicanas que viven en condiciones de pobreza extrema en el medio rural. Su propósito fundamental era atender de manera simultánea y continua las necesidades básicas de estas familias para que pudieran desarrollar sus capacidades e insertarse productivamente en la sociedad. Para brindar sus apoyos, el Programa se basaba en las siguientes orientaciones:

- Se concentraba en la familia, a la que se le otorgaban directamente los apoyos.

- Tenía un enfoque integral, pues al proporcionar de manera conjunta e interrelacionada educación, salud y alimentación, tenía mayor impacto para lograr el objetivo de desarrollar las capacidades y potencialidades de los individuos en pobreza.

- Brindaba ayuda estructural, al facilitar a personas y familias el acceso a bienes y servicios que les permitieran adquirir habilidades y aptitudes

¹²⁹ Programa de Educación, Salud y Alimentación, *op.cit.*, p. 5.

necesarias para que, mediante su esfuerzo personal, alcanzaran una vida autosuficiente.

- Operaba con un enfoque de género, ya que procuraba reducir las disparidades entre hombres y mujeres, que casi siempre se han traducido en mayores desventajas para estas últimas.

- Fomentaba la corresponsabilidad de los padres, al establecer como requisito su participación activa en el cuidado de la salud, la nutrición y la educación de sus hijos.

- Focalizaba su apoyo a las familias más necesitadas.

- Realizaba la selección de beneficiarios con un esfuerzo de transparencia y objetividad. Primero se determinaban las localidades con mayor marginación y según el grado de acceso de su población a servicios de educación básica y salud; posteriormente, se obtenía información socioeconómica de cada hogar para identificar a las familias con mayores necesidades. Una vez hecha esta identificación, la relación de hogares se presentaba a las comunidades en asamblea para que, en su caso, emitieran opiniones sobre la lista definitiva de familias beneficiarias.

- Se basaba en una estrecha coordinación entre los tres órdenes de gobierno -federal, estatal y municipal-, lo cual aseguraba su operación eficiente.

- Propiciaba la complementariedad con otros programas que desarrollaban infraestructura social en las localidades y regiones donde operaba¹³⁰.

¹³⁰ Ibid., pp. 3-4.

Las transferencias inauguradas por el Progreso significaron un cambio importante en la concepción de los subsidios en México, en el marco de las políticas sociales: se prefirieron los subsidios a la demanda como inversión para el fortalecimiento del capital humano de los hogares beneficiarios, se comenzaron a elegir familias consideradas en situación de pobreza extrema, sin otorgar apoyos a toda una comunidad rural ni a toda la población en general, y eran selectivos para llegar a los identificados como los más vulnerables¹³¹.

3.3.4 Resultados y críticas

A finales de 1999 la cobertura del Progreso era de alrededor de 2.6 millones de familias, casi el 40% de las familias que habitaban el medio rural, lo que representaba una novena parte del total de las familias de México. Para entonces, el Programa operaba en más de 50 mil localidades, en más de 2 mil municipios y en 31 estados. El presupuesto del Progreso era de casi 9,635 millones de pesos en 2000, el cual representaba el 0.22% del PIB nacional¹³².

En general, en las áreas principales de educación, salud y alimentación, los resultados del impacto del Progreso, de acuerdo con las evaluaciones realizadas por el International Food Policy Research Institute (IFPRI)¹³³, fueron

¹³¹ Valencia, *op.cit.*, p. 4.

¹³² El Programa se expandió rápidamente, de 124 mil hogares en 1997 hasta 4.24 millones en 2003. Julio Boltvinik, "Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México, El Progreso/Oportunidades", en Boltvinik y Damián, *op.cit.*, p. 338.

¹³³ El IFPRI, es un instituto de investigación con fines no lucrativos y es reconocido como líder mundial en la investigación sobre políticas alimentarias. El personal del IFPRI está compuesto por 120 científicos sociales y del área biológica, que realizan análisis de políticas e investigaciones en alrededor de 30 países en vías de desarrollo. Las áreas de investigación de políticas del Instituto incluyen comercio y macroeconomía, mercados, agricultura y administración de recursos naturales, pobreza, consumo de alimentos y nutrición. Para la evaluación de Progreso, el IFPRI formó su equipo de trabajo con eminentes investigadores, entre los que se incluyeron al Dr. Jere Behrman de la Universidad de Pennsylvania, el Dr. Paul Gertler de la Universidad de California en Berkeley, y el Dr. Paul Schultz de la Universidad de

alentadores. El análisis inicial de los resultados del Progresá en la educación demostró que el Programa incrementó de manera significativa la inscripción a la escuela de niños y niñas, en particular de estas últimas, y sobre todo, en el ámbito de secundaria. En las evaluaciones cuantitativas resalta que el promedio de impacto del Progresá en la inscripción de secundaria es de un aumento del 11% para las niñas y del 7.5% para los niños¹³⁴. Estos resultados sugirieron que, en promedio, los niños tendrían alrededor de 0.7 años adicionales de escolaridad gracias al Progresá. Si se tiene en cuenta que mayores niveles de escolaridad se relacionan con mayores ingresos, las estimaciones sugirieron que los ingresos a lo largo de la vida de estos niños serían 8% superiores gracias a los beneficios educativos recibidos por el Programa.

Como resultado del Progresá, además, tanto los niños como los adultos experimentaron mejoras en su salud. En particular, los niños beneficiarios tuvieron una incidencia de enfermedades 12% menor como resultado de los beneficios del Programa, y los adultos registraron un decremento del 19% en el número de días que se enfermaban o que estaban incapacitados debido a enfermedades¹³⁵.

En el área de la alimentación, el Progresá tuvo un efecto significativo en la reducción de la probabilidad de baja talla para la edad entre los niños de 12 a 36 meses de edad, y además, éstos incrementaron su estatura media

Yale. Progresá, ¿Está dando buenos resultados Progresá? Informe de los resultados de una evaluación realizada por el IFPRI, México, Sedesol-Progresá-IFPRI, 2000, p. 10.

¹³⁴ Paul Schultz, "El impacto de Progresá sobre inscripción escolar", en Progresá, Más oportunidades para las familias pobres, Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Educación, México, Sedesol, 2000, p. 30.

¹³⁵ Paul Gertler, "El impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación sobre la salud", en Progresá, Más oportunidades para las familias pobres, Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Salud, México, Sedesol, 2000, p. 61.

en un 16% como resultado de los apoyos alimenticios, lo que significa alrededor de un centímetro por año. Hubo también impactos importantes en el consumo de alimentos. Los resultados de las evaluaciones sugieren que el nivel promedio de consumo de los hogares beneficiarios se incrementó en un 14.5% y el consumo calórico mediano por hogar aumentó en un 7.8%. Además, cualitativamente, los beneficiarios reportaron un mayor consumo de calorías y una dieta más balanceada¹³⁶.

En otras áreas de la evaluación, las características del diseño del Progreso que daban el control de los beneficios monetarios a las mujeres, les permitieron tener un mayor poder de decisión dentro de la familia. Las mujeres reportaron un mayor nivel de empoderamiento -definido como el aumento de la confianza en sí mismas-, así como en el control de sus acciones y de los recursos familiares. Además, no hubo evidencia de que los adultos dejaran sus trabajos o trabajasen menos debido a los beneficios monetarios, lo que significó que el Programa no creó una dependencia de sus beneficios que generara la reducción de los esfuerzos de autosuficiencia de cada individuo¹³⁷.

En síntesis, el Programa permitió que más niños y jóvenes se inscribieran en la escuela, con el apoyo de los padres. Es destacable también el incremento de las niñas que se inscribieron en secundaria, con sus implicaciones para el criterio de equidad de género¹³⁸. Sin embargo, en

¹³⁶ Jere Behrman y John Hoddinott, "Evaluación del impacto de Progreso en la talla del niño en edad preescolar", en Progreso, Más oportunidades para las familias pobres, Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Alimentación, México, Sedesol, 2000, p. 99.

¹³⁷ Progreso, ¡Está..., op.cit., pp. 4-5.

¹³⁸ El número de niñas que se inscribieron a secundaria por cada cien niños pasó de 82 a 90 entre los ciclos escolares 1995-1996 y 1999-2000. Progreso, Más oportunidades. Educación, op.cit., p. 192.

cuestiones de rendimiento escolar y de mejora en la infraestructura educativa, los resultados son menores, lo que podría afectar la eficacia en el mediano y largo plazos de los nuevos subsidios a la demanda concebidos como inversión en el capital humano. La incorporación en la escuela supone también la participación en las relaciones sociales del entorno escolar, es decir, en el reforzamiento o en el debilitamiento del capital social comunitario y escolar, relaciones que requieren atención en el diseño del Programa¹³⁹.

A pesar de los resultados generalmente positivos de las evaluaciones oficiales¹⁴⁰, hubo varias críticas al Progresá, las cuales atacan especialmente la reducción de la población beneficiaria en comparación con el Pronasol -en 2000 Progresá ayudaba a 2.6 millones de familias, mientras que el Pronasol consideró que alcanzaba aproximadamente a la mitad de la población en pobreza extrema¹⁴¹- y tachan al Programa de asistencialista debido a la naturaleza de sus transferencias monetarias. Además, se expresa una preocupación por el marcado carácter individualista del Programa -el cual escogía a algunos miembros de las familias (como los infantes menores de 36 meses y los niños, niñas y jóvenes en edad escolar), en los que invertiría para desarrollar su capital humano individual, en lugar de apoyar a la comunidad o a proyectos de carácter colectivo-, y por la focalización excesiva que puede estar dejando fuera de su cobertura a mucha de la población más pobre del

¹³⁹ Valencia, *op.cit.*, p. 25.

¹⁴⁰ Las evaluaciones en las que se basan estos resultados son externas y hechas por instituciones independientes del Estado, pero se consideran como evaluaciones oficiales porque el gobierno es el que las solicita y financia. Sin embargo, una característica que cabe mencionar del Progresá es que ni las evaluaciones externas/oficiales, ni las evaluaciones independientes, ni sus críticas, aluden a que se haga uso político del Programa.

¹⁴¹ Viviane Brachet-Márquez, "El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2002)", en Boltvinik y Damián, *op.cit.*, p. 262.

país -además de otro tipo de errores de focalización en la selección de los beneficiarios, como los de inclusión y exclusión, que pueden incluir en la ayuda a personas no pobres, o lo que es peor, excluir a personas realmente necesitadas-.

El Progreso, además, es criticado de ser un programa altamente excluyente, debido a que se enfocaba en la pobreza rural, descalificando a la pobreza urbana, por lo que dejaba desprotegida a toda la población urbana en pobreza extrema; y debido al hecho de que se excluyera a poblaciones que no contaran con la infraestructura básica de salud o educación, lo que dejaba fuera de la atención a quienes quizá eran los más pobres de entre los pobres, y a los pobres extremos que vivían en zonas que no podían considerarse de alta o muy alta marginación.

Finalmente, hubo críticas de carácter social, intracomunitario e intrafamiliar, las cuales se preocupaban por las divisiones que el Programa podía generar en las comunidades entre los beneficiarios y los no beneficiarios, por los conflictos que podría crear en los hogares al entregar los beneficios a la madre de familia en una sociedad machista y que podrían revertirse en contra de las mujeres mismas; y por el carácter condicional de la ayuda (por la corresponsabilidad, con la asistencia a la escuela y a los centros de salud), que podría lesionar de cierta manera los derechos de las personas.

3.4 Los cambios del Progresista

El Programa de Educación, Salud y Alimentación, puesto en marcha en México durante los últimos tres años del gobierno del presidente Ernesto Zedillo, se insertó en la visión de una nueva política social adoptada en Latinoamérica, basada en programas de combate a la pobreza que intentan romper los ciclos intergeneracionales de pobreza por medio de mecanismos que interfieran lo menos posible con el mercado. El Progresista, además, reunía características tanto innovadoras como tradicionales de la política social mexicana, por lo que fue considerado como un programa de transición, o híbrido, en palabras de Enrique Valencia.

El Programa contaba con varias características que lo hacían novedoso con respecto a programas anteriores, especialmente Solidaridad, y que estaban en armonía con los nuevos lineamientos internacionales de política social, como el apoyo al capital humano y la focalización aguda. Al comparar el Progresista con el Pronasol, la primera y más importante diferencia que surge es que mientras el Pronasol englobaba a toda la política social salinista de combate a la pobreza y era el eje de la misma, el Progresista era sólo un elemento dentro de toda la estrategia de combate a la pobreza de Zedillo.

Además, mientras que la política social de Salinas se orientaba a promover “una alianza con los que menos tienen”, la de Zedillo se enfocaba a “combatir la pobreza”, lo cual evidencia la desaparición de objetivos políticos explícitos en la política de Zedillo¹⁴². En la práctica salinista cobró relieve la dimensión comunitaria -capital social- y la pretendida alianza visualizaba en los beneficiados a ciudadanos electores. En el régimen de Zedillo, en cambio,

¹⁴² Lomelí, op.cit., p. 182.

la política social se focalizaba en individuos catalogados como los más pobres -capital humano-, y la ayuda que se ofrecía se veía como una dádiva compensatoria.

Otras diferencias importantes son que el Progresá tuvo un grupo objetivo más estrecho y un método de focalización más sistemático; además, sus acciones estaban focalizadas a las familias y a los individuos dentro de éstas, mientras que las acciones del Pronasol estaban enfocadas a las comunidades. De esta manera, el Progresá mostró un enfoque más acotado en el combate a la pobreza y una mayor focalización que el Pronasol. El Progresá fue un programa más técnico y menos politizado y voluntarista que el Pronasol, pero más centralizado, con alcances menores, y con una menor coordinación con el resto de la política de combate a la pobreza. Además, fue promotor de una participación social de baja intensidad, en la medida que estableció como espacio de operación el interior de las familias beneficiarias, en lugar de favorecer formas de organización social autónomas con una base más comunitaria¹⁴³.

El Progresá no enfatizó tanto en la participación comunitaria, mientras que ése era uno de los principales objetivos de Solidaridad -por lo menos en el diseño-; y fue predominantemente un programa rural, mientras que el Pronasol estaba más enfocado al ámbito urbano. Sin embargo, a pesar de las diferencias entre los dos programas, los dos eran compatibles con la ideología neoliberal.

A partir de la década de los noventa, la inversión en capital humano se volvió la idea fundamental detrás de los programas de combate a la pobreza.

¹⁴³ Barba, *op.cit.*, p. 155.

A diferencia del Pronasol de Carlos Salinas, que promovía la inversión en capital social, el Progreso de Ernesto Zedillo representó el giro en los programas mexicanos hacia este nuevo enfoque. Como ya se había mencionado anteriormente, el énfasis en el capital humano suponía la posibilidad de romper el círculo intergeneracional de la pobreza extrema al darles a los individuos los medios para que la superen por sí mismos.

En el Progreso el énfasis en el capital humano es un objetivo que queda particularmente claro en la integralidad del Programa, al encargarse de cubrir la educación, la salud y la alimentación. Es decir, se pretendía atacar la reproducción y perpetuación de la pobreza al formar individuos mejor alimentados y más sanos, lo que a su vez les permitiría estar en mejores condiciones para recibir educación y con ello tener mejores oportunidades salariales. En palabras del presidente Zedillo, no hay mejor inversión que el gobierno pudiera hacer, que la inversión en el futuro del país.

Por otro lado, como parte del giro en el apoyo al desarrollo del capital humano, el Progreso era un programa dirigido a atacar la pobreza por el lado de la demanda y no de la oferta, e intentaba canalizar de modo individualizado la atención a la demanda. Esto se insertó también dentro de las tendencias de un modelo neoliberal que postulaba que entre menor fuera la intervención del Estado, mejor sería el funcionamiento de la economía. Sin embargo, la realidad mostraba que enormes sectores de la sociedad de nuestro país se enfrentaban a una agudización de las condiciones críticas de subsistencia, por lo que el gobierno debía de encontrar la manera de paliar esos efectos sin llevar a cabo políticas abiertamente de Estado benefactor.

Así, el Estado comenzó a tener vías de acción diferentes que en el pasado, aunque la política social mexicana mantenía también ciertos subsidios a la oferta, heredados de programas anteriores¹⁴⁴. De esta manera, las estrategias de la nueva política social mexicana comenzaron a mezclarse con tendencias anteriores, haciendo de la política social de Ernesto Zedillo una de transición. En palabras de Mónica Gendreau, el propio Progresá es un programa híbrido en tanto que “se monta en la infraestructura y operación de las instituciones federales de salud y educación”¹⁴⁵.

Además del énfasis en el capital humano, otro principio novedoso en el Progresá fue la focalización más aguda, como principio opuesto a la “universalidad” del Pronasol. En el Progresá se privilegió una atención más profunda a un menor número de personas, y no una cobertura más amplia como la que tenía el Pronasol. Así, las críticas más agudas al Progresá fueron precisamente hechas en función de la selección de pobres, y se le atacó sobre todo por ser un programa excluyente. Sin embargo, si se entiende el criterio de selección en el contexto ya presentado de las nuevas tendencias regionales en el combate a la pobreza, se hace más fácil entender que el Progresá no estuvo pensado como un programa que eliminaría la pobreza completamente ni por sí solo. Como parte de la política social en su conjunto, el Progresá era una de las trece acciones dirigidas al combate de la pobreza extrema en el gobierno de Zedillo, englobada en uno de los tres rubros en que se dividían

¹⁴⁴ Como el caso del subsidio a la tortilla por medio del Programa Fidelist, el de Abasto Rural Diconsa y el de Abasto de Leche Liconsa.

¹⁴⁵ Mónica Gendreau, “El Progresá en el debate actual en torno a la política social. Reflexiones finales”, en Enrique Valencia, Mónica Gendreau y Ana María Tepichín Valle (coords.), Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?, México, Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana-ITESO, 2000, p. 416.

dichas acciones¹⁴⁶. El Progreso no podía ser la solución total porque no estaba pensado para serlo, por lo tanto, la focalización buscaba hacer más eficiente al Programa en los aspectos que sí le correspondían.

Finalmente, otros dos aspectos novedosos del Progreso fueron el énfasis en la corresponsabilidad y en el enfoque de género, los cuales seguían los lineamientos de la política social en el ámbito internacional. Con la atención en la corresponsabilidad, el Progreso intentaba erradicar la sombra del paternalismo de los programas sociales en México, e impulsar el interés de los propios pobres para aprovechar la ayuda ofrecida por el Programa. Al condicionar el apoyo monetario a ciertos requisitos, como la asistencia a la escuela y a las unidades de salud, el Programa intentaba no dar ayuda “gratuita” a los pobres. El objetivo era que con el elemento de la corresponsabilidad, los individuos se beneficiaran más de los servicios que ofrecía el Estado y que no vieran la ayuda como una obligación que debían de recibir sin poner un poco de esfuerzo y dedicación para mejorar su condición ellos mismos.

El enfoque de género, por otro lado, se encuentra explícito en el Programa cuando se reconoce que las mujeres hacen un mejor uso de los recursos, por lo que se otorgan las transferencias económicas directamente a las madres de familia. Además, también se busca eliminar las desigualdades de género en la educación, al ofrecer becas más altas a las niñas conforme el año escolar cursado es superior. El enfoque de género trata de disolver las desigualdades que se han dado a lo largo de los años debido a la educación y a la cultura de nuestro país. Al dar especial atención a las mujeres y niñas, el

¹⁴⁶ Dichos rubros eran: desarrollo del capital humano -en el que entraba Progreso-, oportunidades de ingreso y desarrollo del capital físico.

Programa intenta mejorar las condiciones de vida de éstas y mostrar que un cambio en la visión de la población más enfocado a la igualdad de género, es necesario para mejorar las condiciones de vida de la sociedad en general.

Finalmente, es importante notar cómo en México, después del comienzo del ajuste económico, la política social de combate a la pobreza ha estado generalmente en línea con las tres etapas del proceso que ha caracterizado a la *sabiduría convencional* internacional: en un primer momento, el repliegue del Estado de la intervención económica y de sus responsabilidades sociales; después, la implementación de Programas Compensatorios y, por lo tanto, un regreso limitado del Estado a la esfera social; y por último, la introducción de la NAP como la base para el diseño de los programas sociales.

3.5 Conclusiones sobre el Programa de Educación, Salud y Alimentación

El Progreso en México se insertó dentro de una serie mucho más amplia de acciones dirigidas contra la pobreza extrema y en una política social que intentaba hacer compatibles las necesidades reales de su población en condiciones de pobreza extrema, los requerimientos de un modelo económico impuesto y los lineamientos que dictaban los organismos financieros internacionales con base en dicho modelo.

En general, la reorientación general de las políticas sociales en México, que inició en los años ochenta y se profundizó en los noventa, puede ser caracterizada por lo siguientes rasgos:

a) Un cierto grado de descentralización, en particular en las áreas de la atención a la salud y del sistema de educación pública, dentro de un marco

persistente de concentración de recursos y programas en el ámbito federal o del gobierno central.

b) Intentos de reforma financiera y operativa de las instituciones de seguridad social, así como de los programas de vivienda, con una tendencia a la aplicación de mecanismos basados en el apoyo a la demanda.

c) Reducción o eliminación de los subsidios de aplicación generalizada por medio de la oferta de bienes y servicios básicos.

d) Énfasis en el desarrollo de programas focalizados destinados a los pobres y apelación generalizada a la participación organizada de los grupos y comunidades beneficiadas, mecanismo que en buena parte de los casos significaba que ellos mismos aportaran recursos monetarios y/o mano de obra¹⁴⁷.

La tendencia general de la política social durante el sexenio de Zedillo -si bien ésta no empezó durante ese periodo sino que venía desde la década de los ochenta-, fue la focalización de los programas sociales, con una participación organizada de la población objetivo, y un paso hacia la focalización individualizada desde mediados de los noventa, manteniéndose el énfasis en la descentralización.

El Progreso representó un programa innovador de ataque a la pobreza en México, y también en el ámbito internacional, al combinar simultáneamente, para cada familia beneficiaria, apoyos de mediano plazo en educación, salud y alimentación. El Programa heredó algunos elementos importantes de programas pasados de lucha contra la pobreza en México (desde el PIDER hasta el Pronasol), pero los complementó, entre otras cosas,

¹⁴⁷ Duhau y Schteingart, op.cit., p. 210.

con la focalización aguda hasta el ámbito de los hogares más pobres dentro de las localidades más pobres del país.

El Progres a fue uno de los principales programas del gobierno de México orientado a desarrollar el capital humano de las familias de escasos recursos. Su diseño partió del diagnóstico de que el círculo vicioso de la pobreza está determinado por la interacción perversa entre los bajos niveles educativos y bajos ingresos, llevando consigo desnutrición, altos índices de mortalidad infantil y de abandono escolar, altas tasas de fecundidad, y condiciones de vida insalubres; y con base en los nuevos lineamientos internacionales de combate a la pobreza. Si bien dicho Programa no significó el fin de la pobreza en México, su importancia radica en el hecho de que fue el primer programa basado en los nuevos lineamientos internacionales de combate a la pobreza, enfocados principalmente en la inversión en el capital humano, la focalización aguda, el enfoque de género y la corresponsabilidad.

En el siguiente capítulo se estudiará la evolución de este nuevo tipo de programas sociales con un análisis del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el cual es, de cierta manera, la continuación del Progres a, pero después del cambio de régimen político en México, bajo el gobierno de Fox. También se estudiará la evolución de los lineamientos internacionales de política social hacia una nueva agenda multidimensional de combate a la pobreza, y se verá cómo el Programa Oportunidades se inserta dentro de ese marco, teniendo diferencias con los anteriores programas, pero manteniendo también ciertas similitudes importantes.

CAPÍTULO 4. EL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES

El objetivo fundamental de este capítulo es analizar al Programa Oportunidades. Para este propósito, en primer lugar se expondrá el entorno nacional en el que se encontraba México en 2000, en el marco del cambio de régimen político y el comienzo del gobierno del presidente Vicente Fox, y se explicarán los cambios en los lineamientos internacionales en materia de política social hacia una agenda multidimensional del combate a la pobreza. En segundo lugar, se definirán los objetivos, características y funcionamiento del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, así como sus resultados y críticas; y finalmente, se hará un análisis de las diferencias y similitudes con respecto a Progresá y de la influencia de la agenda internacional de combate a la pobreza en sus principios.

Las preguntas centrales que orientan este capítulo son ¿en qué situación se encontraba México al comienzo de la aplicación del Programa?, ¿de qué manera se creó una agenda multidimensional de combate a la pobreza en el ámbito internacional?, ¿cuáles son las principales características del Programa Oportunidades? y ¿cómo se distingue del anterior programa de combate a la pobreza en México (Progresá) y de qué manera es influido por los lineamientos internacionales en la materia?.

El capítulo está dividido en los siguientes apartados: en el primero se examinará el entorno nacional, considerando especialmente el cambio político que vivió el país en el año 2000. En el segundo se mostrará el cambio de los lineamientos internacionales de combate a la pobreza hacia una agenda multidimensional. En el tercero se mencionarán las principales características de Oportunidades, y en el cuarto se analizarán los principales cambios de

dicho programa en relación con los anteriores programas de combate a la pobreza en México y la manera en la que está influido por los lineamientos internacionales en la materia. Finalmente, en el quinto apartado, se plasmarán de manera muy breve algunas conclusiones.

4.1 El cambio de régimen en México

En el 2000 se dio un hecho histórico en la vida política nacional, cuando después de setenta y un años en el poder, el PRI perdió la presidencia nacional ante Vicente Fox, del PAN. De esta manera, el primer gobierno no priísta tomó posesión en 2000 con una economía que, a pesar de los esfuerzos de los sexenios anteriores, no había logrado recuperar en forma sostenida las tasas de crecimiento y de creación de empleo que hubieran hecho rendir los frutos esperados a las reformas económicas y sociales de los años ochenta y noventa¹⁴⁸.

En el periodo de transición, la pobreza extrema rural no se había abatido a pesar de Progresá, y permanecían tanto la creciente pobreza extrema urbana, como la pobreza rural que había quedado fuera de los programas focalizados¹⁴⁹. La falta de crecimiento de la planta productiva no había permitido que se incrementara el ahorro nacional captado por las AFORES¹⁵⁰ en los niveles esperados; y, finalmente, la recesión estadounidense,

¹⁴⁸ Brachet-Márquez, *op.cit.*, pp. 263.

¹⁴⁹ En 2000 la pobreza alimentaria era calculada en un 18.6% de los hogares del país, es decir, el 24.2% de la población total nacional; la pobreza de capacidades en un 25.3% de los hogares en el ámbito nacional, es decir el 31.9% de la población, y la pobreza de patrimonio en un 45.9%, es decir, el 53.7% de la población del país. *Medición del desarrollo, México 2000-2002*, México, Sedesol, 2003, pp. 2-3.

¹⁵⁰ Las AFORE (Administradoras de Fondos para el Retiro) son instituciones financieras dedicadas de manera exclusiva a manejar los recursos que son depositados por los trabajadores en sus cuentas individuales. Esas instituciones reciben los recursos conjuntos de todos los afiliados en la misma AFORE, y los invierten para obtener mejores rendimientos. Los

iniciada en 2000 y agudizada tras los atentados terroristas de 2001 y las invasiones de Afganistán e Irak, se había trasladado a la economía mexicana, que debido al TLCAN había quedado aún más estrechamente unida, con sus ventajas y desventajas, a la de Estados Unidos¹⁵¹.

Ante esta nueva situación de un cambio de régimen sin precedentes, surgió la duda de si la política social llevada a cabo por el sexenio anterior tendría continuidad, o si habría una ruptura o reorientación. La respuesta llegó hasta marzo de 2002, cuando el presidente Fox anunció la creación de Oportunidades. Con esta acción también se veía que el Programa era una continuación de la agenda de combate a la pobreza del Progreso del sexenio anterior, aunque con algunos cambios importantes tanto en el discurso como en la acción.

En el 2000, la Sedesol estimó que el 18.6% de los hogares del país, es decir, el 24.2% del total de la población nacional, se encontraba en una situación de pobreza alimentaria -el nivel más agudo de pobreza-, es decir, que eran hogares cuyo ingreso por persona era menor al que se consideraba como necesario para cumplir con las necesidades de alimentación, lo cual era equivalente en 2000 a 15.4 pesos diarios por persona en áreas rurales y 20.9 pesos en áreas urbanas¹⁵².

Ante estos datos surgió la necesidad de crear una estrategia de política social más acorde a la situación actual y en línea con los parámetros establecidos en el ámbito internacional. De esta manera, en el discurso del

trabajadores tienen el derecho de elegir la Administradora que más les convenga para manejar su ahorro.

¹⁵¹ Brachet-Márquez, *op.cit.*, p. 264.

¹⁵² Este ingreso era equivalente a 1.63 dólares estadounidenses en áreas rurales y a 2.2 dólares en áreas urbanas. (Estimaciones hechas con base en el tipo de cambio peso mexicano-dólar estadounidense del INEGI para el año 2000).

nuevo gobierno nacional se estableció que se buscaba un desarrollo humano sustentable que fuera de la mano con un desarrollo económico, y que uno de los objetivos de dicho desarrollo humano sustentable era el fortalecimiento del progreso del país sobre las bases de equidad y justicia. Siguiendo este enfoque, resultaba de fundamental importancia que el gobierno y la sociedad civil conjugaran acciones dirigidas a remover los obstáculos que impedían a las familias pobres tener acceso a las herramientas que les permitieran escapar del círculo intergeneracional de la pobreza.

Siguiendo esta línea de pensamiento, una política para la superación de la pobreza que busque igualar las oportunidades para los individuos requiere estar orientada a mejorar sus capacidades y a construir un entorno favorable, así como a reducir las barreras y restricciones que enfrentan en la adquisición de una vida mejor. Por lo tanto, durante el sexenio 2000-2006, con el fin de establecer políticas acordes a las necesidades de la población en condición de pobreza, el gobierno federal adoptó una definición de pobreza que, de acuerdo con las fuentes oficiales, permite dirigir las acciones en forma prioritaria de acuerdo con la intensidad de la pobreza que padecen las personas y sus familias, tomando en cuenta las carencias y el rezago que enfrentan, y considerando sus necesidades más apremiantes¹⁵³.

¹⁵³ Es decir, se continúa con el enfoque a la pobreza extrema que ya se había comenzado con Progresá, pero se establecen nuevas líneas de referencia de la pobreza.

Dicha definición de pobreza¹⁵⁴ incluía tres líneas de referencia para agrupar a la población por su nivel de ingresos, las cuales eran el umbral de pobreza alimentaria, el de pobreza de desarrollo de capacidades y el de pobreza de desarrollo de patrimonio¹⁵⁵. Se considera que las personas y hogares se encuentran en pobreza alimentaria cuando aun si asignaran todo el ingreso que perciben para cubrir sus necesidades de alimentación, éste sería insuficiente para garantizar el consumo mínimo establecido en una canasta alimentaria normativa¹⁵⁶, lo cual, como ya se ha mencionado, es equivalente a 15.4 pesos diarios en áreas rurales y 20.9 pesos diarios en áreas urbanas. En el 2000, un 18.6% de los hogares del país, es decir, el 24.2% de la población total nacional, contaba con un ingreso menor a este punto de referencia.

La pobreza de capacidades se define cuando los hogares tienen ingresos por persona insuficientes para cubrir conjuntamente sus necesidades básicas de alimentación, salud y educación; lo que en 2000 equivalía a 18.9 pesos diarios por persona en áreas rurales y 24.7 pesos en áreas urbanas¹⁵⁷. En la

¹⁵⁴ La nueva definición de pobreza se creó con el objetivo de contar con medidas de pobreza oficiales que pudieran servir como punto de referencia para orientar la planeación de la política social, el diseño de sus programas y la evaluación de su efectividad; y fue desarrollada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) en México en 2001. El CTMP está conformado por académicos y representantes institucionales de la Presidencia de la República, el Consejo Nacional de Población, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y la Secretaría de Desarrollo Social, entre los que se encuentran José Luis Ávila Martínez, Fernando Cortés, Rodolfo De La Torre, Daniel Hernández, Enrique Hernández Laos, Gerardo Leyva Parra, Luis Felipe López Calva, Mónica Orozco, Luis Rubalcava, John Scott, Miguel Székely, Graciela Teruel y Roberto Villarreal. Este Comité fue creado con el objetivo de que los expertos en temas de pobreza plantearan una metodología para la medición oficial de la pobreza en México.

¹⁵⁵ Medición del desarrollo, *op.cit.*, pp. 2-3.

¹⁵⁶ Una canasta alimentaria básica está compuesta por cereales y derivados (maíz, trigo, arroz y derivados de éstos), carnes (res, cerdo, pollo y pescado), leche y derivados, huevo, aceites, papa, frijol, hortalizas y frutas frescas, azúcar, frutas y legumbres procesadas y refrescos envasados. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, Nota técnica para la medición de la pobreza con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), México, INEGI, 2002, p. 3.

¹⁵⁷ Estas cantidades eran equivalentes a 2 dólares en áreas rurales y a 2.6 dólares en áreas urbanas. (Estimaciones hechas con base en el tipo de cambio peso mexicano-dólar estadounidense del INEGI para el año 2000).

medición de este tipo de pobreza se encontró que un 25.3% de los hogares en el ámbito nacional, es decir el 31.9% de la población nacional, contaba con un ingreso inferior a estos montos.

Finalmente, la pobreza de patrimonio se definió como la que se da cuando los hogares no tienen ingresos suficientes por persona para satisfacer, en conjunto, sus necesidades de alimentación, y el consumo básico de salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. Dicho ingreso era equivalente en 2000 a 28.1 pesos diarios por persona en áreas rurales y 41.8 pesos en áreas urbanas¹⁵⁸. En el año 2000, un 45.9% de los hogares del país, lo cual equivalía al 53.7% de la población total -es decir, aproximadamente 53 millones de personas-, contaba con un ingreso inferior a este punto de referencia. Tomando en cuenta estos datos, en el 2000 casi uno de cada cinco hogares de México se encontraba en pobreza alimentaria, uno de cada cuatro en pobreza de capacidades y casi cinco de cada diez en pobreza de patrimonio.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la pobreza se concibe como la privación de capacidades básicas. En este sexenio, el gobierno considera que la situación social de una persona se define a partir de lo que ésta pueda ser o hacer. Ser pobre significa, entonces, que en ciertas condiciones sociales las personas no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para desarrollar sus capacidades básicas. Bajo este enfoque, la pobreza se asocia con las restricciones que enfrentan los individuos para acceder a servicios básicos, contar con los elementos mínimos indispensables

¹⁵⁸ Lo cual equivalía a 2.97 dólares en áreas rurales y a 4.42 dólares en áreas urbanas. (Estimaciones hechas con base en el tipo de cambio peso mexicano-dólar estadounidense del INEGI para el año 2000).

como educación, salud y nutrición para poder integrarse a la vida social y productiva, disponer de los recursos para poder emprender actividades productivas con sus propios medios, y acceder a mecanismos de aseguramiento¹⁵⁹.

El gobierno federal, por medio de la estrategia *Contigo*¹⁶⁰, busca impulsar el desarrollo social y humano de los mexicanos desde diversos frentes. Esto se traduce, por una parte, en la coordinación de esfuerzos entre distintas secretarías y entidades de la administración pública federal¹⁶¹, y por la otra, en llevar a la práctica de manera integral y articulada un conjunto de programas y mecanismos de tipo social y económico desde el Estado y con la corresponsabilidad de la sociedad.

La política social gubernamental se basa en un concepto de integralidad y de complementariedad, en el que la superación de la pobreza constituye uno de sus principales retos. La política de desarrollo social y humano del Gobierno Federal está basada en seis objetivos rectores: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; fortalecer la cohesión y el capital sociales; lograr un desarrollo social y humano en armonía

¹⁵⁹ Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Programa Institucional Oportunidades 2002-2006, México, Sedesol, 2003, p. 21.

¹⁶⁰ Esta estrategia asume como su principal objetivo el proveer beneficios sociales básicos a todos los mexicanos y mexicanas que les permitan tener una vida digna en todas sus etapas. Además de proporcionar los beneficios sociales básicos relacionados con la salud, nutrición, educación, vivienda y seguridad social, la estrategia *Contigo* también incluye un enfoque multidimensional y de largo plazo que pretende activar el desarrollo humano. Para lograr el desarrollo integral de las personas, *Contigo* se propone trabajar en cuatro vertientes: la ampliación de las capacidades de los miembros de las familias, especialmente de los niños y adultos jóvenes; la generación de oportunidades equitativas; la formación de patrimonio para fomentar que los adultos y sus familias tengan solvencia y oportunidad para emprender nuevas actividades; y la provisión de protección contra riesgos.

¹⁶¹ Participan en este esfuerzo las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, el IMSS, y los gobiernos estatales y municipales.

con la naturaleza; y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones¹⁶².

En agosto del 2002, la Sedesol manifestó que el 53.7% de la población de México se encontraba en una situación de pobreza general y el 24.2% en situación de pobreza alimentaria¹⁶³. Estos datos crearon un malestar social en funcionarios del gobierno y académicos, y la conciencia de la necesidad de hacer algo al respecto; como respuesta, se decidió que Oportunidades debía ampliar su cobertura, prestando atención y ayuda a un mayor número de familias, teniendo como objetivo llegar a 5 millones de familias beneficiadas, es decir a 25 millones de personas, a finales del año 2004.

Así, a pesar del fracaso en los intentos por ampliar la base fiscal, el gobierno de Fox intensificó el esfuerzo por abatir la pobreza extrema rural, primero, y luego urbana a partir de 2002, incrementando en un 85% el presupuesto de Progresá, el cual desde entonces sería llamado Oportunidades. La lucha contra la pobreza del Oportunidades duplicó la cobertura del Progresá, conservando su principio de focalización. Al igual que Progresá, Oportunidades apostaba a que la próxima generación no quedaría atrapada en la pobreza si los niños y niñas de esta generación recibieran una adecuada alimentación, educación y cuidado de la salud.

En el verano de 2003 se anunció que el número de pobres extremos se había reducido de 22 a 20 millones, es decir, del 24.2% existente en 2000 a un 20.3%, que la proporción de población en pobreza de capacidades se redujo de 31.9% a 26.5%, y que la población en pobreza de patrimonio se redujo de

¹⁶² *Diario Oficial*, México, Sedesol, 8 de mayo del 2003, pp. 16-17.

¹⁶³ Valencia, *La transición*, *op.cit.*, p. 33.

53.7% a 51.7%¹⁶⁴, hechos que se interpretaron como evidencia de la efectividad del programa focalizado de combate a la pobreza¹⁶⁵.

4.2 La agenda multidimensional de combate a la pobreza

Como ya se ha mencionado a lo largo de los capítulos anteriores, la agenda internacional de superación de la pobreza ha estado en una constante evolución durante las últimas décadas. En los años ochenta se dio un lineamiento regido por el ajuste estructural en la mayoría de los países en desarrollo, especialmente en América Latina. Después, para finales de dicha década, con las crisis fiscales y la deuda, saltó a la vista que el ajuste llevado a cabo no estaba teniendo los mejores resultados; así, entre 1987 y 1990 se crearon los Programas Compensatorios que buscaban un retorno parcial del Estado a la economía y a la política social.

En el año 1990 el Banco Mundial creó una Nueva Agenda de la Pobreza, basada, como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, en la inversión en el capital humano, en las transferencias y redes de seguridad¹⁶⁶, en la productividad individual, en una focalización más aguda y en un enfoque de género. Las políticas dirigidas a mejorar el capital humano de los pobres trataban de contribuir al objetivo de fomentar la habilidad individual de incrementar su propio bienestar por medio del perfeccionamiento de sus

¹⁶⁴ Medición del desarrollo, *op.cit.*, pp. 4-5.

¹⁶⁵ Sin embargo, dichos resultados fueron oficiales y controvertidos. Debido al cambio en la definición oficial de la pobreza de la Sedesol en 2002 a pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio, algunos expertos, como Fernando Cortés, argumentan que los resultados no son del todo claros, porque son significativos solamente para las áreas rurales con respecto a la pobreza alimentaria, y únicamente para la pobreza de capacidades en las áreas urbanas. Brachet-Márquez, *op.cit.*, p. 264.

¹⁶⁶ Las redes de seguridad se refieren a subsidios dirigidos a grupos en particular o a compensaciones en efectivo en vez de dichos subsidios, a una mejor distribución de bienes esenciales, a pago y entrenamiento de empleados de los sectores públicos que se encuentren desempleados, y a empleo por medio de programas públicos. Sanjeev Gupta, Benedict Clements, Calvin McDonald y Christian Schiller, "The IMF and the Poor", en Raundi Halvorson-Quevedo y Hartmut Schneider (eds.), Waging the Global War on Poverty, Strategies and Case Studies, París, OECD, 2000, p. 91.

aptitudes (educación) y condiciones físicas (salud y alimentación), junto con una provisión creciente de servicios sociales.

Actualmente, la Nueva Agenda de la Pobreza continúa siendo la corriente principal de la estrategia de combate a la pobreza¹⁶⁷, sin embargo, ha sido influida por otros procesos que han afectado al BM, por ejemplo, los nuevos temas de la gobernanza¹⁶⁸ (simultáneamente con la redefinición del papel del Estado) y de la participación de los beneficiarios (es decir, los pobres), los cuales han ido cobrando cada vez mayor importancia en el discurso del BM y en cierta medida, en su práctica.

A pesar del peso que todavía tenían los lineamientos de la Nueva Agenda de la Pobreza, con el comienzo del nuevo milenio se dio una reforma en el ámbito internacional de la política social y comenzó un nuevo enfoque multidimensional. El Banco Mundial propuso en el 2000 una nueva agenda multidimensional de combate a la pobreza basada, entre otros puntos, en una visión de responsabilidad compartida de la pobreza entre los países ricos y los pobres. Esto significaba que el BM reconocía la responsabilidad de los países ricos de la pobreza de los países pobres, y que buscaba la creación de políticas benignas hacia los países pobres, como por ejemplo, bajas tasas de interés de la deuda y la posibilidad de cancelarlas o disminuirlas¹⁶⁹. En el ámbito de las políticas llevadas a cabo por los programas sociales, se reconocía que la comunidad internacional tenía un papel importante para su

¹⁶⁷ La *sabiduría convencional* sigue considerando que debido a la restricción presupuestal, los gobiernos deben de adoptar métodos de focalización como un medio para alcanzar a los grupos más pobres y excluidos, y ofrecerles redes de seguridad. Se sigue pensando también que se necesita la mayor eficiencia posible en los servicios sociales y los métodos más efectivos para llegar hasta los más pobres. A. Grinspun, "Policy Implications of a Social Exclusion Approach: An Overview", en Charles Gore y José B. Figueiredo (Eds.), Social Exclusion and Anti-Poverty Policy: A Debate, Ginebra, UNDP, 1997, p. 105.

¹⁶⁸ Del término "governance".

¹⁶⁹ Overcoming Human Poverty, Nueva York, UNDP, 1998, p. 10.

delineamiento, pero se dejaba la responsabilidad a los países en desarrollo de mantener estructuras y políticas que apoyaran su propio desarrollo.

Además de aceptar la responsabilidad compartida entre países pobres y ricos, se reconoció que la erradicación de la pobreza no recae únicamente en los gobiernos estatales, sino que se debe de reconocer el papel cada vez más importante de las sociedades civiles nacionales, de la comunidad internacional y de los mismos pobres. Los gobiernos estatales pueden proveer liderazgo, pero éste debe de ser combinado con la participación activa de una coalición de gobiernos regionales y locales, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, y los mismos pobres¹⁷⁰.

El enfoque que se comenzó a manejar a partir del 2000 para el combate a la pobreza es multidimensional, incluyendo de manera más importante temas de derechos humanos, capital humano y social, y de mejora al sistema político. Con base en el *Reporte del Desarrollo Mundial 2000*¹⁷¹, se puede observar cómo el BM se acerca a una estrategia más progresiva de combate a la pobreza, la cual le da mayor énfasis a problemas multidimensionales.

Entre estos nuevos temas a tratar por la *Agenda 2000*, se encuentran las dificultades de asegurar que los pobres compartan los beneficios del crecimiento económico; los riesgos de la desigualdad cada vez mayor; la vulnerabilidad y la exclusión social; las percepciones de los pobres acerca de la pobreza y de las políticas de lucha contra ésta; la dimensión de género de

¹⁷⁰ Loc.cit.

¹⁷¹ World Development Report 2000.

la pobreza; la participación y el empoderamiento de los pobres¹⁷²; el compromiso con grupos de la sociedad civil en la implementación de políticas; y, finalmente, en la gobernanza y las instituciones del sector público¹⁷³.

En el marco de la nueva estrategia de combate a la pobreza del BM surgieron tres ramas principales en las que se enfocó la atención de éste: 1) salud, alimentación y población, 2) educación y 3) protección social. En estas tres ramas se engloban básicamente todas las prioridades que el BM establece para los programas sociales de combate a la pobreza y el Programa Oportunidades del gobierno mexicano comparte dichas características. La estrategia *Contigo* y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades comparten los elementos que se consideran importantes actualmente para el combate a la pobreza en el ámbito internacional.

Las nuevas políticas de superación de la pobreza en México durante el gobierno de Fox comparten características con los lineamientos de las instituciones internacionales, como por ejemplo, están basadas en la ayuda a los pobres extremos, en el desarrollo de las capacidades de los individuos, en el acceso equitativo a oportunidades, en la corresponsabilidad, en el capital humano, y en un paquete básico que incluye la salud, la educación y la alimentación como herramientas básicas para romper el círculo intergeneracional de la pobreza extrema.

¹⁷² Una manera de contribuir al empoderamiento de los pobres es por medio de la expansión de sus oportunidades de vida. Esto incluye la provisión de medios para el ahorro, el acceso a créditos y a la creación de pequeños negocios; además de oportunidades para influir en la creación de políticas locales y nacionales. Algunos medios para lograr el empoderamiento son las microfinanzas (éstas proveen servicios de crédito, además de esquemas de ahorro, y se han convertido en uno de los tipos de programas de reducción de la pobreza más populares y en una de las principales herramientas de empoderamiento, principalmente para las mujeres), el fortalecimiento de los microempresarios y la inversión en el capital humano (por medio del fomento de la educación, alimentación y cuidado de la salud). Finalmente, se considera que para la erradicación de la pobreza, es necesario el desarrollo simultáneo tanto del empoderamiento social como del económico. *Overcoming*, *op.cit.*, pp. 34-39.

¹⁷³ Yashine, *op.cit.*, p. 20.

El objetivo de dichas políticas es mejorar las capacidades de la población que vive en condiciones de pobreza extrema, promoviendo una mejor alimentación y el acceso a los servicios de educación y salud, por medio de apoyos monetarios y en especie otorgados directamente a las madres de familia; así como la coordinación con otros programas sociales que fomenten el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias, tomando en cuenta iniciativas de desarrollo social promovidas por la sociedad civil, y fomentándolas por medio del ejercicio de la corresponsabilidad.

Estos objetivos concuerdan con los expresados por el BM en cuanto a que se busca una estrategia que enfatice la responsabilidad individual para asegurarse ante los riesgos e incertidumbres de la vida, más que una estrategia que se base en una mayor responsabilidad estatal; y a los del FMI, que plantean nuevos elementos como un mayor gasto en salud y educación, un sistema de protección adecuado para los pobres, desempleados y grupos vulnerables, mayor transparencia y rendición de cuentas gubernamentales, y la creencia en que el acceso universal a servicios de salud y educación pueden mejorar la equidad y el capital humano, de los que depende el crecimiento¹⁷⁴.

Actualmente el crecimiento de calidad ha sido definido por el FMI como un crecimiento que es sustentable y que no se colapsa ante el más ligero choque externo; que está acompañado por una inversión adecuada, tanto interna como externa, incluyendo en capital humano, para establecer las bases de un crecimiento futuro; que está acompañado de políticas que

¹⁷⁴ Bob Deacon, Globalization and Social Policy, Ginebra, UNRISD, 2000, pp. 8-10.

protegen el medio ambiente; y, finalmente, que está acompañado de políticas que tratan de reducir la pobreza y mejorar la equidad de oportunidades¹⁷⁵.

Tanto para el FMI como para el BM, el gasto público en educación y salud y los programas focalizados de combate a la pobreza pueden incrementar el crecimiento, mejorar la equidad y reducir la pobreza en el largo plazo, por medio de los efectos positivos de la acumulación de capital humano; y Oportunidades se basa precisamente en estos elementos para su estrategia de combate a la pobreza, como se verá en el siguiente apartado.

4.3 Oportunidades y sus características

4.3.1 El surgimiento de Oportunidades

“Nuestra meta es hacer que la economía y la sociedad avancen al mismo ritmo. Para lograrlo, el proyecto de desarrollo social y humano que mi gobierno promueve está sostenido sobre nuevos fundamentos. Partimos de la convicción de que son falsos los dilemas entre la política social y la económica, entre el crecimiento y la equidad, entre el Estado y el mercado. Por ello, estamos construyendo sobre nuevos cimientos el necesario equilibrio entre la acción del Estado y la del mercado. Ciertamente, no hay desarrollo social y humano sin crecimiento económico. Pero es igualmente cierto que no hay crecimiento económico que se sostenga, sin una sociedad que tenga cada vez mejores niveles de vida. Eficiencia productiva y económica por un lado, y justicia y equidad sociales por el otro, son procesos que se refuerzan entre sí y son el círculo virtuoso al que aspiramos como nación. Las acciones del gobierno son fundamentales en la construcción de una sociedad con buenos niveles de vida. Nuestra tarea es promover y encaminar toda la energía que la sociedad mexicana ha sabido

¹⁷⁵ Gupta, Clements, McDonald y Schiller, *op.cit.*, p. 89.

*desplegar, así como poner las bases que se requieren en la educación, en la salud y en la infraestructura*¹⁷⁶.

Siguiendo los nuevos lineamientos internacionales de combate a la pobreza, basados en una agenda multidimensional para atacar el problema, el Programa Progresá se convirtió en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el 6 de marzo del 2002 bajo el gobierno del presidente Vicente Fox. El motivo del cambio de nombre se debió a que, además de servir para reforzar la idea de "cambio" en el país que ya promovía el presidente Fox, también denotaba una evolución en ciertas características del Programa, que se había dado para mejorar su eficiencia y para resolver ciertos problemas que se habían observado en el Progresá.

De acuerdo con la información oficial, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es una de las principales acciones del gobierno de la República para atender a las familias que viven en condiciones de pobreza¹⁷⁷, para contribuir al desarrollo de sus capacidades y propiciar su acceso a las oportunidades de desarrollo¹⁷⁸. Este programa forma parte de la estrategia *Contigo*, con la que el gobierno de México instrumenta el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND 2001-2006) y la política social.

Dentro del PND 2001-2006 se concibe al desarrollo social y humano como un proceso de cambio tendiente a:

"construir oportunidades de superación para amplios sectores de la población, con criterios de equidad en todos los aspectos, orientado a

¹⁷⁶ Vicente Fox Quesada, Presentación del informe sobre desarrollo humano, México, 10 julio 2001.

¹⁷⁷ Oportunidades fija su población objetivo en todos los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza de capacidades para focalizar sus apoyos y coordinar acciones adecuadas a los requerimientos de este sector de la población.

¹⁷⁸ Programa Institucional, op.cit., p. 14.

reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género; a desarrollar las capacidades educativas y de salud; a incrementar la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida de los habitantes del país; [y] a reforzar la cohesión de las colectividades en armonía con el medio ambiente”¹⁷⁹.

Oportunidades es parte del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, está insertado en la estrategia *Contigo*, y es supervisado por la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades¹⁸⁰. Además, es un programa multisectorial que busca solucionar las deficiencias de los anteriores programas sociales gubernamentales y proporcionar un combate más eficaz a la pobreza por medio del trabajo coordinado, tanto en operación como en ejecución, de la Secretaría de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, del IMSS y de los gobiernos estatales y municipales.

Como parte de la visión de la integralidad y complementariedad en el combate a la pobreza, Oportunidades contribuye al logro de los objetivos del Programa Nacional de Desarrollo Social, del Programa Nacional de Educación y del Programa Nacional de Salud, los cuales son reducir la pobreza extrema, generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoyar el desarrollo de capacidades de las personas en condición de pobreza, fortalecer el tejido social fomentando la participación y el desarrollo comunitario, avanzar hacia la equidad en la educación, proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos, impulsar la participación social en la educación, abatir las desigualdades en

¹⁷⁹ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, 2001, citado en loc.cit.

¹⁸⁰ Órgano desconcentrado de la Sedesol, cuyo coordinador actual es Rogelio Alberto Gómez-Hermosillo Marín.

salud, mejorar las condiciones de salud de los mexicanos y asegurar la justicia en el financiamiento en materia de salud.

Oportunidades, específicamente, concentra sus esfuerzos en aumentar las capacidades básicas de las familias que viven en condición de pobreza extrema para mejorar su educación, salud y alimentación, por medio de acciones intersectoriales que apoyan su acceso a bienes y servicios que les permitan alcanzar mayores niveles de bienestar, sin sustituir el esfuerzo cotidiano que realizan las propias familias para superar su condición.

4.3.2 Objetivos y características

El objetivo del Programa es potenciar, por medio de la focalización, las capacidades de la población que vive en condiciones de pobreza extrema, promoviendo su acceso a los servicios de educación y salud, y una mejor alimentación, por medio de apoyos monetarios y en especie otorgados directamente a las madres de familia; así como la coordinación con otros programas sociales que fomenten el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias en situación de pobreza, tomando en cuenta iniciativas de desarrollo social promovidas por la sociedad civil, y fomentándolas por medio del ejercicio de la corresponsabilidad, con el fin de que dicha población alcance mejores niveles de autonomía, bienestar y acceso a las oportunidades de desarrollo integral¹⁸¹.

Para lograr este objetivo se trata de mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en pobreza extrema mediante el acceso a servicios de calidad y la entrega de apoyos monetarios y en

¹⁸¹ Diario Oficial, op.cit., p. 12.

especie; contribuir a que los niños y jóvenes completen la educación básica y media superior mediante becas escolares crecientes -las cuales son mayores para las niñas a partir de la secundaria, para compensar la desigualdad de oportunidades y promover la equidad de género-; atender la salud y nutrición durante la etapa de gestación y de crecimiento de niños y niñas mediante la entrega de suplementos alimenticios, vigilancia médica regular e información; y promover la corresponsabilidad familiar mediante la asistencia a la escuela, a consultas médicas y a pláticas educativas.

La misión de Oportunidades es “coordinar acciones interinstitucionales para contribuir a la superación de la pobreza, mediante el desarrollo de las capacidades básicas de las personas y su acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico y social”¹⁸². Oportunidades establece como su fin último potenciar las capacidades de las familias que viven en condiciones de pobreza, para que puedan alcanzar una mejor calidad de vida por su propio esfuerzo e iniciativa. Así, en el marco de la estrategia de desarrollo social y humano *Contigo*, Oportunidades, según la perspectiva gubernamental, contribuye al logro de los objetivos rectores del PND 2001-2006. En la medida en que la pobreza tiene causas multidimensionales y que su superación requiere de acciones integrales, Oportunidades también responde a los objetivos del Programa Nacional de Educación, del Programa Nacional de Salud y del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006.

De esta manera, Oportunidades se ha concebido como un programa coordinador de acciones institucionales conjuntas y complementarias, con los principales objetivos de: 1) incrementar las capacidades básicas de las

¹⁸² Así se construye Oportunidades. Informe 2002, México, Sedesol, 2002, p. 34, y Programa Institucional, op.cit., pp. 51-52.

familias en situación de pobreza extrema mediante una tríada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con estrecha colaboración entre las instituciones y sectores involucrados, y con la participación de los tres órdenes de gobierno; y 2) promover el acceso de los hogares en pobreza extrema a oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio, mediante acciones articuladas de generación de ingreso, productividad, ahorro y construcción de patrimonio.

El Programa cimienta sus acciones en cinco ejes rectores: equidad, integralidad, transparencia, cohesión social y corresponsabilidad. Para cumplir con sus objetivos, el Programa ha diseñado ciertas estrategias, como son, impulsar la educación de las niñas, niños y jóvenes; mejorar la salud de la población; mejorar la alimentación de la población; apoyar a los jóvenes en la transición a la etapa productiva; promover la autosuficiencia de las familias; fomentar la seguridad y fortalecer el patrimonio de las familias; y mejorar la calidad en la operación del Programa¹⁸³.

De manera más específica, esto significa el coordinar acciones entre diversas instituciones para ofrecer educación, atención en salud y apoyo alimentario a los hogares en condición de pobreza extrema; generar incentivos para la inscripción y permanencia de niñas, niños y jóvenes en la escuela; motivar el aprovechamiento del paquete básico de servicios de salud y mejorar la alimentación y nutrición de las personas, especialmente de los menores; impulsar la mejora en la calidad de los servicios educativos y de salud para la población en condiciones de pobreza; articular y atraer la acción

¹⁸³ Programa Institucional, *op.cit.*, pp. 62-75.

de programas de generación de ingreso y de proyectos productivos a la población que vive en la pobreza extrema en localidades de mayor marginación; y promover el acceso de las familias a sistemas de ahorro y crédito popular, mejoramiento de vivienda y educación para la vida y el trabajo.

Las características más significativas del Programa son que pretende contribuir al desarrollo humano e impulsar el desarrollo de capacidades¹⁸⁴, se dirige a las familias en pobreza extrema, se centra en la familia, tiene la intención de operar con transparencia y rendir cuentas, tiene enfoque de género y promueve el acceso equitativo de las mujeres a sus beneficios, fomenta la corresponsabilidad, se basa en la coordinación interinstitucional, promueve la articulación con otros programas sociales, realiza un seguimiento permanente de su operación y evalúa sus impactos.

La población objetivo de la focalización de este Programa son las familias¹⁸⁵ que habitan en localidades rurales, semi-urbanas y urbanas de alta concentración de pobreza extrema, y son escogidas por medio de un criterio de selección focalizada dividido en tres etapas: primero se seleccionan las zonas geográficas altamente marginadas y con una gran concentración de pobreza extrema, después se identifican los hogares con el grado más alto de pobreza extrema dentro de esas zonas geográficas mediante estudios

¹⁸⁴ Oportunidades, a diferencia de Progresá, otorga becas educativas hasta el tercer año de educación media superior, aceptando de esta manera la importancia de una mayor educación y contribuyendo al desarrollo de las capacidades de la población en pobreza extrema.

¹⁸⁵ La unidad de atención del Programa es el hogar, definido como "el conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina". *Diario Oficial, op.cit.*, p. 48.

socioeconómicos¹⁸⁶, y por último, las familias identificadas deciden si aceptan ser incorporadas para recibir los beneficios de Oportunidades y se comprometen a cumplir con las corresponsabilidades del Programa¹⁸⁷. Una vez que las familias aceptan, reciben el apoyo durante tres años, y al término de este periodo son sometidas nuevamente a una evaluación, después de la cual, si son candidatas nuevamente, pueden obtener ayuda por otros tres años.

El Programa proporciona a las familias beneficiarias apoyos en forma monetaria -apoyo alimentario, becas educativas y apoyo para la adquisición de útiles escolares- y en especie -suplementos alimenticios y paquetes de útiles escolares-. El monto máximo que podía recibir una familia por concepto de apoyos educativos y alimentarios para el semestre julio-diciembre de 2004 era de \$1010 en el caso de las familias con becarios en educación básica (primaria y secundaria) y de hasta \$1710 si en la familia había jóvenes becarios de educación media superior.

Este apoyo tiene como objetivo ayudar a propiciar cambios importantes en familias cuyo nivel de vida es la pobreza extrema. Con este apoyo se

¹⁸⁶ El criterio de selección focalizada, tanto geográfico como socioeconómico, se basa en el análisis de información de diversas fuentes, entre las que se encuentran la muestra del Censo Nacional de Población y Vivienda 1995, la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, la Encuesta Nacional de Nutrición 1999, y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1994, 1998 y 2000. Para la selección de las familias beneficiarias se utilizó una medida de aproximación del ingreso mediante un índice que incorpora, además de la información sobre el ingreso de los hogares, un conjunto de variables que se refieren a su condición socioeconómica: hacinamiento, índice de dependencia demográfica, presencia de niños, niveles de escolaridad y asistencia a la escuela de los integrantes del hogar, materiales de construcción de la vivienda, posesión de enseres y disponibilidad de servicios. El índice se construyó utilizando un análisis discriminante que consiste en una técnica estadística multivariada cuya finalidad es caracterizar grupos de población, mediante la incorporación de múltiples indicadores en forma simultánea. De acuerdo con este índice se ordenaron los hogares en forma ascendente y se dividieron en cuatro grupos de igual tamaño (cuartiles). Se considera representativa de los hogares en condición de *pobreza de capacidades* a la población ubicada en el primer cuartil de ingresos, es decir, el 25% de los hogares más pobres del país. *Programa Institucional, op.cit.*, p. 24.

¹⁸⁷ Las familias deciden si aceptan ser incorporadas para recibir los beneficios de Oportunidades en una reunión comunitaria organizada por las promotoras voluntarias de la comunidad, a la que se invita a todas las madres de familia de las familias candidatas al apoyo.

pretende alentar la continuación de la educación, tratando de evitar que los estudiantes deserten de la escuela por falta de recursos o por la presión de tener que trabajar; y se propicia que puedan aspirar a trabajos mejor remunerados al terminar su educación, rompiendo así el círculo intergeneracional de la pobreza extrema.

El Programa supone que el acceso a la educación es uno de los factores que contribuyen a igualar las oportunidades de los niños y jóvenes, al proveerles de recursos esenciales que les permitan superar su condición socioeconómica y salir del círculo vicioso intergeneracional de la pobreza.¹⁸⁸

Las realidades de las que parte Oportunidades en el aspecto educativo son que los pobres ingresan a la escuela más tarde, presentan rezagos y abandonan la escuela con mayor frecuencia. Además, la asistencia escolar es irregular y desciende a partir de que los niños llegan a los 12 años de edad, cuando muchos ingresan al mercado laboral; y las niñas se encuentran en una situación aún más desventajosa, debido a patrones culturales muy arraigados de desigualdad de género que restringen su acceso a la educación.

Para subsanar estas deficiencias en el ámbito educativo, Oportunidades orienta sus acciones a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela de los hijos de las familias beneficiarias por medio de becas educativas y útiles escolares. Las becas se le otorgan a los estudiantes entre tercero de primaria y tercero de preparatoria, su monto es creciente conforme el grado que se cursa es más alto y a partir de secundaria son mayores para las mujeres¹⁸⁹.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 30.

¹⁸⁹ Las becas en el semestre julio-diciembre 2004 iban desde \$110 mensuales por persona para niños y niñas en tercero de primaria hasta \$615 mensuales para los hombres y \$700 para las

En el ámbito de la salud, operan cuatro estrategias específicas: proporcionar de manera gratuita el Paquete Esencial de Servicios de Salud; prevenir la desnutrición de los niños desde la etapa de la gestación mediante la entrega de suplementos alimenticios; fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante la comunicación educativa en materia de salud, nutrición e higiene; y reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.

Además de la ayuda monetaria y de las consultas médicas, otro punto importante del Programa es la “comunicación educativa”, la cual consta de sesiones informativas mensuales obligatorias para las madres de familia y los jóvenes del hogar, en las que se tratan diversos temas acerca de la salud, como por ejemplo, la planificación familiar, embarazo, vacunas, prevención de las adicciones, infecciones de transmisión sexual, VIH/SIDA, género y salud, y violencia intrafamiliar, entre otras.

Entre las acciones llevadas a cabo para cuidar la salud de la población beneficiaria se encuentra la vigilancia sistemática del crecimiento y desarrollo infantil y de su estado nutricional, y la orientación y capacitación de las madres de familia sobre el uso adecuado del suplemento alimenticio. También se da seguimiento al estado de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, para comprobar que se encuentren bien alimentadas y que no corran peligro ni ellas ni los bebés.

El Paquete Esencial de Servicios de Salud consta de varios servicios, como el saneamiento básico familiar -el cual incluye el control de la fauna

mujeres en el tercer año de educación media superior; y se actualizan semestralmente considerando el incremento del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica publicado por el Banco de México. Datos obtenidos de “Histórico de apoyos monetarios”, www.oportunidades.gob.mx.

nociva y la desinfección domiciliaria del agua, entre otras cosas-, la planificación familiar, atención prenatal, del parto, puerperio y del recién nacido, vigilancia de la nutrición y del crecimiento infantil, inmunizaciones, tratamiento de la diarrea y antiparasitario, manejo de infecciones respiratorias agudas, prevención y control de la tuberculosis pulmonar, hipertensión arterial, diabetes Mellitus, y lesiones, capacitación para el autocuidado de la salud, y prevención y detección del cáncer cérvico uterino.

4.3.3 Organización institucional y funcionamiento

El órgano responsable de la coordinación general del Programa es la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En la operación de ésta participan, en el ámbito federal, las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como el IMSS. La Coordinación Nacional es responsable de la coordinación y del seguimiento operativo del Programa, y cuenta con un Consejo integrado por los titulares de las Secretarías que participan en la operación del Programa y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este Consejo es apoyado por un Comité Técnico integrado por representantes de las secretarías involucradas y del IMSS; y la Secretaría Técnica del Consejo y del Comité recaen en la Coordinación Nacional.

Las políticas y normas generales de operación del Programa se establecen en el ámbito federal y su aplicación es nacional, con el objeto de contar con criterios de operación uniformes en todo el territorio nacional. El Gobierno Federal por medio del Comité Técnico aprueba el proyecto de Reglas de Operación, así como las modificaciones que presente el Coordinador

Nacional; lleva un seguimiento del Programa conforme a los lineamientos que dicte el Consejo; adopta medidas que permitan una operación más eficiente y transparente; revisa el cumplimiento de las responsabilidades de cada una de las dependencias y entidades que participan en el Programa; y facilita la coordinación con las dependencias y entidades participantes, para la operación de los diversos componentes del Programa¹⁹⁰.

En el ámbito estatal, el Programa cuenta con Coordinaciones Estatales, las cuales son responsables de la atención de los beneficiarios, así como de la operación y seguimiento del Programa. Los gobiernos de los estados, las delegaciones y las representaciones de los programas federales son los responsables de operar y otorgar los servicios de educación, salud y alimentación a la población. Las autoridades municipales designan al personal que servirá de apoyo y enlace para dar seguimiento a la operación del Programa en el ámbito local y para facilitar la logística operativa. De esta manera, el Programa se apoya en el compromiso conjunto de los Ejecutivos Federal y Estatal, dentro del marco de acuerdos pactados, para el despliegue de sus acciones y para mejorar su operación.

El funcionamiento de Oportunidades está basado en apoyos económicos directos en efectivo¹⁹¹ -apoyo alimentario, becas educativas y apoyo para la adquisición de útiles escolares- y en especie -suplementos alimenticios y paquetes de útiles escolares-, otorgados por medio de empresas especializadas directamente a las madres de familia para promover su responsabilidad y participación en la sociedad y para evitar cualquier desvío

¹⁹⁰ Diario Oficial, op.cit., p. 27.

¹⁹¹ Los apoyos monetarios son entregados bimestralmente a cada titular beneficiaria en los Módulos de Atención, en las instalaciones de instituciones liquidadoras, o depositados en cuentas bancarias personalizadas, principalmente en cuentas de ahorro en Bansefi.

de los fondos hacia fines no deseados¹⁹²; además de tener el ejercicio de la corresponsabilidad como punto clave en las áreas de educación y salud.

La corresponsabilidad funciona de la siguiente manera: una vez inscritas las familias en el Programa, se comprometen a inscribir a todos los menores de edad en la escuela, a que éstos asistan a clases regularmente, a registrarse en la unidad de salud que les corresponda, a cumplir con las citas programadas, a asistir mensualmente a las sesiones de educación para la salud, y a destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar. En caso de que la corresponsabilidad no se cumpla, el apoyo del Programa se suspende total o temporalmente, obligando de esta manera a las familias que deseen recibir el apoyo a cumplir con su parte del trato.

Actualmente el Programa funciona en todos los estados del país, en 2429 municipios, 82973 localidades y beneficia a 5 millones de familias -es decir, a 25 millones de mexicanos, o al 25% de la población del país-. Los estados con mayor número de localidades con apoyo de Oportunidades son Chiapas con 7,597 localidades y 554,525 familias activas, Veracruz con 7,575 localidades y 558,833 familias activas, y Oaxaca con 6,548 localidades y 423,965 familias activas¹⁹³, lo que significa que en estos estados se concentra aproximadamente el 30% de la población beneficiaria total.

¹⁹² El carácter nacional de Oportunidades permite, según los informes oficiales, reducir costos y garantizar una operación eficaz. El gasto operativo de Oportunidades en el 2003 representó el 5.1% del presupuesto total del Programa (en el 2002 fue de 5.8%), lo cual significa un alto nivel de eficiencia, incluso en el ámbito internacional. Esto permite la gestión eficaz y rigurosa en cuanto a la selección de beneficiarios, certificación de corresponsabilidades de las familias, seguimiento de indicadores de gestión y evaluación externa de impacto. www.oportunidades.gob.mx.

¹⁹³ Datos obtenidos del "Padrón inicial correspondiente al ejercicio fiscal 2005", www.oportunidades.gob.mx.

El Programa ha contado con un presupuesto total¹⁹⁴ a partir del 2000 de 9,364 millones de pesos (mdp) en 2000, 18,608 mdp en 2002, 22,650 mdp en 2003 y 25 mil millones de pesos en 2004¹⁹⁵. Aquí es de gran importancia notar que entre 2000 y 2004 el presupuesto del Programa aumentó de 9 mil mdp a 25 mil mdp, es decir, casi se triplicó¹⁹⁶; y dicho gasto en 2002 representaba el 1% del PIB nacional. Este monto es el mayor presupuesto destinado a un programa social en la historia del país, y con esta asignación presupuestal se pudo incorporar a 760 mil nuevas familias durante el 2004 y lograr apoyar a un total de 5 millones de familias en pobreza extrema.

4.3.4 Resultados y críticas

Una parte muy importante del Programa es la evaluación de su impacto y desempeño, por lo que el modelo de planeación de Oportunidades incluye una evaluación externa de impacto realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

La evaluación del Programa fue concebida y puesta en marcha desde el inicio de las actividades del Progresá, como “base de un sistema integral de valoración que permite instrumentar ajustes en el diseño y ejecución del Programa”. El diseño de evaluación plantea así un proceso continuo que busca

¹⁹⁴ Incluye los presupuestos destinados a Oportunidades de la Sedesol, la SEP-Conafe, y la Secretaría de Salud.

¹⁹⁵ Estas cifras significan un presupuesto total de 988,408,985 dólares para el año 2000, 1,927,091,964 para 2002, 2,099,360,460 para 2003 y 2,215,133,794 para 2004. (Estimaciones hechas con base en el tipo de cambio peso mexicano-dólar estadounidense del INEGI).

¹⁹⁶ Mientras que en 2000 Sedesol destinó 4170 millones de pesos al Programa, la SEP- Conafe 4003 y la Secretaría de Salud 1461, para el año 2004 el presupuesto fue de 10 mil millones de la Sedesol, 12 mil millones de la SEP y 3500 millones de la Secretaría de Salud.

medir, cuantificar y calificar los impactos de la intervención en la educación, salud y alimentación, en especial la consolidación de cada uno y la interrelación entre los tres; además de proporcionar información sobre la operación y avance en el cumplimiento de los objetivos del Programa que permitan reorientar las acciones, y aumentar su efectividad y el uso eficiente de recursos.

De acuerdo con dichas evaluaciones, Oportunidades tiene un buen alcance y en los tres años que lleva en funcionamiento ha mejorado la condición de vida de las personas beneficiarias. En el ámbito de la salud, la “Evaluación del efecto de Oportunidades sobre la utilización de servicios de salud en el medio rural” determinó que entre enero de 2001 y junio de 2002 se incrementó el porcentaje de menores de 2 años y de niños de 2 a 4 años en control nutricional del 91% al 95%, y el porcentaje de mujeres embarazadas en control prenatal aumentó del 93% al 98%. Además, en el mismo periodo de tiempo la distribución de suplementos alimenticios a niños desnutridos menores de 2 años aumentó del 52% al 78%, mientras que el porcentaje de mujeres embarazadas que recibió suplementos pasó del 65% al 87%¹⁹⁷.

Además, de 2002 a 2004, la mortalidad materna disminuyó en un 11%, el 98% de las mujeres embarazadas acudió a control prenatal y un 88% recibió suplementos alimenticios, el 97% de los niños entre los dos y los cuatro años de edad recibieron atención médica para vigilar su peso y talla, y un 79% de los menores de dos años recibió suplementos alimenticios¹⁹⁸. En las unidades

¹⁹⁷ Oportunidades, Resumen Ejecutivo de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, Sedesol-SEP-SS-SHCP-INSP-CIESAS, 2002, p. 23, y S. Bautista, S. Martínez, S.M. Bertozzi y P. Gertler, “Evaluación del efecto de Oportunidades sobre la utilización de servicios de salud en el medio rural”, en Evaluación de resultados de impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, INSP-CIDE, 2002, pp. 8-9.

¹⁹⁸ Loc.cit.

de salud rurales que atienden población de Oportunidades se calcula un aumento en el número de consultas totales del 59% entre 1997 y el primer trimestre del 2002. La proporción de consultas preventivas aumentó en un 17%, las consultas de nutrición para niños menores de 5 años aumentaron en un 49%, y el número de consultas para planificación familiar aumentó en un 18%¹⁹⁹.

En resumen, en la cuestión de la salud, después de estudiar la evaluación se puede llegar a la conclusión de que los hogares donde se aplica el Programa Oportunidades tienen una mayor conciencia preventiva y han acudido más a consultas que los hogares que no son beneficiarios.

En el ámbito educativo, entre 2000 y 2004 se ha registrado un crecimiento de más del 27% en el número de becarios con apoyo educativo, el cual se situó en el 2004 en 4 millones 323 mil. La matrícula de niños becarios en primaria creció más de 28% del ciclo escolar 2001-2002 al ciclo 2003-2004, y fue de 2 millones 623 mil al inicio del último año escolar. Además, en ese mismo periodo de tiempo, la matrícula de becarios en secundaria creció más de 42%, y llegó en 2004 a un millón 440 mil estudiantes. En cuanto a los becarios en educación media superior, la matrícula creció más de 100% entre los ciclos 2001-2002 y 2003-2004, hasta llegar en el 2004 a casi 540 mil jóvenes. También hubo un 17% menos de deserción escolar en el nivel primaria con respecto a 1997 en las áreas rurales y de casi un 10% en las zonas urbanas²⁰⁰.

¹⁹⁹ Loc.cit.

²⁰⁰ Susan Parker, "Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar", en Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2003, México, INSP-CIESAS-Oportunidades, 2004, pp. 5-6, y Petra E. Todd, Jorge Gallardo-García, Jere R. Behrman y Susan Parker, "Impacto de Oportunidades sobre la educación de niños y jóvenes de áreas urbanas después de un año de participación en

En la evaluación en términos generales se determinó que el 4.97% de los hogares beneficiarios han logrado sobrepasar el umbral de pobreza con el que Oportunidades elige a sus beneficiarios, y su ingreso mensual ha aumentado de \$1231 a \$1651 en términos reales²⁰¹. Sin embargo, el grado de confiabilidad de las estadísticas no es del 100% y se tiene que tomar en cuenta que estos resultados son parte de las evaluaciones externas solicitadas y pagadas por el gobierno, por lo que es razonable pensar en los sesgos naturales derivados de este tipo de contratos²⁰².

Como hemos visto a lo largo de estos capítulos, ningún programa social gubernamental está exento de críticas o tiene el apoyo total de todos los observadores, y por lo tanto, aun con el poco tiempo que lleva en funcionamiento, Oportunidades no es la excepción y ya ha creado varias controversias con respecto a sus métodos y resultados. Mientras que las fuentes oficiales dicen que el programa está obteniendo resultados muy positivos y cumpliendo adecuadamente con sus objetivos, sus críticos argumentan que el Programa tiene serios problemas, tanto estructurales como coyunturales, que deben de ser resueltos.

Las principales críticas al Programa están enfocadas en la eficiencia de la focalización, en la credibilidad de las cifras de las evaluaciones, en la

el Programa", en Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades, 2004, México, INSP-CIESAS, 2005, pp. 11-12.

²⁰¹ Oportunidades, Resumen ejecutivo, op.cit., p. 28.

²⁰² De hecho, después de que el coordinador nacional de Oportunidades, Rogelio Gómez Hermosillo, dijera durante la presentación de los resultados de evaluación externa del Programa Oportunidades en 2003 que el nivel de pobreza había sido reducido en el 10% de las familias beneficiarias, Julio Boltvinik cuestionó la agenda de evaluación del Programa y los resultados, asegurando que en los últimos dos años la cifra de pobres en el país aumentó en más de dos millones. Entre otras cuestiones, Boltvinik comentó que "esto no es una evaluación, es propaganda", acusó a los académicos encargados de las evaluaciones del Oportunidades, como Luis Rubalcava Peñafiel y Susan W. Parker, de ser "intelectuales orgánicos al servicio del foxismo", y finalmente declaró que "no se vale que el evaluado contrate a los evaluadores". Fernando Ramírez de Aguilar L., "Cuestiona Boltvinik el programa Oportunidades", El Financiero, México, DF, 24 de abril de 2003.

definición de pobreza extrema tomada por el Programa y, finalmente, en los resultados de largo plazo que éste pueda tener. Como en el caso del Progreso, han surgido muchas dudas en el ámbito de la focalización, sobre todo con respecto a los costos administrativos de la selección de la población beneficiaria, y a los errores de inclusión o exclusión -los cuales se cometen al incorporar al Programa a gente no tan necesitada y al dejar fuera de éste a pobres extremos-.

También se debate si, en el caso de ciertas comunidades, los apoyos diferenciados están creando conflictos intracomunitarios e intrafamiliares que pudieran afectar el tejido social y las redes sociales ya existentes -al dar ayuda sólo a ciertas familias y dejar fuera a otras, se teme que se cree rencor entre las familias dejadas fuera y que esto afecte las relaciones sociales dentro de la comunidad. También se teme que por dar los apoyos a las mujeres, se genere violencia intrafamiliar en el marco de una cultura machista en el que los hombres quieren tener el control del presupuesto familiar-.

Además, ciertas organizaciones civiles también tienen dudas con respecto al Programa. De acuerdo con un estudio de Enrique Valencia, en el que se le preguntó a dichas organizaciones acerca de la imagen que tenían de Oportunidades, un 35% de los entrevistados contestó que relacionan al Programa con acciones asistencialistas, paternalistas y paliativas. Sin embargo, debido a que la mayoría de las personas que identificaron al Programa como "asistencialista" provienen de instituciones de asistencia

privada, este adjetivo calificativo no tiene un significado peyorativo para ellas, lo cual le da cierto matiz a la crítica²⁰³.

En el caso de los resultados de las evaluaciones, los críticos, como Julio Boltvinik, argumentan que las cifras de la pobreza en realidad son mayores a las consideradas por el Programa, y que éste no ha cumplido con el objetivo de reducir los niveles de pobreza en una cifra considerable. Además, varios observadores se cuestionan si la definición de pobreza considerada por el Programa es aceptable, porque en realidad tal vez se podrían tomar líneas más altas, pero que sacarían a la luz cifras más elevadas de pobreza²⁰⁴.

Los mismos evaluadores, como Paul Schultz o Susan Parker²⁰⁵, proponen formas alternativas de llevar a cabo las evaluaciones para evitar sesgos en los resultados, como por ejemplo, que la asistencia escolar deje de ser auto-reportada, que se hagan estudios concretos sobre los determinantes de la decisión de inscribirse a la escuela tanto para hombres como para mujeres, o que hayan evaluaciones enfocadas en el impacto de Oportunidades en el aprendizaje²⁰⁶; considerando que, de cierta manera, este cambio de enfoque en las evaluaciones llevaría a resultados más acertados.

²⁰³ Enrique Valencia Lomelí, Nuevos actores sociales en la política social. Organizaciones civiles ante el Programa Oportunidades, México, Indicadores, Desarrollo y Análisis, A.C., 2003, p. 10.

²⁰⁴ El Programa se enfoca en ayudar a las familias en pobreza alimentaria y de capacidades, pero a las familias en pobreza de patrimonio no se les considera como grupo focalizado candidato a recibir los beneficios de Oportunidades.

²⁰⁵ Paul Schultz escribió "El impacto de Progresá sobre inscripción escolar" y "El impacto de Progresá sobre la asistencia a la escuela en la población de la muestra de evaluación"; Jere Berhman *et al.* escribieron "El impacto de Progresá sobre el rendimiento escolar durante el primer año de evaluación"; y Daniel Hernández escribió "El impacto de Progresá en la inscripción a la secundaria: multinivel para datos de matrícula escolar", en la evaluación ¿Está dando buenos resultados Progresá? Informe de los resultados de una evaluación realizada por el IFPRI, México, Sedesol-Progresá-IFPRI, 2000. Así mismo, Susan Parker escribió la "Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar", en el 2003.

²⁰⁶ Se tiene que tomar en cuenta que el hecho de que más niños vayan a la escuela o que haya una tasa más alta de asistencia no significa que los niños estén aprendiendo más o que su capital humano esté mejorando.

Finalmente, una de las principales interrogantes es qué pasará con los niños más sanos, alimentados y educados en un futuro, cuando tengan que entrar al mundo laboral. La pregunta gira en torno a si podrán encontrar trabajos mejor remunerados y que los ayuden a salir de la pobreza. Es decir, Oportunidades está siendo criticado por su supuesto fundamental de que sus beneficiarios saldrán de la pobreza por el solo hecho de crecer sanamente y de terminar el ciclo educativo. En este aspecto, sólo en el largo plazo se podrá ver si en realidad una mejora en la educación, salud y alimentación puede crear una diferencia capaz de romper con el círculo intergeneracional de la pobreza; aunque desde ahora parece obvio que a pesar de ser condiciones necesarias, no son suficientes, y se necesita también la creación de más empleos y opciones productivas para la población en pobreza extrema. En este entorno, aparece el problema de la vinculación entre la política económica y la política social. Esto lleva también a cuestionar si los hogares lograrán salir de la pobreza extrema con sólo 3 o 6 años de apoyo, y en todo caso, si una vez terminado este periodo podrán mantenerse por encima de la línea de pobreza, una vez que los apoyos actuales les hayan sido retirados.

Sin duda es una tarea ardua contestar estas preguntas y tratar de encontrar una solución inmediata, definitiva y adecuada a la pobreza, ya que es un problema ancestral en nuestro país. Oportunidades es un programa que trata de ayudar de manera inmediata a la población en pobreza extrema, por lo que sería necesario estudiar en el futuro cómo ha evolucionado el apoyo ofrecido y evaluar si su objetivo de largo plazo -"mejorar las capacidades de la población en pobreza extrema"- realmente se ha cumplido, y si el hecho de tener una mejor alimentación, educación y salud ayudó cualitativamente a las

personas beneficiarias a superarse como individuos y a salir de la pobreza extrema.

4.4 Los cambios de Oportunidades

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se estableció principalmente como un relevo y bajo la línea de acción del Programa Progresá del presidente Zedillo, sin embargo, tuvo algunos cambios que fueron considerados como necesarios para mejorar tanto la eficiencia como la eficacia del combate a la pobreza. De esta manera, Oportunidades da continuidad a la estrategia de combate a la pobreza iniciada con el Progresá, aunque también ha evolucionado en su acción y objetivos.

Entre sus evoluciones recientes se encuentran el incorporar al Programa familias de localidades urbanas y semi-urbanas, la ampliación del otorgamiento de becas educativas a los estudiantes del nivel medio superior, el favorecer los proyectos de ahorro y de crédito popular²⁰⁷, el incorporar un seguro popular de salud, el remarcar el carácter apartidista del programa, el fortalecer la participación de la mujer y la igualdad de oportunidades para personas de ambos sexos, y el ampliar la cobertura y presupuesto del Programa.

Las cinco vertientes del cambio de Progresá a Oportunidades son principalmente: más y mejor educación, salud y alimentación, fortalecimiento de la economía familiar, crecimiento en ciudades, más transparencia y supervisión externa, y mayor participación de los gobiernos locales. También se crearon nuevas acciones y mejoras operativas para la vinculación con otros

²⁰⁷ Esto se fomenta por medio de transferencias a cuentas de ahorro abiertas en Bansefi, y es impulsado por la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular.

programas sociales para ampliar el acceso de las familias a sistemas de ahorro y crédito popular, educación para la vida y el trabajo para adultos y jóvenes, apoyos para proyectos productivos, programas de empleo temporal, programas de mejoramiento rural y proyectos de recuperación ambiental.

El principal cambio de Progres a Oportunidades es la ampliación en el padrón de beneficiarios, el cual amplió su cobertura de apoyo de los pobres rurales, a los pobres semi-urbanos y urbanos. En el ámbito de los apoyos monetarios, se ampliaron las becas educativas al nivel medio superior, el cual continúa teniendo un sesgo positivo para las mujeres. Esta aceptación de que es importante que los grupos más vulnerables tengan acceso no sólo a la educación básica (primaria y secundaria), sino también a la educación media superior, forma parte de la visión de que una mejor educación ayuda a tener mejores niveles de vida y a conseguir trabajos mejor remunerados, que puedan en el largo plazo ayudar a los individuos y a las familias a salir de la pobreza extrema.

Otro cambio del Progres a Oportunidades en el ámbito del otorgamiento de los apoyos económicos, es que Oportunidades los otorga en efectivo, por medio de empresas especializadas, y directamente a las madres de familia para promover la responsabilidad y participación de las mujeres en la sociedad y para evitar cualquier desvío de los fondos hacia fines no deseados.

La concepción y los objetivos del Programa nos muestran una continuidad muy marcada con el Progres; sin embargo, los cambios que se implementaron en Oportunidades tratan de corregir los problemas estructurales que se habían observado en el anterior programa. Dichos

cambios son también un punto importante para lograr mejorar la eficiencia y la cobertura del Programa, y de esta manera ofrecer una mejor lucha contra la pobreza y más ayuda a la población beneficiaria.

Además de los cambios ya mencionados, en Oportunidades se da un marcado esfuerzo por enfatizar el carácter apartidista del Programa y por disminuir su uso inadecuado, y de esta manera acabar con problemas surgidos en anteriores programas -como en el Solidaridad, en el que el apoyo era condicionado por la lealtad partidista y era otorgado a discreción de funcionarios públicos de todos los niveles-. Así, en las guías para los Comités de Promoción Comunitaria para las familias beneficiarias se encuentra la leyenda:

“Le recordamos que su incorporación al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y la entrega de sus apoyos no están condicionadas a la participación en partido político alguno o a votar a favor de algún candidato a puesto de elección popular; por lo que ninguna persona en estas circunstancias tiene autorización de otorgar o retirar los apoyos del Programa. Los titulares de las familias beneficiarias recibirán sus apoyos si los miembros de la familia cumplen con las citas médicas, las titulares y jóvenes asisten a las pláticas educativas de salud y si los estudiantes asisten regularmente a la escuela. Aquellas personas, organizaciones o servidores públicos, que hagan uso indebido de los recursos del Programa, deberán ser denunciados ante la autoridad competente y sancionados conforme a la ley aplicable”²⁰⁸.

En cuanto a los cambios de Oportunidades en relación con los lineamientos del ámbito internacional, el Programa está fundamentalmente en línea con los nuevos conceptos internacionales de política social y de

²⁰⁸ Diario Oficial, op.cit., p. 32.

combate a la pobreza, al basarse en una nueva agenda multidimensional de la pobreza, que la entiende no como un hecho, sino como un proceso que afecta a los individuos en diversas áreas de sus vidas. Oportunidades, al tener dicho enfoque multidimensional hace énfasis en el desarrollo de las capacidades de los individuos para obtener las herramientas necesarias para salir por sí mismos del círculo intergeneracional de la pobreza, principalmente gracias al fomento de la educación, salud y alimentación de los grupos más vulnerables.

4.5 Conclusiones sobre el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

El Programa trata de atacar a la pobreza extrema por medio de la inversión en el capital humano y en el empoderamiento de los pobres, además de apoyarse en la focalización, corresponsabilidad y enfoque de género, siguiendo de esta manera la principal corriente internacional actual en la materia. De esta manera, la política social del sexenio de Fox comparte las características de los lineamientos de las instituciones internacionales, al estar basada en la ayuda a los pobres extremos, de manera focalizada, y al tener como punto fundamental la inversión en el capital humano de éstos, fomentando de manera principal una mejor educación, salud y alimentación, para que la población en pobreza extrema pueda fortalecer sus capacidades y contar así con herramientas propias para salir de la pobreza al usar sus propios recursos, estando mejor alimentada, más sana y con mejores niveles de educación.

Así, la política social mexicana, al igual que los lineamientos internacionales, trata de fomentar la responsabilidad individual ante los riesgos de la vida, y se considera que por este medio se puede alcanzar un

desarrollo económico y social más sustentable y estable, al aumentar la equidad y reducir la tasa de pobreza en el largo plazo.

En general, en el ámbito nacional se puede considerar que el Oportunidades es un programa que continúa con la labor comenzada por el Progreso, pero que ahonda en la cobertura de la población en pobreza extrema y que trata de superar las deficiencias del anterior Programa. En el ámbito internacional, Oportunidades está en línea con la actual agenda multidimensional de combate a la pobreza, y es apoyado por el BM y por el FMI al considerar que contiene las características necesarias para lograr de manera exitosa su objetivo de reducir la pobreza, y es tomado como ejemplo en muchos países de América Latina que también buscan implementar programas focalizados de combate a la pobreza.

CONCLUSIONES

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, actualmente el tema del combate a la pobreza es un asunto fundamental, tanto en la agenda de las instituciones internacionales como en la de los gobiernos nacionales, debido a los datos alarmantes que nos muestran que de una población mundial de aproximadamente 6 mil millones de personas, 2.8 mil millones subsisten con ingresos menores a 2 dólares al día, mientras que 1.2 mil millones sobreviven con menos de 1 dólar al día, es decir, viven por debajo de la línea de la pobreza extrema definida por el Banco Mundial.

Como ya se ha explicado, el surgimiento del neoliberalismo como ideología dominante a partir de finales de los años setenta, provocó transformaciones sustanciales de la política económica y social en el ámbito mundial. A partir de ese momento, en el área del combate a la pobreza, los parámetros han estado definidos principalmente por el Banco Mundial y han sido retomados por la mayoría de los países en desarrollo, incluyendo a México.

Estos lineamientos internacionales han sufrido numerosos cambios de enfoque a lo largo de las últimas dos décadas, debido a que sus repercusiones no tuvieron los efectos esperados en un primer momento. En los años ochenta se creía que los programas de estabilización y ajuste estructural ayudarían de manera automática a vencer la pobreza, al dejar al mercado funcionar sin la intervención estatal. Se creía que el crecimiento económico resultante de dichas medidas sería suficiente para mejorar el bienestar de la población en

su conjunto. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados²⁰⁹, y la estrecha relación entre la política económica y la social se hizo evidente cuando el cambio ideológico establecido en los programas económicos comenzó a afectar el área de la política social. Al retirarse el Estado de la actividad económica, como lo habían dictaminado las instituciones internacionales, se retiró también de su papel de garante social, afectando así a la esfera social en la mayoría de los países en desarrollo.

De esta manera, entre 1987 y 1990 se crearon los Programas Compensatorios, los cuales fueron diseñados y financiados por el Banco Mundial, proponiendo un regreso relativo del Estado a su responsabilidad social para intentar proteger a la población vulnerable. Los Programas Compensatorios y las intervenciones dirigidas por el Estado se convirtieron así en las acciones clave de lucha contra la pobreza y se implementaron de manera simultánea con los programas de ajuste económico; además, tenían como objetivo proteger a los sectores más vulnerables de la población de los efectos negativos de la crisis económica y de las medidas de ajuste, y dar apoyo político a las reformas económicas al legitimar las políticas gubernamentales nacionales de los países que las implementaban.

A pesar del diseño de los Programas Compensatorios y del deseo de aliviar la pobreza de esa manera, los resultados no fueron completamente satisfactorios, por lo que en el año 1990 se creó una Nueva Agenda de la Pobreza, la cual era una estrategia basada en tres lineamientos: crecimiento laboral intensivo, inversión en capital humano, y provisión de transferencias y redes de seguridad a los pobres. De esta manera, la Nueva Agenda de la

²⁰⁹ En el caso de América Latina, en conjunto, la cifra de pobreza total aumentó de un 27% en 1980 a un 32% en 1989. Yaschine, *op.cit.*, p. 15.

Pobreza enfatizaba el crecimiento económico como solución de la pobreza, mantenía la relevancia de los mecanismos del mercado para alcanzar el crecimiento y defendía la idea del papel limitado del Estado; pero focalizaba los apoyos, como medio para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto social en el entorno de un presupuesto estatal cada vez más reducido, y favorecía la productividad individual como una herramienta para romper el círculo intergeneracional de la pobreza, enfocándose en el capital humano.

En el comienzo del nuevo milenio, la Nueva Agenda de la Pobreza continúa siendo la corriente principal de la estrategia de combate a la pobreza, sin embargo, en el año 2000 se dio una reforma en el ámbito internacional de la política social y comenzó un nuevo enfoque. Dicho nuevo enfoque propuso una nueva agenda multidimensional de combate a la pobreza, basada, entre otros temas, en una visión de responsabilidad compartida de la pobreza entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y reconoció que la erradicación de la pobreza no recae únicamente en los gobiernos estatales, sino también en las sociedades civiles nacionales y en la comunidad internacional, y enfatizó que los mismos pobres desempeñan un papel cada vez más importante en la lucha contra este problema.

En este enfoque multidimensional también se tratan temas como las dificultades de asegurar que los pobres compartan los beneficios del crecimiento económico; los riesgos de la desigualdad cada vez mayor; la vulnerabilidad y la exclusión social; las percepciones de los pobres acerca de la pobreza y de las políticas de lucha contra ésta; la dimensión de género de la pobreza; la focalización; la inversión en el capital humano; la participación y el empoderamiento de los pobres; y el compromiso con grupos de la

sociedad civil en la implementación de políticas. En el marco de esta estrategia también se considera que el gasto público en educación y salud, y los programas focalizados de combate a la pobreza con un enfoque de género y con base en la corresponsabilidad pueden incrementar el crecimiento, mejorar la equidad y reducir la pobreza en el largo plazo, por medio de los efectos positivos de la acumulación de capital humano.

En el caso de México, como se ha podido observar a lo largo de la tesis, los programas sociales de combate a la pobreza han ido evolucionando en armonía con los cambios ocurridos en los lineamientos internacionales, y también han contado con características especiales definidas por la situación nacional de cada periodo. Así, en las últimas décadas del siglo XX, la política social del Estado mexicano se transformó dentro del marco de la reforma del Estado, de las políticas de ajuste estructural y del cambio en los lineamientos internacionales. Dejó de ser una política con pretensiones de integración universalista orientada y centrada en los trabajadores, para convertirse en una política dirigida “hacia los más pobres”; dejó de concebirse la política social como un medio para la redistribución del ingreso por medio del salario, y se convirtió en una “medida compensatoria” otorgada por el gobierno a un grupo de personas catalogadas oficialmente como “los más pobres”²¹⁰.

Este hecho se inscribe dentro del cambio generalizado, en especial en los países latinoamericanos, del modelo de política social “universalista”, propio de la fase de industrialización por sustitución de importaciones que se sustentaba en el fortalecimiento del mercado interno, al de “políticas focalizadas” más acorde con un crecimiento macroeconómico que privilegia al

²¹⁰ Lomelí, op.cit., p. 165.

mercado exterior como la forma de incorporarse a la economía global²¹¹. De esta manera, la nueva política social tiende a subordinarse de cierta manera a los objetivos del mercado, por medio, entre otros, de los programas de formación de capital humano, cuyo propósito es ampliar las capacidades productivas de sectores sociales en pobreza extrema.

Salinas de Gortari llegó a la presidencia de México en 1988 con poca legitimidad electoral y muchas presiones por parte del empresariado, de las clases medias, de los sectores populares y de los acreedores externos, y se enfrentó a urgentes demandas sociales y económicas, junto con una fuerte oposición política. Como parte de una estrategia para conseguir legitimidad personal y la permanencia del PRI en el gobierno, el 6 de diciembre de 1988 creó el Programa Nacional de Solidaridad, basado en la participación comunitaria y con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas, campesinas y de las colonias populares, y de establecer un piso social básico en términos de acceso a un conjunto mínimo de bienes y servicios de salud, alimentación, educación y vivienda que garantizaran la satisfacción de necesidades esenciales.

Como se ha podido comprobar, el Pronasol concuerda con los lineamientos internacionales de la época, al darle un mayor papel al Estado dentro del ámbito social del que se le había asignado en las estrategias de reforma previas, al ser planeado para ser temporal, al estar focalizado a ciertos sectores de la población, al tener su base en el capital social con un enfoque participativo y debido a que entre sus objetivos se encontraba el

²¹¹ Loc.cit.

crear apoyo político a las reformas económicas, las cuales eran la prioridad del gobierno.

El Pronasol, sin embargo, contó también con características especiales surgidas de la situación nacional en la que se encontraba. Después de casi seis décadas de gobierno priísta, el estado de cosas en México facilitaba que el Pronasol fuera un programa centralista y presidencialista, con fines no sólo de combate a la pobreza, sino también de contención social y de apoyo político y electoral. Además, su funcionamiento estaba basado de cierta manera en el intercambio de servicios sociales y obra pública por lealtad política, y se convirtió en un canal para formular demandas populares directamente al presidente, ignorando a las autoridades estatales y locales.

A pesar de sus desatinos, el Pronasol fue un elemento clave para establecer un precedente para las futuras políticas sociales en México, al descubrir la necesidad, tanto social como política, de una mayor acción estatal para combatir a la pobreza dentro de un modelo económico neoliberal, y sirvió de base a los programas sociales de los siguientes sexenios.

Al comienzo de su gobierno, Ernesto Zedillo entró en conflicto con el presidente saliente, estalló la crisis económica de 1994 y, en ese entorno, tanto en el ámbito internacional como nacional, apareció una nueva corriente de política social que proponía un énfasis en el capital humano. Debido a las dificultades económicas y a la vulnerabilidad política, Zedillo tuvo que enfocarse en un principio en metas económicas, dejando un vacío en la política social durante tres años. Finalmente, el 6 de agosto de 1997, anunció la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, el cual tenía como objetivo aumentar las capacidades básicas de las familias en pobreza

extrema por medio del fomento de la educación, la salud y la alimentación, y apoyar el acceso a bienes y servicios que les permitieran adquirir habilidades para romper el círculo intergeneracional de la pobreza.

El Progreso funcionaba con base en la focalización de la pobreza extrema rural, en transferencias monetarias y alimenticias a las familias en pobreza extrema, en la inversión en el capital humano y en la corresponsabilidad. Además, tenía un enfoque de género que trataba de compensar las desventajas ancestrales de mujeres y niñas en la sociedad mexicana al entregar el apoyo monetario directamente a las madres de familia y al dar becas educativas más altas a las niñas a partir de secundaria.

Estas características concordaban con los lineamientos establecidos por la Nueva Agenda de la Pobreza, al preferir los subsidios a la demanda en vez de a la oferta como inversión para el fortalecimiento del capital humano de los hogares beneficiarios, y al basarse en la focalización, en el desarrollo de las capacidades de los beneficiarios -por medio de la educación, salud y alimentación-, en la provisión de transferencias a los pobres, en la corresponsabilidad y en el enfoque de género.

Entre las características especiales del Progreso, moldeadas por el entorno nacional, se encontraba su énfasis en la pobreza rural, la cual es considerada como la más extendida en México. Como ya se ha observado a lo largo del trabajo, este programa fue criticado principalmente por su carácter excluyente -por apoyar sólo a los pobres rurales- e individualista -por preferir impulsar el capital humano individual en vez del capital social-.

En el 2000, después de setenta y un años en el poder, el PRI perdió la presidencia nacional ante Vicente Fox, del PAN. El nuevo presidente fomentó

un cambio en la definición de pobreza que había sido usada hasta ese momento -se crearon tres nuevas líneas de pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio- y se pronunció a favor de un desarrollo humano sustentable que fuera de la mano con un desarrollo económico. Con esta nueva definición, para el nuevo gobierno, el ser pobre significaría no tener acceso a los recursos económicos necesarios para desarrollar capacidades básicas; y la pobreza se asociaría con las restricciones que enfrentan los individuos para acceder a servicios básicos, contar con los elementos mínimos indispensables como educación, salud y nutrición para poder integrarse a la vida social y productiva, disponer de los recursos para poder emprender actividades productivas con sus propios medios, y acceder a mecanismos de aseguramiento.

Así, con este nuevo enfoque, y sobre las bases del Progreso, el 6 de marzo de 2002 surgió el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, con el objetivo de potenciar, por medio de la focalización, las capacidades de la población que vive en condiciones de pobreza extrema, promoviendo su acceso a los servicios de educación y salud, y una mejor alimentación, por medio de apoyos monetarios y en especie otorgados directamente a las madres de familia. El Programa Oportunidades, además, significó la ampliación de la población beneficiaria al extender el padrón a las zonas urbanas y semi-urbanas, y el mejoramiento de la ayuda, al extender las becas educativas al nivel de educación media superior.

El Programa Oportunidades comparte características con la agenda multidimensional de combate a la pobreza al estar basado en la ayuda a los pobres extremos, en el desarrollo de las capacidades de los individuos, en el

acceso equitativo a oportunidades, en la corresponsabilidad, en el capital humano, y en un paquete básico que incluye la salud, la educación y la alimentación como herramientas básicas para romper el círculo intergeneracional de la pobreza extrema. Tanto para el FMI como para el BM, el gasto público en educación y salud y los programas focalizados de combate a la pobreza pueden incrementar el crecimiento, mejorar la equidad y reducir la pobreza en el largo plazo, por medio de los efectos positivos de la acumulación de capital humano; y Oportunidades se basa precisamente en estos elementos para su estrategia de combate a la pobreza.

Los principales resultados de Oportunidades muestran un aumento significativo en la inscripción de niños y jóvenes a la educación secundaria y media superior. En especial, las niñas, debido al enfoque de género, han aumentado su inscripción a la secundaria, periodo en el que se registraba la mayor tasa de deserción escolar. Además, la salud y la alimentación de las familias beneficiarias mejoraron, y las consultas preventivas aumentaron como consecuencia de las pláticas educativas y de salud. Finalmente, se determinó que el 4.97% de los hogares beneficiarios han logrado sobrepasar el umbral de pobreza gracias al Programa.

Dentro de las características especiales del Programa, moldeadas por la situación nacional, se encuentran su particular definición de la pobreza, la cual le ha creado numerosas críticas, debido a que algunos observadores opinan que en realidad el Programa no ha disminuido tanto la pobreza como las cifras oficiales dicen, sino que el cambio en la línea de la pobreza hace parecer que hay menos pobres extremos.

En general, la política social de combate a la pobreza ha sido delineada en las últimas décadas por instituciones internacionales, y sin embargo, para que una política de este tipo funcione de manera eficiente, es conveniente que tenga adaptaciones a la realidad nacional de cada país. Si no cuenta con dichas adaptaciones, corre el riesgo de ser ideal y teórica, sin que sus características funcionen de manera práctica.

A pesar de que no existe un paradigma fijo acerca de la mejor manera de combatir la pobreza, a lo largo de las últimas décadas se ha dado una evolución en el enfoque y en las características necesarias para hacer de este combate una solución más efectiva. Idealmente, se puede decir que aumentar la equidad y reducir la pobreza son tareas de largo plazo que requieren un buen desempeño económico (crecimiento económico sostenido, creación de empleos productivos y equilibrio fiscal), junto con un compromiso nacional de inversión en servicios sociales básicos (educación, nutrición y salud), políticas diseñadas para crear oportunidades de empleo productivo, y programas específicos enfocados en áreas geográficas y/o sectores sociales que son especialmente vulnerables²¹². Es decir, aumentar la equidad y reducir la pobreza son metas políticas básicas que requieren la voluntad del Estado y un liderazgo y compromiso fuertes de la sociedad.

Dicha estrategia de combate a la pobreza debe coordinar programas sociales pertinentes -algunos universales y algunos focalizados-, que creen oportunidades para los sectores pobres, inversión en el capital humano (calidad en la educación, entrenamiento laboral y servicios básicos de salud),

²¹² Dagmar Raczynski, "The Crisis of Old Models of Social Protection in Latin America, New Alternatives for Dealing with Poverty", en Victor E. Tokman y Guillermo O'Donnell (eds.), *Poverty and Inequality in Latin America, Issues and New Challenges*, Buenos Aires, Paidós, 1999, p. 165.

apoyo a unidades productivas de pequeña escala, y transferencia de información, aptitudes sociales y organización para los pobres, entre otros.

Sin embargo, considerando el nuevo enfoque de combate a la pobreza basado especialmente en el capital humano, en la focalización y en el enfoque de género, aún queda la duda acerca de su eficacia para reducir y erradicar la pobreza. La pregunta principal gira en torno a qué pasará con los niños y jóvenes que ahora reciben una mejor educación y alimentación, y que son más sanos. En el futuro, estos niños y jóvenes entrarán al mundo laboral y cabe preguntarse si el hecho de estar mejor educados, alimentados y de ser más sanos les ayudará realmente a romper el círculo de la pobreza.

Ante esta pregunta parece evidente que estas condiciones, a pesar de ser necesarias, no son suficientes. Se necesitan oportunidades productivas y más y mejores trabajos para que los jóvenes del mañana puedan usar sus herramientas personales y lograr entrar al mercado de trabajo de la mejor manera posible. Para esto, es necesaria una política de desarrollo integral, en la que la política social sólo sea una parte del conjunto, ya que resulta innegable que no es viable una política social de largo plazo si no está en acuerdo con una política económica y cultural.

Erradicar la pobreza es un reto enorme que requiere un gran esfuerzo y que no se logrará de la noche a la mañana, sin embargo, parece que los fundamentos utilizados actualmente están orientados en la dirección correcta, y aunque todavía se necesita un gran trabajo y varios cambios estructurales para lograr la meta, es posible que manteniendo la estrategia actual y enriqueciéndola con medidas enfocadas a proyectos productivos, se

avance de manera importante hacia el objetivo final de vencer a la pobreza, tanto en México, como en el mundo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acedo Angulo, Blanca (coord.), Solidaridad en conflicto, el funcionamiento del Pronasol en municipios gobernados por la oposición, México, Nuevo Horizonte, 1995.
- Alonso, Jorge, Luis Armando Aguilar y Richard Lang (coords.), El futuro del Estado social, México, Universidad de Guadalajara-ITESO-Goethe Institut Guadalajara, 2002.
- Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, El Programa Nacional de Solidaridad. Debates y opiniones, 1993-1994, México, 1994.
- Arteaga Basurto, Carlos y Silvia Solís San Vicente (coords.), La política social en la transición, México, UNAM-Escuela Nacional de Trabajo Social-Plaza y Valdés, 2001.
- Aspe, Pedro y Paul Sigmund (eds.), The Political Economy of Income Distribution, Nueva York, Holmes & Meier Publisher, 1984.
- Aziz Nassif, Alberto (coord.), México al inicio del siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo, México, CIESAS-Porrúa, 2003.
- Baker, Judy L., Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners, Washington, Banco Mundial, 2000.
- Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, Washington, Banco Mundial, 1991.
- Barajas, Gabriela, "Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy", Foro Internacional, 2002 (42), pp. 63-97.

- Barba Solano, Carlos y Enrique Valencia Lomelí, (coords.), La política social, México, Diana, 1997.
- Beltrán, Úlises, "Dimensiones de la crisis de 1982", Foro Internacional, 30 (1990), pp. 597-630.
- Boltvinik, Julio, Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición, Caracas, PNUD, 1990.
- Boltvinik, Julio, et. al, Desarrollo social. Modelos, tendencias y marco normativo, México, Congreso de la Unión, 2000.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián (coords.), La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos, México, Gobierno del Estado de Tamaulipas-Siglo XXI Editores, 2004.
- Case Studies in Population Policy in Mexico, Nueva York, UN International Economic and Social Affairs, 1989.
- Chossudovsky, Michel, Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial, México, Siglo XXI-UNAM, 2002.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, Nota técnica para la medición de la pobreza con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), México, INEGI, 2002.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Programa Nacional de Solidaridad, México, FCE, 1994.
- Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, La solidaridad en el desarrollo nacional, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1991.

Cornelius, Wayne Armstrong, Ann Craig y Jonathan Fox (eds.), Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy, California, Center for US-Mexican Studies, 1994.

Cortés, Fernando, Procesos sociales y desigualdad económica en México, México, Siglo XXI, 2000.

-----, "Medición de la pobreza", plática en El Colegio de México, 12 de abril de 2004, México DF.

Deacon, Bob, Globalization and Social Policy, Ginebra, UNRISD, 2000.

Development Without Poverty, Bogotá, UNDP, 1991.

Diario Oficial, México, Sedesol, 8 de mayo del 2003.

Dresser, Denise, Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program, California, University, 1991.

-----, Bringing the Poor Back in: Poverty Alleviation and Regime Legitimacy in Mexico, California, University, 1992.

El reto del desarrollo social, México, Congreso de la Unión-UAM, 2000.

Esping-Andersen, Gosta, Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies, Thousand Oaks, Sage, 1996.

Evaluación de resultados de impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, INSP-CIDE, 2002.

Focalización y pobreza, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, 1995.

Fox, Jonathan, The Politics of Food in Mexico. State Power and Social Mobilization, Ithaca, Cornell University Press, 1993.

Fox Quesada, Vicente, Presentación del informe sobre desarrollo humano, México, 10 julio 2001.

Fukuyama, Francis, Confianza, Buenos Aires, Editorial Atlántida, 1996.

Gallardo, Rigoberto y Joaquín Osorio (coords.), Los rostros de la pobreza. El debate, tomo 1, México, ITESO-Universidad Iberoamericana, 1998.

García-Junco Machado, David, Confronting Poverty in Mexico. An Overview of Social Policy, México, CIDE, 1997.

Giugale, Marcelo M, Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen (eds.), Mexico, A Comprehensive Development Agenda for the New Era, Washington D.C., Banco Mundial, 2001.

González Tiburcio, Enrique, Seis tesis sobre Pronasol, México, Instituto Nacional de Solidaridad, 1993.

González Torres, Armando, Las transformaciones en la agenda social del estado mexicano, México, El Colegio de México, 1994.

Gordon, Sara, Pobreza y patrones de exclusión social en México, Santiago de Chile, Instituto Internacional de Estudios Laborales-OIT, 1997.

Gore, Charles y José B. Figueiredo (eds.), Social Exclusion and Anti-Poverty Policy: A Debate, Ginebra, UNDP, 1997.

Haagh, Louise y Camilla T. (eds.), Social Policy Reform and Market Governance in Latin America, Nueva York, Houndmills, 2002.

Halvorson-Quevedo, Raundi y Hartmut Schneider (eds.), Waging the Global War on Poverty, Strategies and Case Studies, París, OECD, 2000.

Hardiman, Margaret y James Midgley, The Social Dimensions of Development: Social Policy and Planning in the Third World, Londres, Sage, 1986.

Huber, Evelyne, Options for Social Policy in Latin America, Neo-Liberal versus Social Democratic Models, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development, 1995.

Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México, México, CEPAL-INEGI, 1993.

Laurell, Ana Cristina (coord.), Hacia una política social alternativa, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática-Friedrich Ebert Stiftung, 1996.

Lerner, Bertha, América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza, México, Porrúa, 1996.

Lerner, Bertha, et.al, Las políticas sociales de México en los años noventa, México, Instituto Mora-UNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, 1996.

Lipton, Michael y Simon Maxwell, The New Poverty Agenda: An Overview, Brighton, Institute of Development Studies, 1992.

Lustig, Nora (ed.), El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en América Latina, México, FCE, 1995.

Lustig, Nora y Miguel Székely, México: evolución económica, pobreza y desigualdad, Washington, CEPAL-BID-PNUD, 1997.

Maldonado, Claudia, Del Estado propietario al Estado modesto, una lectura conceptual del combate a la pobreza en México, México, El Colegio de México, 2002.

Martínez, Gabriel (coord.), Pobreza y política social en México, México, ITAM-FCE, 1997.

Medición del desarrollo, México 2000-2002, México, Sedesol, 2003.

Mexico Development Strategy, Prospects and Problems, Washington, World Bank, 1981.

Midgley, James, Social Development. The Development Perspective in Social Welfare, Londres, Sage, 1995.

Middlebrook, Kevin J. y Eduardo Zepeda (eds.), Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges, Stanford, University, 2003

Morales-Gómez, Daniel (ed.), Social Policy in a Global Society, Parallels and Lessons from the Canada-Latin America Experience, Ottawa, International Development Research Centre, 1995.

Morley, Samuel, Poverty and Inequality in Latin America, The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s, Baltimore, Johns Hopkins University, 1995.

Moser, Caroline, From Residual Welfare to Compensatory Measures: The Changing Agenda of Social Policy in Developing Countries, Brighton, IDS, 1992.

Nord, Bruce, Mexican Social Policy, Affordability, Conflict and Progress, Nueva York, University Press of America, 1994.

Núñez Interiano, Ana Elizabeth (comp.), Alivio a la pobreza: análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social, México, CIESAS-Progres, 1998.

Oportunidades, Resumen ejecutivo de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2002, México, Sedesol-SEP-SS-SHCP-INSP-CIESAS, 2002.

Oportunidades, Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2003, México, INSP-CIESAS-Oportunidades, 2004.

-----, Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades, 2004, México, INSP-CIESAS, 2005.

Overcoming Human Poverty, Nueva York, UNDP, 1998.

Página Oficial de la Estrategia Contigo, www.contigo.gob.mx.

Página Oficial del Manual Ciudadano, www.manualciudadano.org.mx.

Página Oficial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, www.oportunidades.gob.mx

Pardo López, María del Carmen, "La política social como dádiva del presidente", Foro Internacional, 36 (1996), pp. 295-320.

Pineda, Marcela (ed.), Las políticas sociales de México en los años noventa, México, Plaza y Valdés, 1996.

PNUD, Informe del PNUD sobre la pobreza 2000. Superar la pobreza humana, Nueva York, PNUD, 2000.

Poverty Alleviation in Mexico, Washington, World Bank, 1991.

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, 2001.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Oportunidades, resumen ejecutivo de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, SEDESOL- SEP- SS- SHCP- INSP-CIESAS, 2002.

-----, Programa Institucional Oportunidades 2002-2006, México, Sedesol, 2003.

Programa Nacional de Solidaridad, El Programa Nacional de Solidaridad, México, FCE, 1994.

Progesa, ¿Está dando buenos resultados Progesa? Informe de los resultados de una evaluación realizada por el IFPRI, México, Sedesol-Progesa-IFPRI, 2000.

-----, Más oportunidades para las familias pobres, Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Aspectos operativos del Programa 2000, México, Sedesol, 2000.

-----, Más oportunidades para las familias pobres, Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Alimentación, México, Sedesol, 2000.

-----, Más oportunidades para las familias pobres, Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Educación, México, Sedesol, 2000.

-----, Más oportunidades para las familias pobres, Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Salud, México, Sedesol, 2000.

-----, Términos de Referencia para la Evaluación Externa del Programa en Reglas de Operación, México, Sedesol, 2001.

Raczynski, Dagmar (ed.), Strategies to Combat Poverty in Latin America, Washington, BID, 1995.

Ramírez de Aguilar L., Fernando, "Cuestiona Boltvinik el programa Oportunidades", El Financiero, México, DF, 24 de abril del 2003.

Rodgers, Gerry y Rolph van der Hoeven (eds.), The Poverty Agenda: Trends and Policy Options, Ginebra, International Institute for Labour Studies, 1995.

Rodgers, Gerry (ed.), The Poverty Agenda and the ILO, Issues for Research and Action, Ginebra, International Institute for Labour Studies, 1995.

Ruiz Velásquez, Norma, La política social en México hacia el fin de siglo, México, INAP, 2000.

Salinas de Gortari, Carlos, Primer Informe de Gobierno, México, 1º de noviembre de 1989.

Sandoval, María Bernadette, PRONASOL Mexico's National Solidarity Program, Stanford, University, 1993.

Sautter, Hermann y Rolf Schinke (eds.), Stabilization and Reforms in Latin America, Where Do We Stand?, Frankfurt am Main, Vervuert, 1996.

Schteingart, Martha (coord.), Políticas sociales para los pobres en América Latina, México, Porrúa, 1999.

Sedesol, Así se construye Oportunidades. Informe 2002, México, Sedesol, 2002.

-----, Estrategias de la política social, México, Sedesol, 2002.

-----, Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo, México, Sedesol, 2002

Social Dimensions of the IMF's Policy Dialogue, Washington, IMF, 1995.

Solidaridad, Solidaridad. Seis años de trabajo, México, Sedesol-Subsecretaría de Desarrollo Regional- Programa Nacional de Solidaridad, 1994.

Solís, Leopoldo, Crisis económico-financiera, 1994-1995, México, El Colegio Nacional-FCE, 1988.

Stone, Carl, Political Development and Social Policy in Latin America, Michigan, University, 1971.

Strategies for the Children in the 1990s, Nueva York, UNICEF, 1989.

Székely, Miguel, El Programa Nacional de Solidaridad en México, Santiago de Chile, OIT, 1993.

-----, La desigualdad en México: una perspectiva internacional, México, BID-SHCP-Universidad Iberoamericana-CEMEFI, 2000.

The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital, Education and Skills, Paris, OECD, 2001.

Tokman, Victor y Guillermo O'Donnell (eds.), Pobreza y desigualdad en América Latina: temas y nuevos desafíos, Buenos Aires, Paidós, 1999.

Toye, John, Nationalising the Anti-Poverty Agenda, Brighton, IDS, 1999.

Trejo, Guillermo y Claudio Jones, Contra la pobreza: por una estrategia de política social, México, Cal y Arena, 1993.

Tulchin, Joseph S. y Allison M. Garland (eds.), Social Development in Latin America. The Politics of Reform, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2000.

Tulchin, Joseph S. y Amelia Brown (eds.), Democratic Governance and Social Inequality, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2002.

UNSRID, Visible Hands, Taking Responsibility for Social Development, Ginebra, UNSRID, 2000.

Valencia Lomelí, Enrique, Mónica Gendreau y Ana María Tepichín Valle (coords.), Los dilemas de la política social: ¿cómo combatir la pobreza?, México, Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana-ITESO, 2000.

Valencia Lomelí, Enrique (coord.), A dos años: la política social de Ernesto Zedillo, México, Red Observatorio Social, 1997.

-----, La transición hacia la atención focalizada de la pobreza extrema: el caso de Progresá en México, México, INDES-BID, 2002.

-----, Nuevos actores sociales en la política social. Organizaciones civiles antes el Programa Oportunidades, México, Indicadores, Desarrollo y Análisis, A.C., 2002.

Villarreal González, Diana (comp.), La política económica y social de México en la globalización, México, UAM-Porrúa, 2000.

Villarespe, Verónica, La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México, México, UNAM-IIE, 2001.

Von Humboldt, Alexander, Ensayo político sobre el reino de la Nueva España, París, edición facsimilar, 1822.

Vos, Rob (ed.), Economic Liberalization, Distribution, and Poverty. Latin America in the 1990s, Londres, Elgar, 2002.

Williams, Fiona, Social Policy: A Critical Introduction, Issues of Race, Gender and Class, Cambridge, Polity Press, 1992.

Wodon, Quentin (ed.), Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean, Washington, World Bank, 2000.

Woolcock, Michael y Deepa Narayan, Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo, México, documento policopiado, 2004.

World Bank, World Development Report, Washington, World Bank, 1990.

-----, World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty: Opportunity, Empowerment and Security, Washington, World Bank, 2001.

Yaschine, Iliana, The Changing Anti-poverty Agenda: What can the Mexican Case Tell Us?, MPhil Dissertation, Brighton, IDS, 1998.

Zedillo Ponce de León, Ernesto, Segundo Informe de Gobierno, 1º de septiembre de 1996.

-----, Tercer Informe de Gobierno, 1º de septiembre de 1997.

Ziccardi, Alicia (comp.), Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina, Buenos Aires, CLACSO, 2001.